

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC / SP**

**LUCIANA ANDREA ACCORSI BERARDI**

**A comunidade latino-americana de Nações.  
(C.F., parágrafo único, art. 4º)**

**O paradigma da União Européia.**

**DOUTORADO EM DIREITO**

**SÃO PAULO**

**2010**

LUCIANA ANDREA ACCORSI BERARDI

**A comunidade latino-americana de Nações.**  
(C.F., parágrafo único, art. 4º)

**O paradigma da União Européia.**

DOUTORADO EM DIREITO

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito do Estado, sob a orientação da Professora Doutora **MARIA GARCIA.**

**SÃO PAULO**

**2010**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC / SP**

Banca Examinadora

---

---

---

---

*"O Amor é como a Verdade. Quer dizer, não existe como 'o amor', e tal como não há 'verdade' mas 'verdades', também não há 'amor' mas 'amores'. E acontece, talvez, uma semelhança bastante grande entre o modo como se comportam ambos. É que cada verdade aparece como 'a verdade', ou pelo menos pretende aparecer como 'a verdade', e cada amor -- embora o amor neste caso, não pretenda apresentar-se como 'o amor' -- somos nós que o tomamos como tal, porque nos parece que sim, e depois o que acontece geralmente é percebermos que afinal de contas ainda não era. De cada vez parecia ser, verificava-se que não era. O importante é, em cada caso, vivê-lo como se fosse mesmo. Mas eu creio que chega um momento, e gostaria que chegasse para toda a gente, em que percebermos que sim, foi agora e está a ser agora. Enfim, se me perguntam se esse é o meu caso eu direi que sim, que é o meu caso."*

José Saramago

## Dedicatória

Ao Sergio, por contrariar Saramago e fazer “da minha Verdade um único Amor”, pois foi, “ESTÁ a ser” e certamente será, pelos próximos 50 anos, meu esteio soberano e Grande Amor;

Às minhas filhas Caroline e Nathalie, “fadas” elevadas, a quem me curvo em aprendizagem, razões da minha existência, fontes de garra e sentido à vida;

À “minha” pequena “anja” Luiza, que apesar de não ser “minha”, ocupa todo o meu coração, iluminando nossos dias com pureza e sabedoria;

À Professora Maria Garcia, minha adorada Orientadora, pelo estímulo, dedicação incondicional e paradigma de Amor à vida acadêmica;

Mas, sobretudo, a Deus por permitir a Vitória, dando-me a compreensão dos amados, além de saúde e força para chegar até aqui.

## RESUMO

Esse estudo analisa dois paradigmas de integração regional, a União Européia modelo mais avançado e o proposto pela América Latina, a partir da estruturação do MERCOSUL. Objetiva vislumbrar a possibilidade de desenvolvimento e formação de uma “*comunidade latino-americana de Nações*”, à guiza da proposta prescrita no parágrafo único do art. 4º, da Carta de 1988, ou seja, sob a batuta desse visionário comando constitucional e da propositura de uma Constituição transnacional, materializar o *sonho bolivariano*, mas agora, sob novo prisma: Respeito às diferenças em homenagem ao Direito de Coexistência.

Para alcançar tal finalidade, primeiramente, serão sopesados os elementos fundamentais do Federalismo. Após, perpassaremos sobre o instituto da Soberania pois, nos diferentes modelos de integração, pode haver maior ou menor grau de compartilhamento desta. A seguir, estudaremos a integração, propriamente dita, origens, fases e desenvolvimento das suas variadas concepções até alcançar o fenômeno da globalização, como indubitável pilar de intersecção econômica, política, sociais e até mesmo, culturais das Nações.

Adiante, usando a União Européia como paradigma e modelo supranacional de integração e, o MERCOSUL como exemplo intergovernamental, compararemos o desenvolvimento de ambos a fim de demonstrar a necessidade de aperfeiçoamento das propostas consolidadas na UNASUL e na CELAC, tendo assim, vistas à formação de uma Constituição para a “*comunidade latino-americana de Nações*”, distinta da antiga propositura européia, observando as diferenças existentes entre os Estados latinos; respeitando suas culturas; enaltecendo como vigas, a dignidade da pessoa humana, respeito ao meio ambiente e o pluralismo; exacerbando a noção de “*pertencimento*” a uma comunidade em nome da paz, solidariedade e Justiça social. Destarte, alargar as riquezas econômicas e promover o desenvolvimento humano para que possamos enfrentar os fortes ventos da globalização sob um teto coeso.

**Palavras-chaves:** Federação - Soberania – Integração - Comunidade –União Européia – América Latina - Constituição – Constituição Transnacional.

## ABSTRACT

This study analyzes two paradigms of regional integration, the European Union, and the most advanced model proposed by Latin America, from the structuring of MERCOSUR. Straightforward glimpse the possibility of developing an American community of Nations and their integration. As a result, demonstrate the possibility to consolidate this community, as prescribed in single paragraph of art. 4, from the 1988 Federal Constitution. Under this visionary constitutional command, bring a Constitution transnational materializing the dream of Simon Bolivar, but now under a new Prism: differences in tribute to the right of coexistence.

To achieve this purpose, first, this work will be weighed the fundamental elements of federalism. After, on the theme of our Institute of sovereignty, because in the different models of integration, there may be greater or lesser sharing – then consider integration itself, origins, stages and development of their varied conceptions, until you reach the phenomenon of globalization, as undoubtedly intersection economical, political, social and even cultural Nations.

Further, using the European Union as paradigm and supranational model and integration, MERCOSUR as an example, compare the development of both to demonstrate the necessity of improving the consolidated proposals in on UNASUR and CELAC, having thus viewed the formation of a Constitution for the Latin American community of Nations, distinct from the former European institution, noting the differences between Latin States; respecting their cultures; while singing new praises as beams, the dignity of the human person, respect for the environment and pluralism; increasing the notion of "belonging" to a community on behalf of peace, solidarity and social justice. And thus broaden economic wealth; promote the human development so that they can cope with the strong winds of globalization under a cohesive roof.

**Keywords:** Federation - Sovereignty – Integration-Community – European Union - Latin America – Constitution – Transnational Constitution.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A IDÉIA FEDERATIVA.....</b>	<b>14</b>
1.1. O Federalismo, hoje.....	27
1.2. Alicerces estruturais do federalismo.....	37
1.3. Federalismo e o processo de construção europeia.....	47
<b>CAPITULO 2 - O REDESENHO MUNDIAL PÓS 1945 E A SOBERANIA DAS NAÇÕES.....</b>	<b>53</b>
2.1. O fenômeno da Globalização e a crise da Soberania.....	66
2.2. Tecnologia e informação <i>versus</i> soberania e globalização.....	72
2.3. Soberania e Globalização: Conciliação possível?.....	82
<b>CAPITULO 3 - UNIÃO EUROPÉIA: PARADIGMA DE INTEGRAÇÃO E SEUS ECOS NO AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>101</b>
3.1. A coexistência como base de integração.....	117
3.2. América Latina, regionalismo e integração.....	128
3.3. União Européia e MERCOSUL: perspectiva comparativa da criação dos blocos.....	152
<b>CAPÍTULO 4 - A CONSTITUIÇÃO EUROPÉIA: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....</b>	<b>170</b>
4.1. Origens e essência da Constituição Européia.....	181
4.2. Um paradigma de integração ou tratado constitucional.....	195
4.3. A refundação europeia pelo Tratado de Lisboa.....	200
<b>CAPITULO 5 - A FEDERAÇÃO DA COMUNIDADE LATINO-AMERICANA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 4º.....</b>	<b>209</b>
5.1. O comando constitucional de uma <i>comunidade latino-americana</i> : princípios fundamentais ..	229
5.2. Constituição transnacional e um novo modelo do poder na América Latina.....	241
5.3. Solidariedade, justiça social e pluralismo cultural como fatores de construção da comunidade latino-americana.....	252
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>260</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>264</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho teórico, como cada dia mais me convenço, realiza mais no mundo do que o trabalho prático. Quando a esfera das idéias é revolucionada, a realidade existente não resiste.

*Hegel ( Carta a Friedrich Niethammer – 1808 )*

*A comunidade latino-americana de Nações* é um comando constitucional – Constituição Federal, parágrafo único, artigo 4º<sup>1</sup>: Esse estudo orienta-se para essa finalidade.

A partir desse pilar, o presente trabalho vem discutir, dentro dos princípios fundamentais constitucionais aqueles perpassados pela doutrina clássica nacional e estrangeira, como também, sobre obras jurídicas contemporâneas, as questões decorrentes da experiência européia, na era da globalização, refletidas sobre o tema ora apostado.

Para tanto, faz-se mister discorrer sobre algumas das teses relacionadas ao desenvolvimento do federalismo coligando-o, especificamente, a análise da democracia e da soberania dos Estados em tempos de mundialização. Por fim, se apõe idéias, sob a ótica da União Européia, vista como paradigma para a integração da América Latina.

O modelo pensado provém do sistema federativo e dos clássicos princípios constitucionais de relacionamento entre Estados, tais como, princípio da solidariedade, acervo comunitário, respeito às identidades nacionais, como também àqueles relacionados à repartição de atribuições a serem observados entre uma provável União Latina e seus Estados-membros, quais sejam: princípio da especialidade; subsidiariedade; proporcionalidade; coerência; quadro institucional

---

<sup>1</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988:

“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”(grifos nossos).

único; coesão econômica; não discriminação; equilíbrio institucional; paz, solidariedade; pluralismo; coexistência; dentre outros.

Ao nosso ver, todo esse acervo estaria amparado em bases fincadas na força da integração, sob o prisma do respeito às comunidades locais, certamente por serem os maiores estalões de resistência à globalização e às perdas de identidades nacionais e geográficas .

Assim, as autoridades políticas, sociais, jurídicas e administrativas deveriam expressar, no âmbito das execuções de suas atividades típicas, os valores constitucionais locais e transnacionais adotados em suas ponderações, de acordo com uma escala de prioridades estabelecida na Constituição que os comanda e agasalha.

Pois bem, sobre essa conjuntura é que apontamos à consolidação de uma União Latina, desde que respeitadas os regionalismos culturais, sociais, políticos e econômicos, multifacetados sob a batuta da liberdade e, servindo assim, como parâmetros estruturais para a criação de uma Constituição transnacional.

Os diferentes poderes do Estado devem, na estrita medida das suas funções, empreenderem de modo responsável, a ponderação dos bens constitucionalmente consagrados, num esforço de reivindicação permanente das soluções aprovadas em consenso no momento fundacional, tendo presente que essa ponderação, só é possível na unidade interpretativa da Constituição, uma vez que a legitimidade, do mais ínfimo ato do poder, reflete sua imagem translúcida na Constituição como um todo e, logo, da ponderação de bens que nela contém.

A dicotomia, inegavelmente, é um traço marcante do Direito. Nesta seara, dificilmente são encontradas posições e opiniões unânimes e unívocas. Vale aquiescer, sem embargo, que divergências, discussões e pontos de vista diferentes, longe de serem obstáculos e impedimentos, são, na imensa maioria das vezes, salutares e muito bem-vindos para a elucidação de contendas, além de relevantes para o progresso das estruturas sociais.

Destarte, como escreve Ives Gandra Silva Martins<sup>2</sup>;

O Direito, em verdade, é sempre maior do que a lei. Mais do que pensam os legisladores legislar. Mais do que julgam os tribunais interpretar. Mais do

---

<sup>2</sup> Ives Gandra da Silva Martins. *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 103

que entendem os doutrinadores visualizar, posto que, o Direito é a própria vida de uma sociedade organizada. E esta vida social normada, se não tender para o justo, se não aprender as lições do passado, se não penetrar no coração do povo, se não refletir as tendências mutáveis e permanentes daqueles princípios maiores que dão estabilidade à sociedade, terminará por gerar crises e por se esfacelar perante valores que a superam, visto que há princípios naturais e supraconstitucionais de Direito que determinam a duração dos textos positivos, tornando-os breves, se estes o desconhecerem, ou de longa duração, se forem respeitados. A controvérsia que exsurge é a de saber o dever de planejar o desenvolvimento nacional, correlato de imposição posta no art. 3º da Constituição Federal, pode e/ou deve ser objeto de contrastação perante os poderes de uma República.

Montesquieu, ao agrupar na república, a democracia e a aristocracia e, ao falar de despotismo como um tipo em si, mostrou-se mais preocupado com a forma do exercício do poder, do que com sua origem, ou seja, se o poder é exercido seguindo leis ou não.

Ao procurar descobrir as relações existentes entre as leis e a natureza e também, o *princípio* de cada governo, desenvolveu uma alentada teoria de governo que alimentou o constitucionalismo da época com idéias fecundas, de modo a evitar a violência e o abuso de poder de alguns distribuindo-o por meios legais às autoridades.

Tais idéias se encaminharam para uma melhor definição da separação dos poderes, apontadas através das diferentes funções estatais, quais sejam as de criar as leis sob as quais deve viver a sociedade, governar sobre suas bases e julgar aqueles que, supostamente, tenham violado às normas de convivência nelas consubstanciadas, a fim de puní-los. Tal sistema é ainda hoje, uma das pedras angulares do exercício do poder democrático.

Imaginando que cada segmento social eleja seus representantes e, atribua-se a cada um destes, uma parcela do exercício do poder, estariam protegidas as liberdades dos cidadãos, na medida em que os interesses de uma classe não poderiam se sobrepor às demais, também detentoras deste. Assim, a célebre constatação do "*Poder limitando o poder*" se dá no interesse de garantir as liberdades individuais para limitar o uso do poder.

E por que atribuir diferentes funções à diferentes poderes ? De fato, é inegável que a tônica da história universal humana se perfaz sobre disputas para satisfações de interesses. As teorias de Marx e Engels sobre a "*luta de classes*" são reconfirmações dessa antiga preocupação.

O processo histórico registra uma evolução centrípeta do poder, nomeadamente a partir da centralização do poder real e, sua evolução centrífuga, a partir do Iluminismo e da soberania popular. Com o poder local coincide uma democracia de proximidade, em contraponto a de distanciamento, quando não de alheamento, próprios da democracia representativa. A democracia local é de todas, a mais descentralizada e participativa.

Atualmente, os decisores políticos são influenciados por manifestações de opinião pública outrora, inimagináveis. É, essa mesma opinião, que julga governantes, políticos e juízes após alguns segundos do “lançamento” de uma notícia na mídia eletrônica, sem qualquer análise de confiabilidade.<sup>3</sup>

O fato é que, nesse mundo globalizado, subsiste o passado e se discute no presente, ações para o futuro. Podem nacionalistas exaltados, patriotas convictos ou saudosistas sinceros, concentrarem-se em manifestação de recusa ou protesto, mas uma única coisa é certa, há uma nova ordem mundial: global-tecnológica.

Considerando essa nova ordem global e da proposta deste estudo, acreditamos ser necessário, semear algumas reflexões: Quais as razões do rápido avanço da globalização? Suas conseqüências são irreversíveis? Quais os efeitos, benéficos e maléficos, sobre a sociedade humana? O que ocorreu com a organização política clássica? Quais são seus reflexos sobre o poder das Nações? Será que esse poder será esvaziado? Apagar-se-á o Estado nacional? Como serão desenhados os novos territórios? E, quais serão as balizas de circulação? Haverá um sistema jurídico nacional? E transnacional? É possível fazer um desenho sob todas essas perspectivas à América Latina? Em um mundo globalizado, não seria interessante uma América unida? E por aí vão...

---

<sup>3</sup> Sobre essa questão, sugerimos consultar a entrevista de Umberto Eco, realizada por Ubiratan Brasil e publicada no Jornal “O Estado de São Paulo” em 13/03/2010, intitulada “*Eletrônicos duram 10 anos, livros, 5 séculos*”. O semiólogo, ensaísta e escritor italiano, comentando sobre a perenidade do livro afirma: “A diferença básica é que uma biblioteca é como a memória humana, cuja função não é apenas a de conservar, mas também a de filtrar - muito embora Jorge Luis Borges, em seu livro *Ficções*, tenha criado um personagem, Funes, cuja capacidade de memória era infinita. Já a internet é como esse personagem do escritor argentino, incapaz de selecionar o que interessa - é possível encontrar lá tanto a Bíblia como Mein Kampf, de Hitler. Esse é o problema básico da internet: depende da capacidade de quem a consulta. Sou capaz de distinguir os sites confiáveis de filosofia, mas não os de física. Imagine então um estudante fazendo uma pesquisa sobre a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial: será ele capaz de escolher o site correto? É trágico, um problema para o futuro, pois não existe ainda uma ciência para resolver isso. Depende apenas da vivência pessoal. Esse será o problema crucial da educação nos próximos anos.”

Estes são alguns dos questionamentos debatidos ao longo deste trabalho. De certo, a problemática elencada é imensa e ilimitada, razão pela qual, para a autora se impôs em desafio, restringi-las em um texto acadêmico, sem qualquer pretensão de esgotar os assuntos.

Certo está que, se essas linhas não servirem, ao menos, para alguma reflexão, há por trás delas alguém que ainda sonha com uma Nação verdadeira e com um Mundo melhor, porque crê que, antes de Cidadãos, somos Humanos.

## CAPÍTULO 1 - A IDÉIA FEDERATIVA.

O federalismo tem suas origens assentadas em 1787 nos Estados Unidos, quando os representantes dos treze Estados norte americanos, reunidos na Filadélfia elaboraram um texto constitucional que consagrava uma forma inteiramente nova de organizar o poder político<sup>4</sup>, como resposta à necessidade de um governo eficiente para um vasto território, que ao mesmo tempo assegurasse os ideais republicanos que vingaram com a Revolução de 1776.

Na literatura política da Idade Moderna, o federalismo foi objeto de obras que merecem menção. Em 1603, Johannes Althusius ligava o federalismo à própria essência da política, definida como a arte de associar os humanos na organização da vida social. Em 1748, Montesquieu considerava que a construção de confederações juntava os benefícios das pequenas repúblicas, na ordem política interna, com as vantagens do poderio das grandes monarquias, na ordem política externa.

O traço comum dos diversos exemplos e das diversas doutrinas parafederais, usando o termo na acepção da doutrina francesa, consistia no reconhecimento de que o federalismo resultava de um esforço de acordo entre sociedades políticas autônomas, no sentido de construírem uma nova entidade política maior, fundada num tratado, num documento com expressão e valor legal para todos os seus participantes.

A íntima ligação entre a idéia de federação e o conceito de contrato foi ainda mais acentuada no decurso dos séculos XVII e XVIII, quando na Europa e na América floresceram as teorias do direito natural e do contrato social.

Para Viriato Soromenho-Marques, até a Revolução Norte Americana de 1776, de cujo sucesso resultaria o surgimento do federalismo contemporâneo, as principais características das federações e confederações surgidas eram, <sup>5</sup>

(...) a) A existência de uma estrutura de governo central, cujo poder não se exercia diretamente sobre os cidadãos, mas sobre as unidades políticas integrantes da união; b) Essa estrutura central deixava os assuntos de política doméstica completamente entregues aos membros particulares da união, concentrando a sua intervenção num conjunto muito restrito de áreas de interesse comum, como a defesa; c) Respeito pelo princípio da igualdade

---

<sup>4</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, p.224

<sup>5</sup> Viriato Soromenho-Marques. *A Revolução Federal: Filosofia Política e Debate Constitucional na Fundação dos E.U.A.*, p.54

formal das soberanias integrantes da união, independentemente da sua desigualdade demográfica e material efetiva.

Entretanto, houve quem negasse a existência do Estado federado equiparando-o a uma Confederação. Foi o caso de John Caldwell Calhoun, escritor político do século XIX, para o qual a soberania era um atributo essencial do Estado e, em sendo assim, numa associação, ela não poderia pertencer à União e aos Estados-membros ao mesmo tempo e, sim, a um ou a outro. Se pertencesse à União, as unidades federativas não seriam Estados e a configuração seria de simples Estado. Se pertencesse aos Estados-membros, então seria uma Confederação.<sup>6</sup>

A teoria de Calhoun defende que o Estado Federal baseia-se em uma Constituição, enquanto a Confederação baseia-se em um tratado e, como não pode um tratado entre partes independentes ter o valor de uma lei pois é norma imposta por um poder superior, conclui-se que, ou o Estado Federal baseia-se em um tratado e, como tal, é uma Confederação, ou não tem base jurídica.<sup>7</sup>

Com a publicação da obra *Du Principe Fédératif*, de Pierre-Joseph Proudhon em 1863, misturando o comunalismo, o mutualismo e federalismo, nasce a nova nebulosa criativa do socialismo, onde o anarquismo anti-estadista aparece compensado pela solidarismo. A partir de então, o federalismo é elevado à categoria de concepção do mundo e da vida, sendo contestado pela esquerda, a partir da idéia do modelo unitário de Estado e defendida pelos jacobinos.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Viriato Soromenho-Marques. *A Revolução Federal: Filosofia Política e Debate Constitucional na Fundação dos E.U.A.*, p. 63.

<sup>7</sup> A teoria de Calhoun é rebatida por Le Fur, para quem os Estados-membros não deixam de ser Estados porque participam da soberania do Estado Federal ao concorrerem para formar a vontade do Estado Federal e este pode nascer independentemente de um tratado (ex. Estado unitário que se transforma em federal), ou em decorrência dele e, neste caso, a Constituição será o resultado do tratado. Entende ele, pelas mãos de Darcy Azambuja que a formação do Estado federal passa por algumas fases: “Primeiro, há o tratado, pelo qual os Estados resolvem formar um novo Estado, de que serão membros e sob cuja dependência viverão; fixam a organização do novo Estado e elaboram, ou mandam elaborar, o projeto da sua Constituição. A segunda fase consiste na aprovação desse projeto, pelos diversos Estados, de acordo com a Constituição anterior de cada um. Por fim, vem a vigência da Constituição federal, com o funcionamento dos órgãos federais. Surge, assim, o Estado Federal, distinto dos Estados que o criaram e superior a eles. A Constituição federal não é, pois, um tratado e sim a consequência de um tratado. O novo Estado tem sua Constituição e seus órgãos próprios e os antigos Estados independentes transformam-se em membros seus” In: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Saraiva, 2000. p. 372.

<sup>8</sup> Maria Medianeira Padoin; Guilherme Rodrigues Passamani. Um olhar sobre a proposta federalista de Proudhon, *ensaio apresentado no Primer Encuentro de ADHILLAC* - na Universidade de Buenos Aires, Argentina em novembro de 2003.

A obra de Proudhon é decisiva para qualquer estudo acerca do tema. Trata-se de um marco inicial, o qual lança a idéia de Federalismo, enquanto princípio geral para organização da sociedade, ultrapassando em muito, a visão de transcendência de soberanias. A obra é célebre ao colocar o Federalismo como alternativa a qualquer tipo de combate ao centralismo e à tirania e, também como, elo propulsor e mantenedor da liberdade, pois para a efetivação do sistema proposto, o pensador lança uma nova ordem política, amparada nos princípios de autoridade e liberdade.

Nas palavras do autor, Federação<sup>9</sup> provém

(...) do latim *foedus* (...) quer dizer pacto, contrato, convenção, aliança, etc., é um convênio, pelo qual um ou vários chefes de família, um ou muitos municípios ou Estados, se obrigam, recíproca e igualmente, uns para com outros, com a finalidade de chegar a um ou vários objetivos particulares, que então pesam sobre os delegados da federação de uma maneira especial e exclusiva.<sup>10</sup>

A idéia de federalismo sugere, assim, um acordo entre entidades políticas detentoras de um estatuto formalmente idêntico, que buscam perseguir em conjunto, os objetivos de cada um dos membros da aliança,<sup>11</sup> possibilitado pelo acordo firmado, sem o qual seria impossível atingir.<sup>12</sup>

Proudhon considera o Estado unitário como simples máquina política, defendendo que a mesma deveria ser superada pela eliminação do centralismo, do unitarismo e do soberanismo, em que se enredariam tanto os modelos do rei absoluto, como do povo absoluto, posto que, não admitiriam a existência, no espaço político, de poderes periféricos, territoriais ou grupais. Com efeito, tanto o

---

<sup>9</sup> Tradução livre da autora “(...) *del latin: faedus, genitivo: faer deris; es decir, acto, contrato, tratado, convención, alianza, etcétera, es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva,*” Neste sistema, os contratantes, chefes de família, comunas, cantões, províncias ou Estados, não se obrigam só bilateralmente e comutativamente, uns para com outros — eles garantem para si, formando o pacto, mais liberdades (...) que não abandonam .

<sup>10</sup> Pierre Joseph Proudhon. *El Principio Federativo*, p.74

<sup>11</sup> A experiência histórica é fértil nesse tipo de fenômenos, de ligas e uniões, entre diversos tipos de Estado (de cidades autônomas a reinos e repúblicas) visando enfrentar em conjunto de ameaças à sua integridade e sobrevivência. Na história encontramos, também, o testemunho do caractere imperfeito, conflituoso e efêmero de muitas dessas entidades, conotadas com uma dinâmica de recorte, aparentemente, federal. In: PADOIN, Maria Medianeira. PASSAMANI, Guilherme Rodrigues. *Um olhar sobre a proposta federalista de Proudhon*, ensaio apresentado no Primer Encuentro de ADHILLAC - na Universidade de Buenos Aires, Argentina em novembro de 2003.

<sup>12</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa*, p.6

centralismo democrático, de matriz jacobina, como o centralismo que impulsionava os Estados-impérios não admitiam o pluralismo corporacionista.

A partir de então, na Europa pós-revolucionária, se esboça um movimento federalista contrário às perspectivas do republicanismo defensor do Estado unitário democrático, dotado de uma soberania una e indivisível.

Percebe-se então que, se todo o federalismo é democrático, nem tudo o que é democrático é federalista pois pode haver uma forma de democracia, que ultrapassa o dogma da relação direta entre o indivíduo e o centro político, reclamando a vivacidade dos corpos intermediários.<sup>13</sup>

Neste aspecto, vale ressaltar as palavras de Janice Helena Ferreri Morbidelli quando afirma que,

(...) as idéias de democracia estão intrinsecamente ligadas às idéias federalistas. O debate contemporâneo em torno do federalismo não pode prescindir de uma referência, ainda que sumária, à democracia, uma vez que o processo de democratização do Estado se insere na estrutura do Estado liberal entendido como o Estado que garante alguns direitos fundamentais. Nesse sentido, representa um método de aceitação de um conjunto de regras de procedimentos para a constituição de um governo.<sup>14</sup>

Já que a garantia das liberdades deve ser procurada, nota-se uma mudança basilar, não apenas negando as autoridades, mas através de uma organização complexa, onde as autoridades e liberdades se encontrarão limitadas e, reciprocamente, contrabalançadas.

O autor propõe um pacto ou contrato político que é célula mãe do ideal federalista com o objetivo de efetivar a identidade dos estados federados e, assim, respeitar suas liberdades.

Socialismo, corporacionismo e federalismo inseriam-se, assim, na mesma perspectiva política, propondo uma reorganização simultânea, tanto no plano internacional como no plano interno, isto é, de baixo para cima, pelo renascimento da vida local e pela solidariedade dos grupos não públicos ou não governamentais, como hoje se diz.

---

<sup>13</sup> Maria Medianeira Padoin, Guilherme Rodrigues Passamani. *Um olhar sobre a proposta federalista de Proudhon*, ensaio apresentado no Primer Encuentro de ADHILLAC - na Universidade de Buenos Aires, Argentina em novembro de 2003.

<sup>14</sup> Janice Helena Ferreri Morbidelli. *Um novo pacto federativo para o Brasil*, p.45.

A partir de então, o comunalismo e o mutualismo integram-se naquilo que poderá ser considerado como federalismo integral ou de associação, movimento que foi, aliás, acompanhado pela emergência de movimentos culturais regionalistas. Na própria França ganhou-se consciência de que a Revolução iniciada em 1789 e a posterior administração napoleônica uniformizaram e empobreceram a anterior variedade dos grupos infra-estatais.

O federalismo proudhoniano opõe-se a toda centralização, na medida que respeita a autonomia de agrupamentos particulares. É evidente que a questão não é de assegurar a unidade das liberdades, mas assegurar, a unidade e as liberdades na unidade. Seguindo convicções próprias, coloca o Federalismo como prerrogativa da liberdade, justificando:

Quando eu tiver caído, vítima do que estou decidido a combater, terei ao menos a consolação de pensar que quando a minha voz se calar o meu pensamento obterá justiça, e que, cedo ou tarde, os meus próprios inimigos serão meus apologistas.<sup>15</sup>

Ele elabora uma importante doutrina na qual deve haver a conciliação da liberdade com a autoridade, valendo-se da criação dos governos mistos. Desta forma, entende que o povo conseguiria o seu grande objetivo, que é a busca da verdade.<sup>16</sup>

As propostas de Proudhon causaram pânico à época, pois desarticulavam todo o *status quo* e, talvez fosse este mesmo o seu objetivo, pois tais idéias conservam, mesmo de maneira menos latente, os pensamentos anarquistas que

---

<sup>15</sup> Pierre Joseph Proudhon. *El Principio Federativo*, p.41

<sup>16</sup> Si el lector ha seguido algo cuidadosamente la exposición que acabo de hacer, no podrá menos de ver en la sociedad humana una creación fantástica llena de asombros y misterioso Recordemos en breves palabras las diferentes lecciones que hemos recogido: a) El orden político descansa en dos principios conexos, opuestos e irreductibles : la autoridad y la libertad b) De esos dos principios se deducen paralelamente dos regímenes contrarios : el régimen absolutista y el régimen liberal. c) Esos dos regímenes son tan diferentes, incompatibles e irreconciliables por sus formas como por su naturaleza; las hemos definido en dos palabras : indivisión, separación ri) Ahora bien: la razón indica que toda teoría debe desenvolverse conforme a su principio, y toda existencia realizarse según su ley: la lógica es la condición, tanto de la vida como del pensamiento. En política sucede justamente lo contrario: ni la autoridad ni la libertad pueden constituirse aparte, ni dar origen a un sistema que les sea exclusivamente propio; lejos de este, se hallan condenada en sus respectivos triunfos a hacerse perpetuas y mutuas concesiones.e) no es posible en política ser fiel a los principio sino en el terreno teórico y habiéndose de llegar en la práctica a las transacciones de todos los géneros, El gobierno está, en último análisis, redicido, a pesar de la mejor voluntad y de toda la virtud del mundo , a una creación híbrida y equivoca , a una promiscuidad de regímenes, rechazada por la severa lógica , ante la cual , no puede menos de retroceder la buena fe.No se asalva de esta contradicción ningún gobierno.f) Conclusion: entrando fatalmente la arbitrariedad en la política , la corrupción llega a ser pronto el alma del poder, y la sociedad marcha arrastada sin tregua ni descanso por la pendiente sin fin de las revoluciones. In: PROUDHON, Pierre Joseph. *El Principio Federativo*. Madrid. Aguilla Torre Lebre, Trad. F.PI.Y Margall, 1971. p. 52

rondaram sua vida e foram decisivos, através da roupagem federalista, para a criação de estados e blocos políticos durante o século XX.<sup>17</sup>

O autor profetiza que “o século XX abriria a era das federações ou a humanidade começaria um purgatório de mil anos”<sup>18</sup>. E isto porque o sistema federativo teria superioridade moral sobre o sistema unitário, submetido a todos os inconvenientes e a todos os vícios do indefinido, do limitado e do absoluto, do ideal. A Europa seria ainda grande demais para uma confederação única: ela não poderia formar senão uma confederação de confederações.<sup>19</sup>

O primeiro passo a dar em direção a uma reforma do direito público europeu, seria o restabelecimento das confederações italiana, grega, batávica, escandinava e danubiana, prelúdio da descentralização dos grandes Estados e, em seguida, o desarmamento geral. Então, todas as nações regressariam à liberdade e concretizar-se-ia a idéia de um equilíbrio europeu, previsto por todos os publicistas e homens de Estado, mas impossível de obter com grandes potências de constituição unitária.

Ao longo da história, podemos afirmar que, os Estados assumiram o modelo federativo tendo em vista razões de ordem geográfica e de formação cultural da

---

<sup>17</sup> O sistema federativo é aplicável a todas as nações e a todas as épocas porque a humanidade é progressiva em todas as suas gerações e em todas as suas raças, e a política da federação que é, por excelência, a política do progresso, consiste em tratar cada população (...) segundo um regime de autoridade e de centralização decrescentes, correspondente ao estado dos espíritos e aos costumes. O essencial nessa via partiria de pequenos grupos soberanos, unindo-os pelo pacto da federação. Depois, organizar em cada Estado federado (...) segundo a lei de separação dos órgãos — isto é, separar no poder tudo o que pode ser separado, definir tudo o que pode ser definido, distribuir entre órgãos ou funcionários diferentes tudo o que terá sido separado e definido; não deixar nada na indivisão; rodear a administração de todas as condições de publicidade e de controlo. Finalmente, em lugar de absorver os Estados federados ou autoridades provinciais e municipais numa autoridade central, reduzir as atribuições destas a um simples papel de iniciativa geral, de garantia mútua e de vigilância, cujos decretos não recebem a sua execução senão com o visto dos governos confederados e por agentes às suas ordens. In: PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001. p. 43

<sup>18</sup> Pierre Joseph Proudhon. *Do Princípio Federativo*, p. 44.

<sup>19</sup> O contrato de federação — tendo por objetivo, em termos gerais, garantir aos Estados confederados a sua soberania, o seu território, a liberdade dos seus cidadãos; de solucionar as suas questões; de providenciar, com medidas gerais, a tudo o que diz respeito à segurança e à prosperidade comum (...) — é essencialmente restrito. Se fosse de outro modo, a autoridade federal, de simples mandatária e com a função subordinada que deve ter, seria considerada como preponderante; em vez de estar limitada a um serviço especial, pretenderia abarcar toda a atividade e toda a iniciativa; os Estados confederados seriam convertidos em prefeituras, intendências, sucursais ou administrações. O corpo político, assim transformado, poderia chamar-se república, democracia ou tudo o que lhes agrada; já não seria um Estado constituído na plenitude das suas autonomias, já não seria uma Confederação(...) Em resumo: o sistema federativo é o oposto da hierarquia ou centralização administrativa e governamental (...) A sua lei fundamental, característica, é esta: na federação, os atributos da autoridade central especializam-se e restringem-se, diminuem de número, de dependência, à medida que a Confederação se desenvolve, pelo acesso de novos Estados. In: PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001, p.44.

comunidade.<sup>20</sup> Um território amplo é propenso a ostentar diferentes modos de desenvolvimento cultural e de paisagem geográfica, recomendando ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes.

De certa forma, o federalismo tende a permitir a convivência pacífica de grupos étnicos heterogêneos, inúmeras vezes com línguas próprias, religiões e costumes, também próprios, que atuam como forças contrapostas às tendências centrífugas<sup>21</sup>

Ainda hoje, na maioria da doutrina sobre o tema, o federalismo<sup>22</sup> é visto como uma resposta à necessidade de se ouvirem às bases de um território plural quando da tomada de decisões, que afetam a Nação como um todo.<sup>23</sup> A fórmula opera de maneira clara para reduzir poderes excessivamente centrípetos.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Viriato Soromenho-Marques do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa, em palestra proferida sobre o tema em abril 2006 afirmou que : “(...) na aparente familiaridade que une Europeus e Norte-americanos abriga-se uma enorme dose de preconceito, desconhecimento e ignorância mútuos. De vez em quando esse facto torna-se incontornável. Na verdade, o tema do federalismo é um desses domínios onde a distância oceânica parece ser um obstáculo maior no plano do espírito do que no da geografia. Na Europa o federalismo tornou-se num tema quase maldito, ou pelo menos objecto de forte reserva mental em todos os debates políticos. Nos EUA, por seu turno, a literatura sobre federalismo transformou-se num assunto de política doméstica, remetido para o foro altamente técnico das relações entre os Estados e a União, e em particular para o estudo minucioso dos acórdãos do Supremo Tribunal federal (*Supreme Court*). Muitos dirigentes da União Europeia insistem em esquecer que o seu projecto precisa de um nome. Toda a 'coisa' tem de caber num conceito, e se ele não é o de federalismo então é preciso que se arranje, pela positiva, um outro. Por enquanto toda a gente parece satisfeita pelo facto de a U.E. continuar a ser 'uma coisa sem conceito'. Muitos políticos norte-americanos, por seu turno, esquecem aquilo que os seus 'pais fundadores' consideravam elementar: a força do federalismo como solução política residia no seu universalismo. O verdadeiro alcance da experiência americana consistia em ela ser uma sementeira de novos tempos. Mesmo o circunspecto George Washington fazia inscrever nas mensagens lidas nos funerais castrenses dos seus comandantes, durante a guerra contra o império britânico, que eles tinham tombado pela causa da América "e de toda a humanidade" (*and all mankind*)(...)

<sup>21</sup> Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*, p.759

<sup>22</sup> Na Europa, os inimigos ideológicos do federalismo convocam-no sempre no singular, dando corpo a uma estratégia redutora e desvalorizadora. Alguns autores chegam mesmo a interpretar a corrente *funcionalista*, desenvolvida por David Mitrany entre as duas guerras mundiais, como uma alternativa ao federalismo, quando, em rigor, mais parece uma expressão mitigada do mesmo. Na verdade, o autor sustenta que o federalismo é como uma *empresa* essencialmente plural e diversificada, adaptada a contextos históricos, sociais e políticos diferenciados. É claro que o federalismo moderno tem como referência inegável a experiência pioneira dos EUA, a qual nos serve como horizonte comparativo permanente. In: Mihai Alexandrescu, David Mitrany. *From Federalism to Functionalism*. In: *Transylvanian Review*, No. 1, 2007, p.16.

<sup>23</sup> No Brasil, ao se discutir sobre o tema, vale a pena consultar os acórdãos prolatados pelo Supremo Tribunal federal em : STF, DJU, 1 dez.2000, ADI 2.024/DF, Rel.Min.Sepulveda Pertence; STF,DJU, 18 mar.1994 , ADIn 939-7/DF, Rel.Min.Sydney Sanches; STF,DJU, 25 abr 2005, ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluzo; dentre outras.

<sup>24</sup> Neste contexto, as obras de Daniel Judah Elazar (falecido em 1999), acadêmico que repartiu as suas atividades entre Filadélfia e Jerusalém, causam nos seus leitores um salutar efeito de contraste. Elazar é simultaneamente um filósofo e um cientista político. Ele procura analisar os seus objetos com uma visão ampla e sem peias. Faz-nos recordar o método compreensivo de alguns autores alemães da transição do século XIX para o século XX, como Ferdinand Tönnies e Max Weber, que ajudaram a libertar a sociologia nascente das malhas redutoras do positivismo. Para Elazar o federalismo constitui não somente uma questão de sistemas

Segundo Viriato Soromenho-Marques, uma das novidades essenciais do federalismo norte americano foi a consideração de que teria de existir uma *identidade política comum de viés republicano*<sup>25</sup> entre todos os membros da Federação.

Para o autor, as três principais características do republicanismo, que estabelece a lógica comum do federalismo, são as seguintes:

(...) a) *Sistema representativo*. Os órgãos de poder da federação e dos Estados membros teriam de ser baseados no voto popular para a eleição de representantes, em conformidade com o princípio da soberania popular. b) *Separação e equilíbrio de poderes*. A concepção de Locke e de Montesquieu sobre a relação e equilíbrio entre os poderes legislativo, executivo e judicial deveria estar presente tanto no desenho de funcionamento dos órgãos de poder comum (da federação), como nas instituições políticas dos Estados membros da união federal. c) *O primado da Constituição*. Os direitos e os deveres dos cidadãos, as competências dos órgãos, o processo de formação e validação das leis, enfim, toda a gramática da ordem política não poderia ser deixada ao arbítrio das maiorias, ou ao império dos costumes, mas deveria ser definida com clareza e transparência no texto de uma lei fundamental aprovada pelo conjunto dos cidadãos, e apenas por ele suscetível de reforma. (...)<sup>26</sup>

Como já dito, a ideia clássica de Federação advém da experiência norte americana, cuja novidade, nas palavras de Celso Bastos, “*consistiu na partilha do exercício das prerrogativas próprias da soberania*” ou seja, cada um dos Estados representados delegou poderes ou competências, com base nas quais, criou-se um novo Estado cujos elementos foram: “1) *território, resultante da soma dos territórios estaduais; 2) população, formada pela somatória de todos os cidadãos vinculados a*

---

políticos ou de direito constitucional, mas é sobretudo uma hipótese de leitura filosófica da história universal, sobretudo da história do Ocidente. O federalismo não se limita a ser uma reserva de dispositivos políticos e jurídicos, é sobretudo uma atmosfera cultural, uma constelação de valores enraizados nas grandes tradições religiosas do Ocidente. O federalismo tem sido ao longo dos séculos, e sob diversas designações uma tentativa de articular uma lógica de cooperação no quadro da multiplicidade, contra a lógica do confronto ditada pela tentação da homogeneidade cultural. Para Elazar, as três categorias principais associadas ao federalismo (covenant, compact e contract) manifestam um processo de secularização recente a partir de uma matriz judaica e religiosa dominante. Daí que Elazar nomeie a tradição federalista preferencialmente pela designação mais originária de 'covenantalism' (sendo o federalismo pós-Revolução Americana como que a versão contemporânea dessa tradição). Essa linhagem cultural teria sido assinalada por três rupturas fundamentais: • A separação entre Judaísmo e Cristianismo. • A ruptura introduzida na Cristandade pela Reforma e a consolidação das Igrejas Protestantes. • A separação, tanto no mundo judaico como no cristão, entre os seguidores de uma visão mais religiosa ou uma concepção mais secularizada do 'covenant'. In: Viriato Soromenho-Marques —O Federalismo apud *Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa*, p. 40.

<sup>25</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Op. cit*, p.42.

<sup>26</sup> *Idem.*, p.44

qualquer um dos Estados preexistentes e, por fim; 3) organização política, criada por uma Constituição, prevendo um Poder Executivo, um Legislativo e um Judiciário.”<sup>27</sup>

Tal experiência não se tratou de mera fusão de Estados, como possa parecer à primeira vista, pelo contrário, cada um deles manteve sua individualidade, sua organização e suas próprias competências, não as delegando ao poder central.

Após a formação desse novo modelo, outros Estados assumiram também tal modo de ser, ajustando-os as suas peculiaridades, de sorte que, atualmente, não há um único<sup>28</sup> modelo de Estado federal a ser recebido, mas, dentre eles há alguns traços típicos passíveis de apontamento.<sup>29</sup>

Primeiramente podemos dizer que se trata de uma forma de organização do poder que dá lugar, no mínimo, a dois níveis diferentes de governo: o central e os regionais, cada um com suas competências próprias partilhadas e seguradas através de uma Constituição, e mais, no federalismo, a soberania<sup>30</sup> é atributo do Estado Federal, como um todo, assim como a autonomia<sup>31</sup>, que não se confunde com o conceito anterior.

---

<sup>27</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, p. 224

<sup>28</sup> Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Op. Cit.*, p. 754.

<sup>29</sup> No Supremo Tribunal Federal, o Ministro Sepúlveda pertence, cuidando da cláusula pétrea da forma federativa de Estado, afirmou que “esta não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou, e como o adotou” (ADI 2.024-2-liminar, DJ, de 01/12/2000)

<sup>30</sup> Soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno.” (Ministro Sepúlveda Pertence, STF, em voto proferido no ADI 2024-2): Soberania, do latim *superanus* – superior, super, sobre –, não se confunde com poder político, havendo quem a conceba como poder estatal e outros que afirmam não ser propriamente um poder do Estado e sim uma qualidade deste poder isto é, um atributo do Estado. Apesar de ambos os sentidos estarem atrelados à concepção de poder. Seus caracteres são: a) a unidade: uma autoridade soberana em um dado território; b) a indivisibilidade: é um todo, embora possa repartir competências e dividir funções políticas; c) a inalienabilidade: não pode ser transferida a outrem e d) a imprescritibilidade: eterniza-se no tempo. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>31</sup> “Etimologicamente, a palavra autonomia provém de *nómos*, que significa a edição de normas próprias. Atualmente, no aspecto jurídico, autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competência traçado pelo poder soberano” (Ministro Sepúlveda Pertence, STF, em voto proferido no ADI 2024-2) Autonomia, integra o conceito de federação que se baseia na união de coletividades políticas autônomas, em prol da agregação em um Estado Federal, preservando uma autonomia política mas limitada e circunscrita, para garantir o equilíbrio da federação. As partes autônomas mantêm uma relação entre si (vontades parciais) e com o ente central (vontade central) originando um pacto federativo, sob a égide das cláusulas constitucionais que disciplinam esta convivência de forma harmônica e sem hierarquização e sob as luzes de outros elementos caracterizadores da federação, como a indissolubilidade do vínculo, a repartição de competências e renda, a possibilidade de auto-organização, a rigidez constitucional, a participação da vontade das ordens parciais na elaboração da vontade geral e a existência de um tribunal constitucional. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes,<sup>32</sup> a autonomia importa necessariamente em uma descentralização administrativa e política do poder. Os Estados-membros podem executar leis pelas suas próprias autoridades, como também lhes é reconhecido o direito de elaborá-las. Essa autonomia é entendida como a capacidade de autodeterminação, produto do Poder Constituinte Derivado Decorrente e tem seus limites fixados pelo poder soberano.

Nas palavras de Janice Helena Ferreri Morbidelli,

(...) a estrutura democrática de um país interfere na questão federativa. A descentralização é uma das características básicas do federalismo e estabelece um dos condicionantes da democracia. A questão federativa, com ênfase na descentralização, é decorrente de regimes não autoritários. De um lado, porque a centralização é incompatível com o regime democrático. De outro, porque os países que adotam o federalismo têm, geralmente, realidades regionais heterogêneas extensão continental e sociedade complexa e reivindicante, razões que exigem a melhorias dos serviços públicos que somente se dará com a descentralização.<sup>33</sup>

Para Francisco Rezek<sup>34</sup>,

(...) dizem-se autônomas as unidades agregadas sob a bandeira de todo o Estado federal. Variam seus títulos oficiais – províncias e, estados, cantões – e varia, sobretudo, o grau de sua dependência da união a que pertencem. Uma verdade, é válida para todos os casos, independentemente da dimensão do seu grau de autonomia, é a de que : autonomia não se confunde com soberania. Isso ficou bem assentado quando da independência norte americana.<sup>35</sup>

Estados federados, exatamente por admitirem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica centrais, não tem personalidade jurídica de direito internacional público, faltando-lhes assim, capacidade para exprimir voz e vontade próprias na cena internacional.

O federalismo contemporâneo introduz uma inversão na lógica política tradicional. Em vez do tradicional "dividir para reinar", experiência de afirmação que se traduzia através da imposição de líderes poderosos sobre povos inteiros, a partir do federalismo, os governos é que são divididos e colocados à serviço dos cidadãos.

---

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 755

<sup>33</sup> Janice Helena Ferreri Morbidelli. *Um novo pacto federativo para o Brasil*, p. 46

<sup>34</sup> José Francisco Rezek. *Direito Internacional Público: curso elementar*, p. 234.

<sup>35</sup> A propósito registra-se breve dissenso doutrinário entre Thomas Jefferson, que entendeu possível conceber um duplo grau de soberania no complexo federativo e, Alexander Hamilton, para quem os estados federados eram os componentes autônomos de uma soberania única, de uma só personalidade internacional.

José Celso de Mello<sup>36</sup>, afirma que esses limites são taxativos e decorrem dos princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis estabelecidos nos moldes previstos na Constituição Federal, a quem cabe, validamente, restringí-los diante do caráter constitucional que se enroupa a autonomia estadual.

Segundo José Afonso da Silva, tal possibilidade decompõe-se nas prerrogativas de<sup>37</sup>:

a) autogoverno, caracterizada pela capacidade do próprio povo do Estado-membro de escolher, diretamente, seu governante e os representantes do legislativo, sem ingerência ou vínculo de subordinação com a União, havendo também um Poder Judiciário Estadual independente e apto a dar a palavra final em matérias de sua competência;

b) auto-organização, que consiste na possibilidade de cada Estado-membro editar sua própria Constituição Estadual e nela dispor sobre sua estrutura organizacional, como resultado do exercício de seu Poder Constituinte Derivado De corrente, observados os princípios e preceitos constitucionais, que lhe darão o norte e os limites do exercício deste poder constituinte derivado, garantindo uma simetria<sup>38</sup> entre a Carta Federal, carregada da vontade constituinte originária e as Estaduais;

c) autolegislação, que se manifesta pelas competências legislativas atribuídas aos Estados-membros e;

---

<sup>36</sup> Estes princípios, cuja terminologia é atribuída a Pontes de Miranda, são assim explicados por José Afonso da Silva: a) extensíveis, aqueles que consubstanciam regras de organização da União, cuja aplicação se estende aos Estados; b) sensíveis, que são aqueles que estão clara e indubitavelmente mostrados pela Constituição e que em razão da sua sensibilidade provocam a mais grave reação ao serem contrariados, para garantir sua observância e que é a intervenção nos Estados (no caso brasileiro, tais hipóteses estão elencadas no art. 34, VIII e os Estados-membros ao organizarem-se terão que adotar); c) estabelecidos, que são as regras que revelam, antecipadamente, a matéria de organização dos Estados, as vedações e os princípios de organização política, social e econômica a serem seguidos, cuja identificação obriga uma consulta ao texto constitucional no seu todo. O autor adverte que no Brasil, a atual Constituição praticamente abandonou os princípios extensíveis, retomando o modelo da Constituição de 1946. In: MELLO F<sup>o</sup>, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986.

<sup>37</sup> José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 86

<sup>38</sup> “O princípio da simetria determina que os elementos estruturantes do Estado e seus princípios essenciais, estabelecidos no texto constitucional guardem, no limite máximo, uma justa proporção nos textos das Constituições estaduais, afastando o risco de uma atuação do poder constituinte decorrente do Estado-membro a ponto de desfigurar o próprio Estado Federal.” In: MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco – São Paulo: Saraiva, 2007.p.754

d) auto-administração, ou seja, a prerrogativa dos Estados-membros gerirem seus próprios órgãos públicos e serviços, sem a interferência do poder central, a partir do exercício de suas competências.<sup>39</sup>

Desta feita, percebe-se que no Estado Federal há uma dupla esfera de poder normativo incidente sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, havendo portanto, duas ordens legais de fato: a da União e a do Estado-membro,<sup>40</sup> ambas com capacidade de autoconstituição, uma vez que, cada Estado-membro tem poder de dotar-se de uma Constituição por ele próprio concebida, sujeita a certas diretrizes impostas pela Constituição Federal, pois o Estado-membro não é soberano.

Na arquitetura essencial do federalismo encontramos, portanto, dois sistemas políticos e de governo, o federal e o estadual, cujas competências e limites são reconhecidos e articulados em uma Lei Fundamental. O traço comum e essencial desses dois sistemas de poder é que ambos são controláveis e responsabilizáveis pelos cidadãos.

Com efeito, um dos conceitos basilares do federalismo é o de dupla cidadania, ou seja, cada cidadão acumula atributos do exercício da cidadania, tanto no plano estadual, como no plano federal. O cidadão intervém nas duas esferas essenciais da vida pública da federação, a do Estado e a da União. Elege os seus representantes; participa no processo de elaboração das leis; é protegido nos seus direitos e, responsável pelo cumprimento dos seus deveres

Assim sendo, pode-se dizer que a Federação cumpriu o papel de resguardar a relação entre duas ordens jurídico-políticas distintas; a da autonomia dos Estados-membros e a da soberania do Estado, considerado na sua totalidade.

A essência do federalismo não é para ser encontrada em um número particular de instituições mas na institucionalização de relações dos participantes na vida política, é um fenômeno que concede muitas opções para a organização da autoridade política e do poder, à medida que as próprias relações são criadas e uma

---

<sup>39</sup> Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Op. cit.*, p.756.

<sup>40</sup> Segundo James Bryce, “o que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, em harmônica e simultaneamente, a ação política de dois governos, o federal e o estadual”. *The American Commonwealth*, 1888 Republicado na versão digital In: *Encyclopaedia Britannica*. Retrieved March 23, 2010, Disponível em <http://www.britannica.com/>

ampla variedade de estruturas políticas podem ser desenvolvidas, compatíveis e consistentes com os princípios federais.

O que se poderia indagar são as razões que levam um Estado a adotar a forma federativa. De maneira geral e bastante genérica, a doutrina afirma que é a busca de uma descentralização territorial acentuada do poder político, pois se reconhece que as Federações com maior nível de descentralização chegam a esgarçar ao máximo a unidade do Estado. Além desse ponto já se teria a multiplicidade estadual e a sua União se chamaria Confederação<sup>41</sup>.

As Federações responderam, portanto, à preocupação fundamental dos Estados preexistentes, que era a de se unirem sem, contudo, perderem a capacidade política sobre aquelas matérias que, mesmo isoladamente, tinham perfeitas condições de discipliná-las e executá-las.<sup>42</sup>

Eram uma forma de integração estadual de comunidades políticas que não tinham ainda atingido uma plena unidade nacional, em razão das suas acentuadas heterogeneidades, como por exemplo, do ponto de vista étnico, racial, cultura ou lingüístico, tendo em vista que, o modelo federativo, nesses casos, permite que esses grupos cultivem as suas diferenças, sem a necessidade de desintegrarem-se politicamente do todo.

---

<sup>41</sup> Segundo Celso Ribeiro Bastos, “Confederação nada mais é do que a associação dos estados com fins específicos de interesse comum, mas que não abrem mão da sua soberania plena. Cada Estado mantém-se no gozo integral de sua soberania, podendo deixar a Confederação quando lhe aprouver. De outra parte, os órgãos não têm poder de incidir diretamente sobre as populações dos estados que a integram. Estes é que se incumbem de dar cumprimento às decisões coletivas.” In: *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2006, p.226.

<sup>42</sup> Inexistência do direito de secessão - Na medida em que os estados membros não são soberanos, no modelo federativo, há o impedimento dos estados membros se desligarem da União – no que o Estado Federal se distingue da Confederação. No texto constitucional brasileiro, consta no art. 1 da CF/88 – a previsão de indissolubilidade do laço federativo. In: *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2006, p. 227.

### 1.1. O Federalismo, hoje.

Os europeus e o mundo ganharam em aprender com as importantes lições do federalismo republicano clássico norte americano, inaugurado pela Declaração de Independência, 1776 e, prosseguido com a aprovação da Constituição Federal dos EUA de 1787. Mas, o modelo consagrado na Constituição dos EUA não deve ser entendido como o ideal da construção europeia pois não é o seu modelo nem o seu destino.

O federalismo, ou pelo menos, sua expressão concreta, a federação, não resulta de uma construção abstrata e intemporal. Toda a sua trajetória histórica conta a forma como foi pensado e praticado desde as primeiras Ligas das cidades gregas. Esta recorrência da organização federal através dos séculos contribuiu para alimentar a fé dos seus mais fiéis adeptos.

O federalismo partilharia com a humanidade uma origem imemorial, pois teria o mérito intrínseco de exprimir as suas aspirações contraditórias, isto é, um desejo simultâneo de independência e solidariedade, de autonomia e de poder.<sup>43</sup>

Como no Federalismo há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdícios de esforços e recursos. A repartição de competências<sup>44</sup> entre as esferas do federalismo é o instrumento concebido para esse fim.<sup>45</sup>

O federalismo é, portanto, resultado da combinação dos princípios de *self-rule* e de *shared rule*, ou seja, a combinação de uma esfera de auto-governo com uma outra esfera de atuação conjunta, ou partilhada, com os demais componentes do sistema federal.

---

<sup>43</sup>Sophie Béroud; Jean Weydert. *O Futuro da Europa*, p.72

<sup>44</sup> “Competência, é a esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, por meio da especificação de matérias sobre as quais se irá exercer o poder de governo, ou seja, as competências são as mais diversas formas de poder de que se valem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções e emitir suas decisões.” In: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>45</sup> Tocqueville afirma que a repartição de competências foi a primeira grande dificuldade apresentada ao espírito dos americanos no pós-independência. Sua complexidade repousava na impossibilidade de estabelecimento da parte exata e completa que deveria caber a cada um dos dois governos, em razão da imprevisibilidade de todos os detalhes da vida de um povo e de forma a se preservar a “soberania” dos Estados e em tudo o que dizia respeito à sua prosperidade interna, sem que com isto a União perdesse a sua unidade como um corpo capaz de prover a todas as necessidades gerais. In: TOCQUEVILLE, Aléxis. *A democracia na América: Livro I: Leis e costumes*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2001, pp.130.

Assim, a questão da determinação das competências de atuação para cada um dos níveis de intervenção, isto é, a repartição vertical de competências, revela-se um ponto nevrálgico nos sistemas de moldura federal.<sup>46</sup>

Em sentido lato, o federalismo envolve a ligação de indivíduos, grupos e entidades políticas em união última e limitada, de tal maneira que, procura a busca energética dos fins comuns, enquanto que, mantém as integridades respectivas de todos os partidos.

Como princípio político, o federalismo tem a ver com a difusão constitucional do poder de tal forma que, os elementos constituintes num arranjo federal partilham os processos políticos e administração comuns por direito, enquanto que, as atividades do governo comum são conduzidas de maneira a manter as suas integridades respectivas.

Os sistemas federais fazem isso mediante a distribuição constitucional de poder aos corpos gerais e constituintes, de maneira desenhada, para proteger a existência e autoridade de todos. Em um sistema federal, as políticas elementares são feitas e implementadas, através da negociação, de tal forma que todos possam partilhar os processos de execução e elaboração de decisão no sistema.

Uma federação é uma entidade composta por fortes unidades constituintes, os Estados e, um forte governo geral, federal, cada qual possuindo poderes delegados pelos indivíduos e a quem foi dado poderes para lidar diretamente com a cidadania no exercício de tais poderes.<sup>47</sup>

O modo como os Estados repartem as competência é um dos elementos mais relevantes pois indica o tipo de federalismo adotado. Raul Machado Horta, afirma que a repartição de competências é a grande questão do federalismo, a exigência da estrutura federal é a peça fundamental do sistema, pois é indispensável para assegurar o convívio saudável dos ordenamentos que compõem o Estado Federal.<sup>48</sup> A repartição de competências consiste na distribuição de atribuições, pela Constituição Federal, a cada ordenamento, de uma matéria que lhe seja própria.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Daniel Judah Elazar. *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, p. 37

<sup>47</sup> Paulo Vicente. *O federalismo no processo de integração europeia*. Trabalho realizado no âmbito da bolsa de doutoramento (referência SFRH / BD / 27384 / 2006) da *Fundação para a Ciência e a Tecnologia*, é cofinanciado pelo POCI 2010 (Programa Operacional Ciência e Inovação 2010) e FSE (Fundo Social Europeu).

<sup>48</sup> Raul Machado Horta. *Direito constitucional*, p. 356.

<sup>49</sup> Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Martires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Op. cit.*, p. 755.

Tércio Sampaio Ferraz Jr. sistematiza as normas de competências, dividindo-as em: a) “*normas de competência*” propriamente ditas: as que estabelecem a forma e as condições necessárias para o exercício do poder jurídico, definindo a competência pessoal (qual o sujeito qualificado), a competência procedimental (qual o procedimento) e a competência material (o alcance possível em relação aos sujeitos passivos, sua situação e o tema de que trata), sendo que a violação atinge sua eficácia, ou seja, fora dos limites estabelecidos, os atos serão nulos e as normas, inválidas e, em oposição a estas; b) “*normas de conduta*”: estabelecem relações de obrigação e cuja violação não atinge a eficácia do ato, mas gera a responsabilização do violador<sup>50</sup>.

Além da repartição de competências, as constituições federais prevêm, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas próprias competências.

A concentração de competências no ente central indica um modelo centralizador ou centrípeto, já a opção pela ampla distribuição de poderes em favor dos Estados-membros, configura um modelo descentralizador ou centrífugo. Havendo uma dosagem contrabalançada de competências, fala-se em federalismo do equilíbrio.<sup>51</sup>

Kelsen, ao discorrer sobre a repartição de competência legislativa do Estado Federal, afirma que o seu ordenamento jurídico total é composto pela comunidade jurídica central parcial, constituídas por normas gerais centrais, leis federais, as quais são válidas para todo o território e editadas pelo órgão legislativo central, vindo a formar a “federação” e, por várias comunidades jurídicas locais, constituídas por normas gerais locais, editadas por órgãos legislativos locais, legislaturas dos Estados componentes, válidas apenas para partes definidas do território, certo que estas unidades jurídicas, sejam elas, locais ou parciais, formam os Estados componentes.<sup>52</sup>

Segundo Jorge Miranda, essas duas ordens jurídicas são semelhantes pois subordinam-se, na mesma intensidade, à ordem jurídica total, que lhes é superior e parciais pois suas competências são limitadas a determinadas matérias, também

---

<sup>50</sup> Tércio Sampaio Ferraz Jr. Normas gerais e competência concorrente: Uma exegese do art.24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, p. 17.

<sup>51</sup> William H. Riker. *Federalism: Origin, Operation, Significance*, p. 50

<sup>52</sup> Hans Kelsen. *Teoria geral do direito e do Estado*, p. 274.

eleitas, pela ordem jurídica total e, mantêm com ela uma relação de coordenação. É esta ordem jurídica total ou global, que possui a supremacia da competência.

De qualquer sorte, a dualidade de Estados não significa separação ou polarização, pois segundo o autor, esta dupla estrutura de sobreposição e de participação só pode sobreviver com a integração jurídica e política, cujo papel necessariamente e exclusivamente, será desempenhado pela Constituição federal. Em cada federação, pode não ter havido historicamente um ato constitutivo, pelo menos ele tem de ser pressuposto. Mas, formada a federação,

(...) doravante é a Constituição federal – obra de um poder constituinte distinto do de cada um dos estados federados, embora resultante da sua intervenção – que contem o fundamento de validade de eficácia do ordenamento jurídico federativo; e é ele que define a competência das competências.<sup>53</sup>

Atualmente, podemos afirmar que o federalismo contemporâneo, desenvolvido inicialmente nos Estados Unidos, vem trilhando um desenvolvimento inovador na União Européia. Em ambos os casos, se traduz por uma enorme capacidade de atração e inclusão.

As suas fronteiras jamais são fechadas ou a sua obra acabada. Convoca os cidadãos na aventura de construir uma sociedade que não está necessariamente unida nem por um passado partilhado, nem pela língua, nem pela unidade étnica ou cultural, mas pelo projeto de um futuro comum com mais liberdade e paz.

Dircêo Torrecillas Ramos<sup>54</sup> expõe que, ao compararmos os elementos do federalismo com as estruturas fundantes da União Européia, percebemos a busca do federalismo, mas ainda esta em processo inacabado. Encontramos a associação de Estados; a participação dos cidadãos nos poderes, o respeito à identidade histórica, cultural, lingüística dos Estados-membros e sua estrutura constitucional, próprios do federalismo, a subsidiariedade e a cooperação, a personalidade jurídica da União e a superioridade do direito da União.

Contudo, quanto aos requisitos, muitos ainda estão em formação e o que se destaca é a existência ou não de uma Constituição pois, se o processo de construção é federalista, a natureza das instituições certamente não o é.

---

<sup>53</sup> Jorge Miranda. *Manual de Direito Constitucional*, p.272.

<sup>54</sup> Dircêo Torrecillas Ramos. As comunidades a caminho da globalização: confederação ou federação? In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 40. Revista dos Tribunais, p. 89.

Nos dias de hoje, observa Octavio Ianni em sua análise sobre o advento da nova ordem mundial,

(...) o dilema consiste em constatar se está ou não havendo uma ruptura histórica em grandes proporções, em âmbito global, assinalando o declínio do Estado-nação e a emergência de novos e poderosos centros mundiais de poder, soberania e hegemonia. Nesta hipótese, o Estado-nação continua vigente, mas com significados diversos dos que teve por longo tempo no pensamento liberal e no pensamento de algumas correntes marxistas, sem esquecer sociais-democratas, neoliberais, fascistas e nazistas.<sup>55</sup>

Por isso, o ideal da paz universal deve ser realizado mediante processos que levem em consideração, segundo Miguel Reale “*as conjunturas sociais e históricas de cada um dos parceiros nacionais, convocados para decidir em pseudo-igualdade de condições*”.<sup>56</sup>

Kant escreveu relativamente pouco sobre política pragmática, mas a sua notável exceção foi o ensaio acerca da *Paz Perpétua*, quando elaborou um consistente projeto de federalismo mundial. Postulou uma forma relativamente democrática de governo, inserida no contexto republicano de participação política, assim como a necessidade primordial do desenvolvimento de um novo Direito Internacional, fundando em um conjunto de normas superiores, coercitivas e oponíveis aos Estados.

O pensamento de Emmanuel Kant sobre as relações internacionais age em congruência com o restante de suas concepções liberais em matéria de filosofia política. Entende ser necessária a intervenção de um novo poder internacional, deliberado segundo a razão federalista de conotação liberal, visando a eliminação das guerras entre os povos de todo o mundo.

Como dito, em a *Paz Perpétua*, breve ensaio de 1795, Kant propôs o seu clássico modelo de *Federalismo Mundial*, segundo o qual buscava alertar os homens ilustrados de sua época para a necessidade da paz definitiva entre os Estados.

Segundo o iluminista, as coletividades estatais deveriam pactuar o término dos conflitos, em sentido análogo ao que faziam os indivíduos se unirem contratualmente para a constituição da sociedade civil.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Octavio Ianni. *Teorias da Globalização*, p. 40.

<sup>56</sup> Miguel Reale. *De Olhos no Brasil e no Mundo*, p. 93.

<sup>57</sup> Emmanuèll Kant. *Projet de Paix Perpetuelle*, p. 22.

Tratava-se, outrossim, de verdadeiro imperativo categórico estatal, a colaboração para o grandioso projeto moral de construção jurídica da nova comunidade internacional,<sup>58</sup> tendo por finalidade básica a visão nitidamente *hobbesiana* de que “o estado de paz entre os homens vivendo lado a lado não é o estado natural; porque o estado natural é um estado de guerra”.<sup>59</sup>

Na realidade, o tom pessimista de *Paz Perpétua* reflete, em larga medida, a situação dramática enfrentada pelos povos da Europa em 1795, combatidos pelas guerras entre as grandes nações do Velho Continente.

Neste contexto, ao *estado natural de guerra* se referia Kant, às relações conflituosas entre as potências européias oriundas, exatamente deste fato, a proposta da confederação de *Estados livres*, em forma de *Liga das Nações* para a paz mundial.

O essencial do projeto de *Paz Perpétua* é postular a conquista da liberdade universal alcançável através de regras de Direito, que permitam a harmonização da conduta externa de um determinado Estado, com a das demais coletividades estatais.

Outrossim, Kant pretende realizar a transplantação do ideário iluminista da lei como geradora de liberdade individual, para a perspectiva do Direito conquanto instrumento pacificador das relações entre os povos, por força do desenvolvimento de uma Constituição geral dos Estados nacionais.

Na visão kantiana, se os Estados permanecessem, no âmbito das relações internacionais desprovidos de regras básicas, que em última análise são as que permitem a existência de liberdade, eles continuariam a violar os direitos dos cidadãos, em função de seus propósitos expansionistas.

Assim sendo, como os Estados podem escravizar as futuras gerações com dívidas de guerras e corromper a moralidade pública, a realização de um autêntico Estado de Direito em nível internacional minimizaria esta ameaça, mas estaria

---

<sup>58</sup> “Les Peuples, en tant qu’Etats, peuvent être jugés comme des individus ; dans leur état de nature (c’est-à-dire indépendants de lois extérieures) ils se lèsent mutuellement déjà du fait qu’ils sont voisins et chacun, en vue de sa sécurité, peut et doit exiger de l’autre, qu’il se soumette avec lui à une constitution, semblable à la constitution civile où chacun peut voir son droit garanti. Ceci constituerait une fédération de peuples (Volkerbund) qui ne serait pas néanmoins nécessairement un Etat fédératif (Völkerstaat)” In: KANT, Emmanuel. *Projet de Paix Perpétuelle*. Trad.: J. Gibelin, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1947, p. 22.

<sup>59</sup> “L’état de paix entre des hommes vivants côte-à-côte, n’est pas un état de nature (status naturalis); celui-ci est bien plutôt un état de guerre” – *idem*, p. 13.

dependente da formação de uma nova ordem federativa mundial, por Kant denominada de *foedus pacificum*.<sup>60</sup>

Hannah Arendt, compreendendo magnificamente o posicionamento kantiano, observou que a preferência do filósofo alemão pelo sistema confederativo para a sociedade internacional, se devia pelo fato dele saber “*perfeitamente bem que um governo mundial – de caráter centralizador – seria a pior tirania imaginável*”.<sup>61</sup> Por isso, Kant postulou tão-somente a formação de uma ordem pluralista de coletividades estatais soberanas, fundamentada na regulação jurídica das relações federativas internacionais.

O projeto de federalismo mundial a que se referia Kant, portanto, era na realidade simplesmente um projeto de confederação mundial, porque os Estados permaneciam soberanos.

Em outras palavras, segundo Gustavo Sampaio Telles Ferreira, o filósofo não soube diferenciar federação de confederação, que já era existente desde 1787, com a formação constitucional dos Estados Unidos da América.<sup>62</sup>

De todo modo, Kant acabou se tornando uma espécie de *prisioneiro* da teoria unitária do Estado, de tanto temer “*que a federação mundial pudesse degenerar em tirania*”.<sup>63</sup> Nesse ponto, constata Lúcio Levi,

(...) todas às vezes que abordou o problema do poder político mundial foi induzido a optar pelo seu ‘sucedâneo’ negativo, isto é, uma confederação de Estados, que, mantendo a soberania absoluta de seus membros, perpetuaria a anarquia internacional, que o Governo mundial teria que eliminar.<sup>64</sup>

Para Hanna Arendt, o temor de Kant em relação à existência de um governo mundial era perfeitamente justificável: almejava, em seu projeto federalista, o

---

<sup>60</sup> Augusto Zimmermann. *Curso de Direito Constitucional*, p. 111

<sup>61</sup> Hanna Arendt. *Lições sobre a Filosofia Política de Kant* p.58.

<sup>62</sup> Gustavo Sampaio Telles Ferreira traz luz à questão: “A Federação a que se refere o filósofo do Estado Liberal corresponderia, isto sim, a uma Confederação, seja pelo direito de secessão por parte do Estado, seja pelo fato de não se ter criado a idéia de um poder central, preservando-se assim a soberania de cada integrante da união. Não se tratava, por conseguinte, de um União de Direito Constitucional, mas de uma União de Direito Internacional, calcada em um sistema de coordenação de vontades políticas, cujos pilares contratuais se apoiariam apenas sobre uma limitação consentida do poder soberano de cada Estado-membro para a consecução de fins comuns. Isto servirá, mas adiante, de elemento de ligação entre o Projeto de Paz Perpétua e a idéia de jurisdição universal”. – In: A Paz Perpétua no Pensamento Kantiano e os Fundamentos de um Tribunal Penal Internacional Permanente. *Revista Interdisciplinar de Direito da Universidade de Valença*. Ano III, nº 3, novembro de 2000, p. 126.

<sup>63</sup> Hanna Arendt. *Lições sobre a Filosofia Política de Kant*, p.65.

<sup>64</sup> Gustavo Sampaio Telles Ferreira. *A Paz Perpétua no Pensamento Kantiano e os Fundamentos de um Tribunal Penal Internacional Permanente*. p.180.

máximo da liberdade universal, que era prejudicada pelas guerras entre os Estados. Somente o vínculo sócio-contratual seria capaz de retirá-los desta espécie de *estado de natureza*, legando à humanidade o constitucionalismo mundial de caráter federativo.<sup>65</sup>

Mas a situação anárquica, típica desse *estado de natureza* entre as nações, ainda seria um mal infinitamente menor do que o da formação do governo único mundial. Kant, sensatamente, receava que um Estado unitário mundial pudesse legar o espectro do despotismo sob todos os povos.

Exatamente por isso, para ao mesmo tempo se evitar a anarquia e o despotismo, gerando a paz e a liberdade, é que Kant elaborou um projeto republicano e federalista de paz perpétua.<sup>66</sup>

A tentação da hegemonia quebra-se contra as proteções essenciais garantidas pela dupla cidadania, pela Constituição comum, e pela soberania partilhada, quer dizer, pelo fato do sistema de poder da União jamais poder suprimir a esfera constitucional, onde os Estados conservam todas as suas prerrogativas intocáveis. Em ambos os casos é o cidadão, aquele que se assume, como o guardião da ordem federal no seu conjunto.

---

<sup>65</sup> Hanna Arendt. *Lições sobre a Filosofia Política de Kant*, p.59.

<sup>66</sup> Patrick Riley, professor da Universidade de Wisconsin-Madison, sobre a visão kantiana de federalismo mundial expõe: “Kant, then, rejects internal or domestic federalism within particular states; but in the end the most striking thing about his international federalism, his *foedus pacificum*, is that the stability of national states depends on it. Kant’s national states, indeed, without being federal, need federalism. The uniqueness of his system is the *interlocking* character of law and public order on all planes, the mutual need of republican constitutionalism and international federalism for each other, and the dependence of constitutionalism itself on peace through international lawfulness. Kant, then, is a *federalist*, as he is often taken to be (...) insofar as the possibility of morality, of respect for persons as *ends in themselves*, turns on a context of *public legal justice* which is secured and stabilized by a universal *foedus pacificum*. If, then, as Kant urges, the good will which constitutes morality is a jewel which shines by its own light, and if national law is the *setting* which supports it, then a federal eternal peace is literally and figuratively the crown of Kant’s practical philosophy”. In: *Federalism in Kant’s Political Philosophy*, do livro *Federalism as Grand Design – Political Philosophers and the Federal Principle*. org.: Daniel J. Elazar, University Press of America – Center for the Study of Federalism, p. 106. Tradução livre da autora: “Kant, em seguida, rejeita o federalismo interno ou domestico federalismo dentro de Estados particulares; mas, no final, a coisa mais notável sobre seu federalismo internacional, seu *pacificum foedus*, é que a estabilidade dos Estados nacionais depende disto. Estados nacionais de Kant, na verdade, sem ser federal, precisam do federalismo. A singularidade do seu sistema é o caractere entremeado da lei e da ordem pública em todos os planos, a necessidade mútua do constitucionalismo republicano e internacional federalismo uns para os outros e a dependência do constitucionalismo em paz através da legalidade internacional. Kant, então, é um federalista, como ele é frequentemente considerado (...) na medida em que a possibilidade de moralidade, de respeito pelas pessoas como fins em si mesmos, se transforma em um contexto de Justiça jurídica pública que é protegida e estabilizada por uma *pacificum foedus* universal. Se, em seguida, como Kant insta, a boa vontade que constitui a moralidade é uma jóia a qual se destaca pela sua própria luz e se a legislação nacional é a configuração que a oferece suporte, uma paz eterna federal é literalmente e figurativamente a coroa da filosofia prática de Kant”. In: RILEY, Patrick. *Federalism in Kant’s Political Philosophy*. In: *Federalism as Grand Design – Political Philosophers and Federal Principle*. Daniel J. Elazar (org.) University Press of America – Center for the Study of Federalism - University of Wisconsin-Madison.

A grande força do federalismo, incluindo sua própria idéia, estruturas e processos, assenta na sua flexibilidade ou capacidade de adaptação, mas torna difícil a discussão no plano teórico. Mesmo o argumento de sê-lo particularmente flexível, contraria muitas discussões convencionais do assunto, as quais, freqüentemente enfatizam as divisões rígidas de poder.

Nessa linha, vale assentar que apesar de determinados sistemas federais serem inflexíveis, o princípio federal tem sido empregue com sucesso de formas muito diferentes, sob várias circunstâncias, justificando facilmente a reivindicação da flexibilidade mesmo que pareça complicar a construção da teoria. A flexibilidade joga com a ambigüidade, a qual, mesmo criando severos problemas teóricos traz grandes vantagens operacionais.<sup>67</sup>

Isto porque, uma das características do federalismo é a sua aspiração e propósito de, simultaneamente, gerar e manter, quer a unidade, quer a diversidade.<sup>68</sup> A diversidade é manifestada através da nacionalidade ou fatores étnicos, religiosos, ideológicos, sociais e de interesses que podem ou não ganhar expressões políticas.

Unidades consolidadas procuram despolitizar ou limitar cuidadosamente os efeitos políticos da diversidade, relegando suas manifestações à outras esferas. A unidade federal, por outro lado, não é somente confortável com a expressão política da diversidade, mas é desde as suas origens, um meio para acomodá-la como um elemento legítimo na entidade política.

Assim, as entidades políticas consolidadas podem ser diversas mas, para elas, a diversidade não é considerada desejável por si, mesmo que a realidade exija a sua reconciliação no corpo político.<sup>69</sup>

O argumento federal é o de que o pluralismo pode, na verdade, ser um guardião da liberdade, mas não pode ser confiado por si próprio, a menos que adequadamente institucionalizado no plano constitucional.

---

<sup>67</sup> Paulo Vicente. *O federalismo no processo de integração europeia*. Trabalho realizado no âmbito da bolsa de doutoramento (referência SFRH / BD / 27384 / 2006) da *Fundação para a Ciência e a Tecnologia*, é co-financiado pelo POCI 2010 (Programa Operacional Ciência e Inovação 2010) e FSE (Fundo Social Europeu).

<sup>68</sup> Aaron Wildavsky. *Op. cit.*, p. 151

<sup>69</sup> William H. Riker. *Op. cit.*, p. 32

O federalismo constitui, portanto, uma notável tentativa de resposta política aos problemas de um mundo cada vez mais globalizado. Trata-se de encontrar uma escala política que seja proporcional e correspondente à diversidade dos problemas enfrentados.

## 1.2. Alicerces estruturais do federalismo

Conforme discorremos anteriormente, Proudhon propõe a delimitação do Estado através de um pacto federal, o qual seria eficiente, na medida em que o Federalismo fosse entendido como um sistema total, sócio-econômico. Contudo, seria necessário estruturar uma Confederação das regiões e Províncias, como sendo a única forma de respeitar às nacionalidades locais.

Para tanto, assevera ser fulcral que o Federalismo assegure às regiões e Províncias, pelo menos, uma parte da autonomia que lhes foi retirada pelos processos de centralização. Isto quer dizer que, através do sistema Federalista, os grupos naturais unidos por dialetos, costumes ou religiões readquiririam um espaço de ação, que lhes é de direito, mas impossibilitado de fato, pela força.

Vale dizer portanto, que esse grupo local tem identidade e forma uma realidade social, bem mais viva que a realidade artificial imposta pelo Estado, através da formação de grandes grupos sem qualquer relação de afinidade.<sup>70</sup>

Sob o olhar dessa proposta, o Federalismo se opõe constantemente à formação do grande Estado, pois este estabelece na unidade da força e na redução das liberdades, onde a sociedade não consegue subsistir por ela própria, mas sim, através da autoridade de um Estado forte que imporá disciplina e obediência. Neste grande Estado, não há lugar para a diversidade podendo ser encarada como insubordinação. A unidade é o sufragar das particularidades.

Por outro lado, o contraponto possível, nos diz que um grupo social pode existir por ele mesmo, assegurando a coesão. Sendo capaz de viver e pensar como um ser orgânico, desenvolvendo as suas potencialidades de acordo com sua liberdade.

Assim, uma Nação se torna mais estável na medida em que os grupos se tornam mais autônomos. A Nação não será uma massa homogênea e dominada, mas uma Federação ou Confederação de Estados.<sup>71</sup>

Pois bem, o ideal Federalista configurava-se como tentativa de proporcionar a todos os homens um sistema capaz de responder às suas necessidades, aos seus

---

<sup>70</sup> Pierre Joseph Proudhon. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>71</sup> *Idem*, p. 42.

anseios. Ele responderia à altura às pressões da nacionalidade e da unidade, através desta Confederação de Províncias respeitando as realidades locais.

As fronteiras não mais seriam criações políticas artificiais, mas respeitariam os lindes impostos pelos costumes e a tradição de cada grupo. A arbitrariedade do Poder não terá mando para estas decisões. Assim, o Federalismo estaria aplicado às relações entre os povos, orientando-se para o estabelecimento da Paz.<sup>72</sup>

O Poder Central, nessa perspectiva, nada teria de exterior à vida social. Ele seria um órgão com a finalidade de coordenar os interesses locais. Para efetivação deste sistema é importante uma ordem política e esta se ampara em dois princípios básicos: autoridade e liberdade. A autoridade precisa de uma liberdade que a reconheça ou rachasse, por sua vez a liberdade, precisa de uma autoridade que a reprima ou tolere.<sup>73</sup>

Autoridade e liberdade são dois fenômenos tão antigos quanto a raça humana. A autoridade é dada pela natureza, é fatal, divina, nunca pode desaparecer. Por seu turno, a liberdade é pessoal, individualista, dada pelo espírito, arbitral. Autoridade e liberdade são fenômenos opostos, mas dependentes, sendo importante buscar o equilíbrio entre estas forças. Nas palavras de Proudhon, é de grande importância a tentativa de conciliação destes:

(...) todas as constituições políticas, todos os sistemas de governo, incluindo o federalismo, podem resumir-se a esta fórmula: o equilíbrio da autoridade pela liberdade e vice versa; é devido a isso que as categorias adotadas desde Aristóteles pela imensidão dos autores e com a ajuda dos quais os governos se classificam, os Estados se diferenciam, as nações se distinguem..<sup>74</sup>.

Todas as formas de federalismo começam com a assunção de que o governo de alguma forma é necessário e que o desenvolvimento do governo efetivo é uma tarefa humana maior. A este respeito, as teorias federalistas são realísticas. O outro “dado” do federalismo é o de que os homens nascem livres e que o bom governo deve ser estabelecido num quadro de máxima liberdade humana.

A tarefa dos constitucionalistas é a de desenvolver um regime no qual as pessoas vejam garantidas as liberdades, todavia, reconhecendo e permitindo uma

---

<sup>72</sup> Patrick Riley. Federalism in Kant's Political Philosophy. In: *Federalism as Grand Design – Political Philosophers and Federal Principle*. Daniel J. Elazar (org.) University Press of America – Center for the Study of Federalism - University of Wisconsin-Madison

<sup>73</sup> Pierre-Joseph Proudhon. *Op. cit.*, p.45

<sup>74</sup> *Idem*, p.47

forma de governo nos seus aspectos coercivos. A combinação de fins – liberdade, participação ou cidadania e governo – e a relação entre eles é uma das características definidoras dos sistemas federais<sup>75</sup>

Tal alternativa insiste que, nem os governos e, nem os Estados são soberanos como tal – a soberania política reside nas pessoas que delegam poderes através de dispositivos constitucionais numa base limitada a diferentes governos tal como vê ser conveniente. Assim, as questões de soberania estão subordinadas a questões de constitucionalidade, utilidade e propriedade e nenhum Estado pode existir por si próprio.<sup>76</sup>

Num mundo crescentemente interdependente e complexo, onde o primeiro princípio de soberania do Estado, designadamente o de que o Estado soberano tem o direito e poder de ser o único determinante do seu destino, é claramente insustentável, mesmo no caso das superpotências, para não falar dos “*mini Estados*”, não surpreende que os dispositivos federais se estejam a espalhar em número e variedade, num esforço para substituir, mitigar ou contrabalançar o sistema existente<sup>77</sup>

Idêntico raciocínio é partilhado por Michael Burgess quando defende que o federalismo – como uma função do imperativo de reajuste das prioridades nacionais – é apenas uma resposta estrutural e organizacional às circunstâncias inescapáveis da mudança internacional<sup>78</sup>.

Proudhon nos adverte sobre uma certa tendência histórica de conciliação de conceitos. Ele aduz com clareza,

(...) na evolução dos Estados, a Autoridade e a Liberdade estão em sucessão lógica e cronológica; a primeira está em contínua recessão, a segunda em ascensão. O Governo, expressão da Autoridade, é insensivelmente subalternizado pelos representantes ou órgãos da Liberdade, a saber: o Poder central pelos deputados dos departamentos ou províncias; a autoridade provincial pelos delegados das comunas, e a autoridade municipal pelos seus habitantes; desse modo a liberdade aspira a tornar-se preponderante, a autoridade a tornar-se serva da liberdade, e o princípio contratual a substituir por todo o lado (...) <sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Daniel J. Elazar and John Kincaid, (eds.), *The Covenant Connection: From Federal Theology to Modern Federalism*, p. 91.

<sup>76</sup> Pierre-Joseph Proudhon. *Op. cit.*, p.47.

<sup>77</sup> Daniel J. Elazar and John Kincaid. *Op. cit.* p. 231.

<sup>78</sup> Michael Burgess. *Federalism and European Union. The Building of Europe*, p. 30.

<sup>79</sup> Pierre-Joseph Proudhon. *Op. cit.*, p. 101.

Desta feita, podemos concluir que a autoridade está recuando e a liberdade avançando. Se elas não se chocarem, a sociedade está em uma perspectiva absolutamente progressista, ou seja, alinhando-se ao modelo liberal de Estado.

Nesse sistema, a hierarquia governamental, ao invés de organizar-se verticalmente se estabelece de maneira horizontal, a partir das bases, isto é, através do pacto Federativo. Assim sublinha o autor,

O governo Federativo, nasce para reformular a ordem política e tem que fazer uma importante reestruturação econômica. (...) Se a ordem federativa não servir senão para proteger a anarquia capitalista e mercantil; se, devido a essa falsa anarquia, a Sociedade se encontrar dividida em duas classes, "uma de proprietários –capitalistas - empreiteiros, a outra de proletários assalariados; uma de ricos, a outra de pobres; o edifício político será sempre instável. (...)<sup>80</sup>

Nesta concepção, o Estado Federal exige uma administração mais descentralizada, sendo que autoridade central está a serviço das Províncias e dos Municípios. Assim, o sistema Federativo liberal ampara-se em três grandes princípios: independência administrativa das localidades reunidas; separação dos poderes nos Estados soberanos e a Federação Agrícola- Industrial. Eis a profecia proudhoniana:

(...) Em uma república constituída por tais fundamentos, pode-se dizer que a liberdade é elevada à potência três, a autoridade reduzida à raiz cúbica. A primeira, com efeito, cresce com o Estado, por outros termos multiplica-se com as federações; a segunda, subordinada de degrau em degrau, não se encontraria inteira senão na família, onde é temperada pelo duplo amor conjugal e paternal (...)<sup>81</sup>

A liberdade proposta é a liberdade possível sob o princípio Federativo de governo. Uma liberdade vigiada que prioriza o humano, o pequeno e busca uma identidade maior. Embora individualista, Proudhon não se olvida do coletivo, se atém em não permitir o domínio e a sublevação. Quer a independência dos seres e a vitória de todos, através da construção de outro mundo, mais justo, mais pleno, mais solidário, organizado em prol do bem comum e pronto para a vida e a paz.

Ele lança as bases para a valorização intrínseca do poder local, regido pelo ideal federalista amparado sobre um verdadeiro contrato político, o qual adquirirá toda a sua dignidade se for sinalagmático, ou seja, implicando compromisso mútuo e

---

<sup>80</sup> Pierre-Joseph Proudhon. *Op. cit* p.127.

<sup>81</sup> *Idem*, p.131.

comutativo, onde há de se estabelecer um campo de abrangência para vigência e ação do objeto.<sup>82</sup>

Quando o contrato político é cumprido integralmente sem prevalectimento ou arbitrariedade, emerge a federação. O objetivo do pacto federativo é assegurar a identidade dos Estados e, assim, respeitar suas peculiaridades, seus territórios. A autoridade exercida, através do pacto político, em momento algum pode desconsiderar seus executores, os constituintes, que são a expressão popular e razão de toda esta construção.

O contrato político de federação talvez represente a solução dos problemas entre autoridade e liberdade, na medida em que tem por base reservar um papel mais importante para o cidadão do que para o Estado, para os poderes municipais do que para o Poder central.

Assim, pretende-se estabelecer uma conexão com o ideal de justiça. Esta sociedade mais livre configura-se como um espaço legislativo. O contrato, ora em destaque, precisa de um novo elemento, o qual será responsável por fornecer a superioridade à autoridade e à liberdade, para que ambas respeitem-no fazendo a voz dominante dentro do sistema. Por isso é que mais do que ter o Direito no plano ideal é vital tê-lo na prática, através de um ato jurídico que assegure direito, soberania e responsabilidade.

A doutrina jurídica clássica, pelo menos na sua versão francesa, através da teoria geral do estado proposta por Raymond Carré de Malberg, deparou-se com um obstáculo essencial a partir do momento em que tentou formalizar a sua abordagem de federalismo decorrente da primazia concedida à noção de soberania.<sup>83</sup>

Segundo o autor, a existência de um estado pressupõe, com efeito, a indivisibilidade do poder público sobre um mesmo território, o federalismo apresenta de fato um caso heterodoxo, que requer esclarecimentos, afinal de contas, que vem a ser o federalismo senão o reconhecimento de uma dualidade de soberanias, a dos Estados federados, entidades pré existentes à associação política e a da federação,

---

<sup>82</sup> Maria Medianeira Padoin; Guilherme Rodrigues Passamani. Um olhar sobre a proposta federalista de Proudhon, *ensaio apresentado no Primer Encuentro de ADHILLAC - na Universidade de Buenos Aires, Argentina em novembro de 2003.*

<sup>83</sup> Raymond Carré de Malberg. *Contribution à la théorie générale de l'État*, p. 12

instaurada a longo prazo sem que tenha, por isso, que tomar o lugar dos poderes que não lhes são atribuídos.

Se a teoria jurídica clássica recusa reconhecer uma divisão territorial do poder que se traduza na autonomia efetiva das entidades federadas, do nível municipal até o nível federal, ela também não pode admitir que a entidade federada, que deliberadamente colocou uma parte do seu poder ao serviço da federação, continue a ser denominada, Estado.

Como esta abordagem excede, em todas as perspectivas, o dogma clássico do Estado e dos seus atributos, tal como foi estabelecido desde Jean Bodin e Thomas Hobbes até Jean-Jacques Rousseau, certos juristas preferiram concluir pela existência de um *non-sense*.

Se o Estado representa o grau supremo de independência e poder, torna-se inconcebível outorgar às entidades políticas, ao mesmo tempo submetidas às decisões de uma entidade superior imperfeitamente soberana no seu próprio território, o benefício do rótulo de Estado.

Por isso, a alternativa resume-se em termos simples: ou se trata de descrever um Estado federal, distinto do Estado unitário,<sup>84</sup> apenas na amplitude da

---

<sup>84</sup> Darcy Azambuja disserta com clareza sobre o assunto: "O tipo puro do Estado Simples é aquele em que somente existe um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Todas as autoridades executivas ou judiciárias que existem no território são delegações do Poder Central, tiram dele sua força; é ele que as nomeia e lhes fixa as atribuições. O Poder Legislativo de um Estado Simples é único, nenhum outro órgão existindo com atribuições de fazer leis nesta ou naquela parte do território" Já Pinto Ferreira assegura que: "O Estado Unitário é o Estado Padrão. A teoria clássica da soberania nacional foi concebida em referência a essa forma normal de Estado, e as características da soberania – unidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade – só ao Estado Unitário se aplicam integralmente." Por outro lado, Pinto Ferreira formulou para Estado Federado o seguinte conceito: "O Estado Federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos Estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União"..No Estado Unitário, as competências do Estado encontram-se centralizadas em um único ente, não havendo unidades autônomas de nível inferior. Podem haver subdivisões territoriais, mas para efeitos meramente administrativos. Exemplo: O Brasil imperial.No Estado Federal, o poder é compartilhado entre vários entes: a União e Estados-membros (ou províncias, cantões, a terminologia varia). Cada um é dotado de competências próprias e gozam de autonomia em relação aos outros, sendo que a intervenção do ente central (União) nos Estados-membros só pode ocorrer em situações especiais, desde que permitido pela Constituição. É o caso do Brasil atual. Já que falamos sobre o tema vale lembrar que ambos não se confundem com a Confederação, pois ainda segundo Pinto Ferreira, as Confederações formam-se mediante um Pacto entre Estados (Dieta) e não mediante uma Constituição; é uma União permanente de Estados Soberanos que não perdem esse atributo; têm uma assembléia constituída por representantes dos Estados que a compõe; não se apresenta como um poder subordinante, pois, as decisões de tal órgão só são válidas quando ratificadas pelos Estados Confederados; cada Estado permanece com sua própria soberania, o que outorga a Confederação um caráter de instabilidade devido ao Direito de Separação (secessão). In: AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Globo. 2008, p. 67; FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p.74

descentralização que admite, ou se trata muito simplesmente de uma Confederação de Estados.<sup>85</sup>

Evidentemente, tal raciocínio, por mais categórico que seja, não leva senão a um impasse conceitual.<sup>86</sup> Recusando ao federalismo a expressão da sua originalidade intrínseca, resta apenas, na verdade, integrá-lo sofrivelmente em um molde que não poderá ser o seu.

Assim, para inúmeros juristas, existiria uma continuidade que partiria do Estado unitário para a Federação e que indicaria um nível cada vez mais descentralizado, isto é, um simples modo de repartição de competências, assentado de fato, em duas confusões: a primeira ao estabelecer uma equivalência arbitrária entre a realidade recoberta pelo Estado federal e a noção de federalismo; a segunda, ao omitir o reconhecimento de caráter essencialmente político do pacto federativo.

Em um Estado Federalista<sup>87</sup> convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado, por isso é estabelecido na sua Constituição um sistema de repartição de competências.

Como se sabe, a autonomia pode ser concebida como autonomia administrativa ou política. Para Hely Lopes Meirelles, autonomia administrativa é a que provém da *“delegação de competências de um órgão central para outro, que passa a executar atividades que caberiam ao órgão central, bem como a produzir normas individuais, atos administrativos”*. Já a autonomia política, trata da capacidade destas entidades se auto-organizarem.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Sophie Bérout; Fean Weydert. *O Futuro da Europa*, p.86

<sup>86</sup> Olivier Beaud. La Federation entre L'État et Empire in THERET, Bruno, dir, *L'État, la finance et le social, Souveraineté nationale et construction européenne*, La Découverte, pp. 282-305.

<sup>87</sup> "(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância ( e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p.122.

<sup>88</sup> Atualmente, no Brasil, o Município, entidade menor, ocupa uma posição de destaque, por ser a célula da vida pública tendo em vista que é no âmbito da administração municipal, que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações e comandante gestor do interesse local, o qual sofre e conhece uma fiscalização mais direta e intensa da sociedade que o compõe. São estas virtudes que justificam a ampliação de seu âmbito de atuação. Contudo, interesse local, ainda é um conceito problemático, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, haja vista a diversidade de assuntos concernentes decorrentes das várias especificidades locais para serem assim classificados. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas sim aquele que, predominantemente, afeta à população do lugar. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p.133.

A presença de mais de um “*órgão com poderes políticos*”, para José Afonso da Silva exige que a “*Constituição política estabeleça regras para a atuação dos entes componentes da Federação, visando evitar a sobreposição de atribuições.*”<sup>89</sup> Há assuntos, porém, interessantes à todo o país, mas que possuem aspectos peculiares pois exigem regulamentação própria em determinados locais.

Assim, a competência do Município para “*legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinadas matérias, apresentarem aspectos que precisem de uma norma específica para a localidade.*”<sup>90</sup>

A competência para suplementar a legislação das outras unidades existe quando há o dever constitucional de agir em determinada matéria. A atuação do Município necessita, por vezes, de regras específicas, tendo em vista a realidade própria da cidade.

José Afonso da Silva define competência como “*a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.*”<sup>91</sup> Em regra, divide-se a competência pela predominância do interesse.

Assim, as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao órgão central, enquanto aos entes descentralizados serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses regionais ou locais.<sup>92</sup>

Vale ressaltar que a utilização do critério da predominância do interesse não é pacífica, pois tal conceito ainda contém problemas sob o ponto de vista prático. Há temas que, a despeito de sua extensão nacional, refletem-se de forma acentuada em uma ou outra parcela do território do país, exigindo tratamento diferenciado, a ser estabelecido pelo órgão regional. Por outro lado, há assuntos que não são de interesse geral, mas pedem tratamento nacional, pois interessam a mais de um ente descentralizado.<sup>93</sup>

Nas federações, dois têm sido os caminhos trilhados para se realizar a repartição de competências: a) prever os poderes da União, deixando os poderes remanescentes aos entes federais, sistema adotado pela maioria dos Estados

---

<sup>89</sup> José Afonso Silva. *Curso de Direito Constitucional*, p 234.

<sup>90</sup> Raul Machado Horta. Repartição de competência. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, pp. 5-20.

<sup>91</sup> José Afonso Silva. *Op. cit.*, p. 235.

<sup>92</sup> Raul Machado Horta. *Op. cit.*

<sup>93</sup> Maria Garcia. A democracia e o modelo representativo. In: Garcia, Maria (coord.). *Democracia hoje um modelo político para o Brasil*, pp. 80-82.

Federais; b) Enumerar os poderes dos Estados federados, deixando à União a competência remanescente, adotado, por exemplo, pelo Canadá <sup>94</sup>.

Alguns autores, como Pinto Ferreira<sup>95</sup>, distinguem três espécies de técnicas de repartição de competências, acrescentando, além das que citadas, a que enumera exaustivamente as competências das entidades federativas.

Acerca do tema, a doutrina distingue *competência* sobre dois grandes pilares, quais sejam, legislativas e administrativas. A *competência legislativa* se expressa no poder de estabelecer à entidade normas gerais, leis em sentido estrito. Já a *competência administrativa*, ou material, cuida da atuação concreta do ente, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos.

Segundo Sampaio Dória a ordem pública de um Estado é de seu interesse peculiar, mas também é o interesse da Nação. Logo, não é privativo do Estado.<sup>96</sup> Sob tal entendimento provém a idéia da autonomia municipal, como faculdade de dispor sobre assuntos de seu interesse, através de suas próprias leis, consolidando assim, um governo próprio pelo uso de sua competência de auto-administração.<sup>97</sup>

Assim sendo, podemos dizer que a autonomia deriva de um direito natural e da delegação de poderes<sup>98</sup>, pois é pelo direito natural que se reconhece o Município como uma incorporação histórica já existente antes do Estado, como define os jus-naturalista.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> José Horácio Meireles Teixeira. *Curso de direito constitucional*, pp. 654 e ss

<sup>95</sup> Pinto Ferreira. *Comentários à Constituição brasileira*, p. 262

<sup>96</sup> Antonio Roberto Sampaio Dória. *Direito constitucional tributário e due process of Law*, p. 33

<sup>97</sup> “O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação, é a cláusula limitativa dessa administração que exige exata interpretação, para que o Município não invada competência alheia e nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Enfim, é a compreensão precisa do termo “interesse local” que resume a discussão, pois “interesse local” não é o interesse exclusivo do Município, não é o interesse privativo da localidade. O que caracteriza e define o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”. In: PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição brasileira*. Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 294

<sup>98</sup> “Isso só se tornou possível em razão do poder que o povo transferiu para o Estado, corroborando com o entendimento de que a teoria política formadora do conceito de soberania do Estado contemporâneo está ligada à idéia da democracia ou da participação popular, pois quando o Estado traça seus limites na Constituição, escrita por todos, de legitimidade reconhecida por todos, certamente não é usurpador, mas legítimo depositário da soberania popular.” In: TEIXEIRA, José Horácio Meireles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p.632

<sup>99</sup> “O Município, enquanto ente federativo, tem portanto atualmente, a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e a garantia do bem estar de seus habitantes, executando políticas públicas de ações a serem empreendidas, na consolidação democrática do Estado. Por sua vez, políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 64.

O ápice dessa autonomia atualmente se manifesta politicamente no exercício consciente da cidadania, exercido especialmente no período das eleições, pelo voto popular dos agentes políticos municipais, como primeira expressão e, renovável periodicamente, para nos fazer lembrar a sua fundamental importância diante da manutenção do Estado Democrático de Direito.<sup>100</sup>

As iniciativas e atividades locais estão agora, mais próximas da população e são por isso mais realistas e eficientes. A participação organizada e progressiva da população é o caminho insubstituível para uma sociedade realmente democrática, em que a pessoa humana é vista como fundamento e fim da vida social para que tenha, finalmente, a sua dignidade respeitada. O sentimento de participação é um dos mais poderosos elementos propulsores da atividade humana, pois anima e entusiasma a ação dos seus detentores.

Dessa forma, o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição das suas obrigações e encargos e o estabelecimento de políticas públicas específicas devem estar sempre presentes junto ao gestor público, visando o revigoramento das instituições diretas e indiretas, para o efetivo exercício da soberania local.

---

<sup>100</sup> No Brasil é a Lei Orgânica Municipal o instrumento legislativo cujo bojo estabelece, além das diretrizes delimitadas pelo “interesse local”, a estrutura e a organização administrativa do Município, a restauração do Poder Legislativo municipal, definindo sua diversificação normativa, que não existia nas leis organizacionais outorgadas anteriormente pelo Estado, reflexo do poder constituinte, outorgados aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, como consequência do efetivo exercício do conceito de Estado Democrático de Direito. In: BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. *Poder Local e Processo Legislativo Municipal na Constituição de 1988*. São Paulo: Thomson Editora, 2006. p.67.

### 1.3. Federalismo e o processo de construção européia

A história do federalismo revela-nos seu sucesso no palco da participação cívica, em sociedades onde existe uma esfera pública em constante renovação, onde os cidadãos são o motor das reformas institucionais, culturais e econômicas.

O repensar da cidadania, das suas condições de possibilidade, das suas competências e limites, constitui hoje, como ontem, uma tarefa para a sobrevivência das sociedades democráticas capazes de não naufragarem perante novos desafios.<sup>101</sup>

A globalização permitiu que houvesse melhor controle dos governantes pela sociedade internacional. Por outro lado, assistiu-se ao enfraquecimento dos valores culturais e a emergência das graves crises de moralidade.

Além do mais, sofremos de um problema mundial gravíssimo de desemprego, como resultado do avançado grau de desenvolvimento tecnológico. E, ao que tudo indica, o Estado também padece de grave crise de legitimidade, diretamente associada à profunda ineficácia das políticas públicas adotadas.<sup>102</sup>

Segundo André Noël Roth,

(...) a crise atual do Estado indica que os mecanismos econômicos, sociais e jurídicos de regulação, postos em pé há um século, não mais funcionam. O Estado Nacional já não está em capacidade de impor soluções, seja de um modo autoritário ou seja em negociação com os principais atores sócio-políticos nacionais, aos problemas sociais e econômicos atuais.<sup>103</sup>

Para Roth, isso vem ocorrendo por causa da globalização que reduz a autonomia dos Estados nos aspectos jurídicos, econômicos, políticos e militares de sua soberania, criando uma interdependência entre eles, que *“influi sempre mais na definição das políticas públicas internas de cada Estado”*.<sup>104</sup>

O resultado é que a soberania nacional vem-se esvaindo, restringida pela integração econômica, no mesmo momento em que os grandes grupos econômicos transferem as suas unidades de produção e os sistemas financeiros realizam fabulosas movimentações de capital.

---

<sup>101</sup> Augusto Zimmermann. *Curso de Direito Constitucional*, p.112

<sup>102</sup> António Goucha Soares. Federalismo e União Européia. In: *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, 2000, pp.73-86

<sup>103</sup> André-Noel Röth. O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno? In: *Direito e Globalização Econômica*, p.12.

<sup>104</sup> *Idem*, p.18

Com isso, as engrenagens decisórias do Estado ficam postas em xeque, redundando na desconcentração do aparelho estatal e na ruptura do modelo de auto-suficiência interna.<sup>105</sup>

Desde a Declaração Schulman de 09 de Maio de 1951, o processo de construção europeia apresenta uma natureza dualista, oscilando entre uma tendência federal e um impulso interestadual.

Essa lógica binária esteve presente, nomeadamente, nos recentes documentos que foram candidatos, até agora sem sucesso a substituir o Tratado de Nice, a saber, o Projeto de Tratado Constitucional, malgrado pelos referendos francês e holandês de 2005, e o Tratado de Lisboa, posto em causa pelo resultado negativo do referendo irlandês de 2008.<sup>106</sup>

O que significa referir-se a uma visão potencialmente federal patente no projeto europeu? Em linhas muito gerais, a natureza federal desta visão considera que a União, incluindo os seus sistemas de governo, suas instituições, suas leis e práticas políticas, não resulta de uma simples agregação desordenada de contributos nacionais, mas deve antes, ser entendida como uma esfera própria, com identidade e densidade específicas, ao serviço da construção e reconhecimento dos objetivos que materializam o que designamos como interesse geral e comum dos povos, dos Estados e dos cidadãos europeus.<sup>107</sup>

Segundo Viriato Soromenho Marques, a visão federal recusa a idéia de a União ser apenas uma coleção de egoísmos dos Estados nacionais, moldados pela ditadura do curto prazo, ou seja, a União possui estatuto e identidade própria. E, um dos mais significativos indicadores dessa identidade reside na proposta da cidadania europeia.

Com efeito, estabelecer um laço particular entre cada europeu e a União, no âmbito dos direitos e deveres, constitui o único meio de romper a identidade entre cidadania e lealdade nacional. A dupla cidadania é uma das maiores fontes da força e especificidade da União, garantindo-lhe ser algo mais do que mera soma das suas partes estaduais constituintes.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup>Francisco Trindade. *O essencial de Proudhon*, p. 69

<sup>106</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Cidadania e Construção Europeia*, p.41

<sup>107</sup> Joschka Fischer. Da confederação à Federação: reflexão sobre a finalidade da integração europeia. *Discurso proferido na Universidade de Humboldt, Berlim*, em 12 de Maio de 2000. Seguimos a reprodução do documento in *Política Internacional*, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, 2000, pp. 47-59.

<sup>108</sup> *Idem*, p.45

Por sua vez, a visão intergovernamental sempre presente na oscilante história da demanda pela unidade europeia, despreza o estabelecimento de uma dinâmica que exorbite do estrito controle por parte dos governos nacionais e suspeita de vínculos políticos de cidadania, que não sejam estritamente tutelados pelos Estados nacionais.<sup>109</sup>

A contextualização da realidade policêntrica, de transformação do espaço público mundial, indica que os Estados se transformaram muito cedo, em níveis intermediários de deliberação normativa e atuação política, de tal sorte que, outros níveis de poder surgiram com maior força, competindo igualmente pela lealdade cívica dos cidadãos.

E, tendo em vista o ambiente de relações globais cada vez mais intensas, a teoria federalista tornou-se integradora da política em diferentes espaços societários da humanidade. Por essa razão, Viriato Soromenho Marques chega até mesmo a diagnosticar que o federalismo é *desideratum precipuo* quando se trata de globalizar a política, sendo a União Europeia, a prova mais contundente desse fato.<sup>110</sup>

Analisando tanto o projeto de Tratado Constitucional, como o Tratado de Lisboa, no domínio da visão federal vislumbra-se três tipos de orientação legislativa concernente ao vetor federal. São eles: a) a clarificação da dimensão supranacional na dinâmica do funcionamento político da União; b) o reforço da cidadania e dos mecanismos de democracia participativa; c) o incremento do contributo os parlamentos nacionais, isto é, dos dispositivos de democracia representativa, para a construção europeia.<sup>111</sup>

Já no que concerne à visão intergovernamental considera-se legítimo falar em duas tendências que, apesar de se situarem na mesma área de semântica política, estão longe de estabelecer uma relação pacífica entre si, são elas:<sup>112</sup>

(...) a) tendência para o incremento de uma lógica confederal, baseada no princípio da igualdade entre Estados como instrumento exclusivo para lidar

---

<sup>109</sup> A idéia de uma Constituição foi sempre travada por esta corrente – de que De Gaulle foi o mais poderoso representante --, já que existe uma clara equação entre a categoria de lei fundamental e o conceito de nação, entendido como uma certa identidade de língua, tradições e cultura, em sentido amplo. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Museu da Presidência da República, Lisboa, Ed. Ideias e Rumos, 2005, p. 31.

<sup>110</sup> Viriato Soromenho-Marques. Prefácio intitulado O espírito da construção europeia. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato (coord.). *Cidadania e Construção Europeia*, Lisboa, Ideias & Rumos, 2005 pp.13-25.

<sup>111</sup> Viriato Soromenho-Marques. *A Revolução Federal: Filosofia, Política e Debate Constitucional na Fundação dos E.U.A.* p. 56-58.

<sup>112</sup> *Idem.*

com a problemática da transferência de soberania; b) tendência para o estabelecimento de mecanismos mais eficazes de decisão, o que, no quadro dos pressupostos da visão intergovernamental conduz, inevitavelmente, ao impulso para a cristalização em torno da figura do diretório, onde o peso dos países de maior dimensão se poderá acentuar.

A questão básica, contudo, reside neste que é o problema crucial dos novos tempos, de saber se, dentro de sistemas globais, haverá espaço para a pluralidade e a tolerância, alcançáveis pela composição federalista e do Estado de Direito, ou se serão esmagadas todas as autonomias e adotada a forma tirânica, unitarista e homogênea de governança mundial.

Nesse caso, a organização federativa da política mundial adquire uma conotação quase salvadora, para a preservação das liberdades fundamentais, tanto individuais, quanto coletivas. Integradas num sólido contexto jurídico de harmonização das diferenças básicas, o *“sistema federalista mundial respeitaria os interesses divergentes e somaria apenas os efetivamente convergentes.”*<sup>113</sup>

A construção do sistema federativo mundial importaria em repartição racional de competências, resultante da distinção e reconhecimento jurídico de unidades políticas autônomas. Ficaria consubstanciado, ademais, através de medidas consensuais de diferentes partes, permitindo-se a realização criadora das bases lógico-rationais concernentes à formação de organizações políticas paraestatais verdadeiramente voltadas à manutenção da paz mundial e cooperação entre os povos.

Para tanto, segundo David Held, haveria de se respeitar o princípio da subsidiariedade, de tal modo que o nível inferior de poder, aquele mais próximo do indivíduo, jamais viesse a ser preterido pelos níveis superiores de poder.<sup>114</sup>

Assim sendo, podemos afirmar que o debate federalista mundial perpassa a base moral e atinge a conjuntura jurídica em sua plenitude, onde direitos e obrigações estatais precisam compreender os paradigmas de paz perpétua e integração entre os povos.

Os Estados, nesse aspecto, se tornam partes de um todo onde os elementos devem permanecer livres em face não mais do *jus gentium*, mas de uma verdadeira

---

<sup>113</sup> Augusto Zimmermann. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 124-137.

<sup>114</sup> David Held. *A Democracia, o Estado e o Sistema Global*, p.159.

*Lei Fundamental*, que consagraria ao mundo o dever de proteger os direitos fundamentais da pessoa humana e os limites do poder político.<sup>115</sup>

A chave para se compreender a relação entre federalismo e integração europeia assenta na aproximação consistente de Jean Monnet à federação, que permanece ainda hoje, fonte da controvérsia: “concretamente, a crença de que forjando laços funcionais entre Estados, numa forma que não desafie diretamente a soberania nacional, a porta para a federação se abre gradualmente.”<sup>116</sup>

Esses laços funcionais eram, primariamente, atividades econômicas expressas na iniciativa da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Esta nova forma de organização setorial supranacional seria a fundação da federação europeia que envolveria, apenas lentamente, o empenho das elites nacionais num processo de interesse econômico mútuo. Estes benefícios concretos, aos poucos formariam essa *solidariedade crucial* – o interesse comum – no qual Monnet acreditava ser indispensável para a remoção das barreiras físicas e morais.<sup>117</sup>

A aproximação funcional da construção da Europa, sugere traços de determinismo econômico, na medida em que subordina os fatores políticos aos econômicos. Segundo Monnet, a sua concepção causal e unidimensional pode colocar a Europa numa posição rigorosa, incapaz de crescer e aumentar a sua personalidade corporativa.<sup>118</sup>

Os críticos de Monnet, especialmente os federalistas, poderiam sugerir que ele não percebeu e por isso simplificou a natureza do próprio processo de integração. Na verdade, para estes, a concepção de integração proposta por Monnet, assemelhar-se-ia a um ato de fé cega.

É Alan Milward<sup>119</sup> quem esclarece as *verdadeiras origens* do Tratado de Roma, em particular, e da integração europeia, em geral. A explicação parece simples: Milward é um historiador da economia e não um cientista político.

---

<sup>115</sup> Patrick Riley. Federalism in Kant's Political Philosophy. In: *Federalism as Grand Design – Political Philosophers and Federal Principle*. Daniel J. Elazar (org.) University Press of America – Center for the Study of Federalism - University of Wisconsin-Madison.

<sup>116</sup> Jean Monnet. *Memórias: a construção da unidade europeia*, pp. 5-23.

<sup>117</sup> António Goucha Soares. Federalismo e União Europeia. In: *Política Internacional*, pp.73-86.

<sup>118</sup> Jean Monnet. *Op. cit.*

<sup>119</sup> Alan S. Milward. *The European rescue of the nation-state*, p. 198.

A sua disciplina empurra-o numa direção e impele-o a construir a integração europeia em termos manifestamente económicos e sociais e, não em termos de estratégias, objetivos e idéias políticas. Contudo, tal questão será tratada com a devida atenção logo adiante.

## CAPITULO 2 - O REDESENHO MUNDIAL PÓS 1945 E A SOBERANIA DAS NAÇÕES

O Tratado de Westfália de 1648, após a derrota do Sacro Império Romano-Germânico pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, restabeleceu na Europa a paz e inaugurou uma nova fase na sua história, propiciando o triunfo da igualdade jurídica dos Estados e estabelecendo sólidas bases a uma regulamentação internacional positiva.

Essa igualdade jurídica elevou os Estados ao patamar de atores únicos das políticas internacionais, eliminando o poder da Igreja, conferindo a estes o direito de escolher seu próprio caminho econômico, político ou religioso. Consagrou-se então, o modelo da soberania externa absoluta, através de uma ordem internacional, protagonizada por nações com poderes supremos dentro de fronteiras territoriais previamente estabelecidas.

Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, algumas características da soberania foram adotadas por vários Estados em suas Constituições, tais como, unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade.<sup>120</sup>

O conceito de soberania, entretanto, sempre causou polêmica, devido à falta de unanimidade em sua definição e à disparidade que sempre existiu entre o conceito teórico e aquilo que sucede no mundo fático.

Desde Aristóteles são incontáveis os autores que trataram do tema. Este trabalho, por sua dimensão, não comporta uma análise detalhada acerca do termo, razão pela qual, serão mencionadas apenas algumas das principais teorias, para que se possa traçar um perfil sucinto e geral da evolução do referido conceito.

No que diz respeito à origem epistemológica da palavra “soberania”, os teóricos contrapõem-se. Segundo Sahid Maluf<sup>121</sup> o termo provém do latim medieval *superamus*, que significa “aquele que supera”. Para Anderson de Meneses<sup>122</sup>, o termo provém do latim clássico *super omnia*. Mas, configurou-se, de fato, pelo

---

<sup>120</sup> Hildebrando Accioly explica que “Enquanto una, a soberania não poderia ser múltipla, ou seja, se existissem diversas soberanias, dentro de determinada ordem, não existiria soberania alguma. O mesmo acontece com relação à indivisibilidade, pois, se a soberania fosse dividida, deixaria também de ser una, e não seria soberania. A inalienabilidade significa que a soberania não pode ser transferida ou renunciada e a imprescritibilidade traz a permanência do poder supremo, a impossibilidade de decadência, caducidade da soberania.” In: ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p.188.

<sup>121</sup> Sahid Maluf. *Teoria Geral do Estado*, pp.66-68.

<sup>122</sup> Anderson de Meneses. *Teoria geral do Estado*, p. 148.

vocábulo francês *souveraineté*, expresso no conceito de Jean Bodin, como o poder absoluto e perpétuo de uma República.

No século XIII com a ascensão da monarquia, o termo soberania passa a estar presente, ainda que de forma indefinida relacionada à soberania do monarca, ou seja, o termo “soberania” era utilizado na Idade Média distintamente da forma interpretada no século XVI. A noção de soberano qualificava a pessoa do rei e na Idade Moderna, passa a caracterizar o Estado moderno, apresentando novo significado.

Jean Bodin foi reconhecidamente um dos formuladores do conceito moderno de soberania e, embora seja sempre citado, não há ainda hoje uma análise profunda de sua obra. Escreveu livros sobre temas variados, porém, como bem explica Alberto Ribeiro de Barros<sup>123</sup>, como na tradição que remonta aos antigos, não reivindicava o ineditismo, ou seja, a originalidade de apresentar algo totalmente novo, pretendia apenas introduzir sua marca.

Bodin viveu entre os anos de 1529 e 1596, foi o primeiro a dar ao tema um tratamento sistematizado na sua obra *Os Seis Livros da República*, publicada em 1576, quando se consagrou por ter sido o primeiro a afirmar que a soberania era uma característica do Estado.

Em seu entendimento, “soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”<sup>124</sup>, ou seja, soberania é um poder perpétuo e ilimitado, um poder que tem como única limitação, a lei, seja ela divina ou natural, sendo, portanto, absoluta *dentro dos limites* estabelecidos por tais leis.<sup>125</sup>

Eis aí, o ponto de partida para análise do conceito de soberania, sob a ótica de Bodin ao atribuir esse poder ao seu titular. Neste aspecto, vale lembrar a idéia contraposta de Jean Jacques Rousseau no “*O Contrato Social*” ao afirmar que a titularidade do poder estaria no povo e não em seu governante.

Rousseau diz ser inalienável por ser o exercício da vontade geral, não pode representar-se senão por si mesma, podendo o poder ser transmitido, porém, não à

---

<sup>123</sup> Alberto Ribeiro de Barros. *A teoria da soberania de Jean Bodin*, p. 199.

<sup>124</sup> Jean Bodin. *Los seis libros de la república*, pp. XI-LXXIII.

<sup>125</sup> Dalmo de Abreu Dallari. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p.77.

vontade. Da mesma forma é indivisível, se resultar de todo o povo, esta vontade declarada é um ato de soberania.<sup>126</sup>

Pois bem, na obra *Les Six Livres de la République*, Bodin define a República, detalha seus elementos e diferencia-a da família. Segundo o autor, “*República é um correto governo de várias famílias e do que lhes é comum, com poder soberano*”. Surge a partir da lenta multiplicação destas famílias e estabelece-se mediante a violência dos mais fortes sobre os mais fracos, além do consentimento dos demais.<sup>127</sup>

O primeiro elemento da República explicitado na obra é o *justo governo*, o qual serve para diferenciá-la de um “*bando de ladrões e piratas com os quais não se podem estabelecer relações de comércio nem fazer alianças*”, atividades respeitadas nas repúblicas organizadas.<sup>128</sup>

No entendimento de Bodin, ela deve buscar território suficiente para abrigar os seus habitantes, uma terra fértil, animais para alimentar e vestir os súditos, céu e temperatura agradáveis, boa água e material para construção das casas. Posteriormente, seriam satisfeitas as comodidades menos urgentes.

A *família* é o segundo elemento considerado para conceituar a República, pois ela seria sua fonte, seu principal elemento, sem a qual não existiria. Para Bodin, as sociedades políticas formam-se pela reunião natural de várias famílias, seja mediante o medo ou a violência. Os antigos chamam de República “*uma sociedade de homens reunidos para viver bem e felizmente*”.<sup>129</sup> Para ele, tal definição, não é suficiente pois faltam nela, elementos principais, a família, a soberania e o que é comum em uma república.

Em suma, a diferença entre a *família* e a *República* reside no fato da primeira ser o reto governo de vários sujeitos, sob a obediência de um chefe de família e do que lhe é próprio, enquanto a segunda é o reto governo de várias famílias e do que lhes é comum. Critica a idéia de Aristóteles de separar a administração pública da doméstica, por entender que não é possível separar a parte principal, família, do todo, República.

---

<sup>126</sup> Esther Bueno Soares. *MERCOSUL- Desenvolvimento Histórico*, p.03.

<sup>127</sup> Jean Bodin. *Op. cit.*, pp. XI-LXXIII (Tradução livre da autora).

<sup>128</sup> *Idem p. XXX* (Tradução livre da autora).

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. XXXIV. (Tradução livre da autora).

O terceiro elemento é a *coisa pública*, pois, para a existência da República, é necessário que algo seja compartilhado por todas as famílias. Bodin expõe que “é preciso haver alguma coisa em comum e de caráter público, como é o patrimônio público, o tesouro público (...). Não existe república se não há nada público” .<sup>130</sup>

Por fim, o quarto elemento indispensável é a soberania. A metáfora do navio é utilizada para explicitar a importância que a soberania tem na República. Do mesmo modo que o navio só é madeira, sem forma de embarcação, quando lhe é suprimida a quilha que sustenta os lados, a proa, a popa e o convés, assim também a República sem poder soberano, que une todos os membros e partes e, todas as famílias, corpos e colégios, não é República.

Assim, a idéia de poder absoluto de Jean Bodin está ligada à sua crença na necessidade da concentração total do poder nas mãos do governante. Para ele, o poder soberano só existe quando o povo se despoja do seu próprio poder soberano e o transfere inteiramente ao governante, sendo que este poder, nada mais é do que o reflexo do poder divino, razão pela qual, os súditos devem obediência ao seu soberano, assim como faziam às ordens divinas.

Bodin entende, ainda, que da obediência devida às leis natural e divina deriva da regra pela qual o “*príncipe soberano*” é limitado pelos contratos que celebra, seja com seus súditos, seja com estrangeiros e, portanto, deve respeitar tais acordos.

Por sua vez, Thomas Hobbes acreditava que os homens, visando obter uma convivência pacífica, submetem-se às leis e a um poder tal que torna a desobediência das normas desvantajosas. Assim, para que a criação do Estado traga segurança, os homens renunciam a seu poder e transferem-no para uma única pessoa, o que lhes incute a obrigação de obedecer a tudo que o detentor do poder ordenar, desde que os demais façam o mesmo. A isto se chama “Pacto de União”.<sup>131</sup>

Referido Pacto é celebrado entre os súditos e não entre estes e o soberano, o que torna impossível ao soberano quebrá-lo, já que ele – soberano – não existia antes do acordo e dele não fez parte. Nas palavras de Telma Berardo,

(...) isso confere ao soberano um poder mais absoluto ainda do que aquele conferido por Bodin, pois a soberania não residiu jamais no povo, ela surge

---

<sup>130</sup> Jean Bodin. *Op. cit.*, p.XLII (Tradução livre da autora).

<sup>131</sup> Cláudio Finkelstein. *Integração Regional: o Processo de Formação de mercados de Bloco*, pp. 64-72.

da união do poder que anteriormente se encontrava fragmentado em cada súdito.<sup>132</sup>

Nesse contexto, Hobbes acredita ser a soberania ilimitada, irrevogável e absoluta, uma vez que há total transferência dos poderes dos súditos para o soberano.

Já Georg Jellinek<sup>133</sup> vê na soberania a propriedade do poder do Estado pela qual, juridicamente, se autodetermina e auto-obriga. Esta é a teoria da autolimitação, forma encontrada por ele para justificar a submissão do Estado soberano ao Direito.

Segundo Jellinek, o Estado formula o Direito, mas se acha naturalmente subordinado a ele, o Estado impõe a si próprio a limitação do seu poder pela Constituição e pela produção legislativa. Para essa corrente jurídica, a soberania,

(...) é uma vontade que encontra em si própria um caráter exclusivo de não ser acionada senão por si mesma, uma vontade, portanto, que se autodetermina, estabelecendo, ela própria, a amplitude de sua ação. Tal vontade soberana não pode ser, jamais, comprometida por quaisquer deveres diante de outras vontades. Se tem direito, não tem obrigações. Se as tivesse, estaria subordinada a outra vontade e deixaria de ser soberana. (...) A soberania significa, assim, um poder ilimitado e ilimitável, que tenderia ao absolutismo, já que ninguém o poderia limitar, nem mesmo ele próprio.<sup>134</sup>

Em sentido contrário, Leon Duguit<sup>135</sup> negava a existência da soberania. As críticas feitas por ele à noção de soberania são muitas. Com relação aos seus limites, ele entende que há um dilema irresistível: ou o Estado é soberano e só se determina pela sua própria vontade, não há regra imperativa que o limite, assim, ou haverá o esmagamento do indivíduo pelo Estado, ou o Estado estará submetido a uma regra imperativa que o limita, e, portanto, não é soberano.

Duguit também critica a origem da soberania, fazendo a seguinte colocação:

(...) se a soberania é uma força suprema, incontestável, só pode ter sido criada por uma força supraterrrestre, ou seja, Deus, o que privilegia a onipotência do Estado e facilita-lhe o abuso de poder; por outro lado, se a soberania vem do povo, nada prova que a vontade coletiva naturalmente possa se sobrepor à individual, que a vontade coletiva valha mais que a individual e possa legitimamente se sobrepor, já que, mesmo sendo coletiva, continua sendo vontade humana e não está demonstrado que uma vontade humana pode se impor sobre outra.<sup>136</sup>

---

<sup>132</sup> Telma Berardo. Soberania, um Novo Conceito? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, pp. 26-29.

<sup>133</sup> Georg Jellinek. *Teoría General del Estado*, pp. 356-366.

<sup>134</sup> Arthur Machado Paupério. *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, p. 97.

<sup>135</sup> Leon Duguit. *Traité de Droit Constitutionnel*, pp. 551-592.

<sup>136</sup> Raquel Fratantonio Perini. A soberania e o mundo globalizado, *Revista de Direito Internacional*, p.19.

O autor continua dizendo que esse poder de comandar, reconhecido a um grupo majoritário, pode ser uma necessidade de fato, mas não um poder legítimo.<sup>137</sup> Afirma, que a soberania decorre da noção de serviço público, ou seja, a força e a moral do Estado decorrem da existência de atividades cuja manutenção é considerada obrigatória para os governos.

Para Duguit, já que o Estado pode formular e substituir o Direito, quando e como bem entender, ele, Estado, não é verdadeiramente limitado pelo Direito e a teoria da autolimitação, de Jellinek, é um simples jogo de palavras, porque um dever que se cria a si mesmo e do qual se pode fugir quando e como se achar conveniente, não é um dever de verdade.

Por sua vez, Hermann Heller acredita que a soberania é um

(...) fenômeno jurídico decorrente do fato de o Estado possuir a última palavra dentro de seu território; assim, o Estado, ao estabelecer o que é de sua competência e aquilo que não lhe cabe decidir, estará em verdade manifestando sua soberania.<sup>138</sup>

Partindo dessa noção, tem-se que jurisdição e soberania são fenômenos muito ligados, pois o monopólio que o Estado tem da coação física e do poder decisório, com relação aos conflitos existentes em seu território, explica o fenômeno da soberania. Deve haver, então, em cada território, uma só unidade decisória, sob pena de, destruindo a unidade do Estado, destruir a ele próprio.<sup>139</sup>

Para Heller, o caráter absoluto da soberania não é abalado pelo direito internacional e pela interdependência entre os Estados soberanos, já que as obrigações resultantes dos tratados firmados entre os Estados, não descaracterizariam a soberania, mas ao contrário, a reafirmam porque os Estados têm o direito de lutar pela sua conservação.<sup>140</sup>

O aspecto mais extraordinário é que o paradigma de legitimação, soberania, depois de secularizar-se no âmbito da filosofia contratualista e iluminista, volta no século XIX a sacralizar-se, ainda que laicamente, por obra da filosofia idealista

---

<sup>137</sup> Arthur Machado Paupério. *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, p. 17.

<sup>138</sup> Cláudio Finkelstein. *Op cit*, p. 32.

<sup>139</sup> Leon Duguit. *Op. cit.* pp. 551-592.

<sup>140</sup> E sobre este ponto, ousamos refletir: se os Estados podem celebrar acordos internacionais com o intuito de garantir sua manutenção, poderão também, em nome de sua conservação, simplesmente deixar de cumprir as obrigações internacionais assumidas?

alemã, na qual o Estado, chamado por Hobbes de “*Deus mortal*”, torna-se para Hegel, o “*Deus real*”.<sup>141</sup>

E, no mesmo instante em que se sacraliza, identificando-se com “o *racional em si e por si*” e como o depositário exclusivo do “*interesse da generalidade*”, o Estado torna-se autônomo, no cenário internacional, até mesmo em relação às bases sociais, ou seja, aos povos e às pessoas de “*carne e osso*.”<sup>142</sup>

Hans Kelsen defende que “o que faz uma norma superior é o fato de ela ser a fonte na qual as demais se fundam. Assim, se o sistema jurídico é o conjunto de normas, uma norma será soberana, quando ela for a fonte primordial de valor deste sistema.”<sup>143</sup>

Nesse sentido, Telma Berardo reflete, “mas se há vários Estados e há igualdade entre eles, poderia subsistir a idéia de soberania? Poderia a soberania pertencer a vários sujeitos?”<sup>144</sup> Para solucionar esse problema, Kelsen busca algum tipo de identidade entre os diferentes sistemas, utilizando-se dos conceitos de monismo e dualismo.

O sistema jurídico para Kelsen é uno, sendo impossível aceitar o dualismo, pois uma vez aceita a primazia do direito internacional sobre o direito interno, não há soberania, mas, por outro lado, se aceito o contrário, a soberania existe, contudo, surgem outros tipos de problemas.

Um deles consiste no fato de que, se o direito interno é superior ao internacional, cada país só será soberano sob sua ótica e, havendo várias ordens de valores igualmente soberanas, torna-se impossível solucionar os conflitos existentes entre normas de ordenamentos diferentes.<sup>145</sup>

Por isso Kelsen defendeu o monismo, ou seja, defendeu que a ordem jurídica interna e a ordem jurídica internacional não podem ser separadas e, em caso de conflito entre normas internas e internacionais, estas últimas devem prevalecer.

---

<sup>141</sup> Heinrich Triepel. *Diritto Internazionale e diritto interno, Coletanea dos cursos da Academia de direito Internacional*, p. 273.

<sup>142</sup> Luigi Ferrajoli. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*, p. X.

<sup>143</sup> Hans Kelsen. *Teoria general del derecho y del estado*, pp. 59-69.

<sup>144</sup> Telma Berardo. *Op. cit.*, p. 33.

<sup>145</sup> Hans Kelsen. *Op. cit.*, p.34

Nesse sentido, a igualdade entre os Estados se traduz pelo princípio da sua autonomia enquanto sujeitos das relações internacionais.<sup>146</sup>

Para Helmut Kuhn a soberania é a nota essencial do Estado, como estrutura do poder em suas relações internas e externas ao afirmar, “*El Estado como estrutura de autoridade, no solo posee El poder, sino, El sentido ya definido, El poder supremo-summa potestas*”<sup>147</sup>

Luigi Ferrajoli, por sua vez, assinala que a matriz jusnaturalista do conceito de soberania serviu de base à concepção positivista do Estado e caracteriza um resquício pré-moderno do mundo jurídico. Além disso, soberania é poder absoluto, que não reconhece nenhum outro acima de si, historicamente o que se viu, nos últimos quatro séculos foi no interior dos Estados, a crescente dissolução da soberania e a afirmação dos Estados Democráticos e Constitucionais e, externamente, a progressiva absolutização do conceito.<sup>148</sup>

Pois bem, o conceito de soberania sempre causou inúmeras divergências, mas é certo que é uma característica essencial do Estado Moderno, cuja história e evolução foram lentamente ligadas ao exercício do poder ao se falar em segurança e tributação.

Devemos ter em mente que a soberania se exerce dentro dos princípios do direito. Darcy Azambuja leciona que a unidade da soberania existe nos limites legais em que ela se exerce, não havendo divisão da unidade intrínseca, o fato de um indivíduo estar sujeito a duas ou mais soberanias. A ela deve ser dada a significação exata de grau iminente do poder, desde que não se confunda a soberania com o próprio poder.<sup>149</sup>

A partir da premissa fornecida por Jean Bodin, os teóricos passaram a se preocupar muito mais com as características necessárias ao exercício da soberania do que propriamente com seu conceito, assentando-a apenas como essencial, inalienável e indivisível.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Hans Kelsen. *Teoria general del derecho y del estado*, p. 34.

<sup>147</sup> Helmut Kuhn. El Estado, uma exposicion filosófica, apud, Esther Bueno Soares. *Mercosul- Desenvolvimento Histórico*, p.03.

<sup>148</sup> Luigi Ferrajoli. *Op. cit.*, p.XI

<sup>149</sup> Darcy Azambuja. *Teoria Geral do Estado*, pp.66-69.

<sup>150</sup> Dalmo de Abreu Dallari. *Op. cit.*, p.75.

Essencial no sentido de outorgar poder de unificação do povo de um Estado, inalienável por ser o exercício de vontade geral e indivisível porque a vontade só é geral se houver a participação do todo.<sup>151</sup>

As definições elaboradas no século XIX traziam com muita freqüência o termo *ilimitada*, associado à idéia de soberania. William Blackstone em *Commentaries on the Laws of England* definiu soberania como "*a autoridade suprema, irresistível, absoluta, ilimitada*"<sup>152</sup> e, Michael Burgess identificou-a com "*o poder originário, absoluto, ilimitado e universal sobre os súditos individualmente e sobre as associações de súditos*"<sup>153</sup>.

Arthur Machado Paupério leciona que na atualidade, o significado moderno de soberania<sup>154</sup> carrega consigo duas conotações. A primeira, diz respeito a um "*poder independente, supremo, inalienável e exclusivo*", a segunda, a um "*poder originário, exclusivo, incondicionado e coativo*."<sup>155</sup>

Para entender o conceito tradicional de soberania, segundo Dalmo de Abreu Dallari há de se conhecer os elementos constitutivos do Estado, quais sejam, *povo, território e poder político ou governo*. O último elemento, o *governo*, é o que oferece maior importância, pois se trata de uma organização política que tem por escopo a realização do bem comum da coletividade e a manutenção de relações com os demais Estados.<sup>156</sup>

Assim sendo, podemos afirmar que a noção de soberania surgiu com o advento do Estado moderno e, ao longo do tempo tornou-se claro que o conceito

---

<sup>151</sup> “Marco Túlio Zanzucchi acrescentaria a estas características duas formas de poder originário por nascer junto com o Estado, incondicionado porque só o Estado é que pode limitá-la e coativo porque o Estado dispõe de meios para fazer cumprir suas ordens”. Apud DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. SP: Saraiva, 2002, p.81.

<sup>152</sup> BLACKSTONE Apud PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, p.5.

<sup>153</sup> Michael Burgess. *Federalism and European Union. The Building of Europe*, London, Routledge, 1950-2000, Apud Arthur Machado Paupério, *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, pp. 145-147.

<sup>154</sup> O Black's Law Dictionary traz a seguinte definição de soberania, por nós traduzida: “[...] the supreme, absolute and uncontrollable power by which any independent state is governed; supreme political authority; the supreme will; paramount control of the constitution and frame of government and its administration; the self-sufficient source of political power, from which all specific political powers are derived; the international independence of a state, combined with the right and power of regulating its internal affairs without foreign dictation; also a political society, or state, which is sovereign and independent.” In: BLACK'S LAW DICTIONARY. Abridged Sixth Edition, West Publishing CO. p.971, 1991 Apud Arthur Machado Paupério, *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, pp. 145-147.

<sup>155</sup> Arthur Machado Paupério. *Op. cit.*, pp. 145-147.

<sup>156</sup> Dalmo de Abreu Dallari. *Op. cit.*, pp.77.

tradicional não era perpétuo. Portanto, certo está que a soberania é um dos traços do poder do Estado, aquele que o qualifica de supremo, *suprema potestas*.<sup>157</sup>

Não obstante, esse traço, ela também apresenta *duas faces: a interna e a externa*. A *interna* é a que confere ao poder do Estado a supremacia sobre qualquer outro poder social existente em seu território. Com efeito, o governo é o responsável pela aplicação do bem comum a todo o povo, ao passo que os outros poderes sociais representam certa parcela de pessoas, certa categoria de gentes.<sup>158</sup>

De fato, não há nada mais natural que o interesse da coletividade se sobreponha ao de um grupo, razão pela qual segundo Darcy Azambuja<sup>159</sup> o termo soberania significa “*que o poder do Estado é o mais alto existente dentro do seu território*” chamada também de, *autonomia*.<sup>160</sup> Por outro lado, a “*externa designa a igualdade entre os Estados, sendo também chamada de independência*”.

Quanto às suas características, tomemos as palavras de Dalmo de Abreu Dallari, que as apresenta conforme a orientação da maioria dos estudiosos:

(...) a soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. É uma pois dentro do Estado só vigora um poder soberano, que sobrepõe-se aos demais. É indivisível pois é o mesmo poder que se aplica a todos os fatos ocorridos dentro do Estado. Em que pese utilizar-se órgãos distintos para distribuir funções, é o mesmo poder e autoridade que os anima, haja vista ser a soberania indivisível. É inalienável, uma vez que desaparece aquele que a detém quando fica sem ela. E, finalmente, é imprescritível, pois um poder superior não seria superior se tivesse prazo certo de duração.<sup>161</sup>

Percebe-se assim que, no passado a soberania esteve umbilicalmente jungida à figura do monarca, contudo, hoje se apresenta diretamente ligada à figura do Estado e nele concentra sua legitimidade, afastando a idéia de forma de poder do governante. Não se restringe mais à mera questão doutrinária, uma vez que, nos dias de hoje, é invocada constantemente para justificar atos praticados pelo poder

---

<sup>157</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Curso de Direito Constitucional*, p. 165.

<sup>158</sup> Hidelbrando Accioly. *Manual de Direito Internacional Público*, p.94.

<sup>159</sup> Darcy Azambuja. *Teoria Geral do Estado*, p. 66-69.

<sup>160</sup> Contudo, vale ressaltar que “autonomia não se confunde com soberania. Isso ficou bem assentado, quando da independência norte-americana, pelos inventores do federalismo. A propósito registra-se breve dissenso doutrinário entre Thomas Jefferson, que entendeu possível conceber um duplo grau de soberania no complexo federativo e Alexander Hamilton, para quem os estados federados eram os componentes autônomos de uma soberania única, de uma só personalidade internacional. Inexato, às vezes fantasioso, foi tudo o quanto mais tarde se pretendeu contrapor, a esse parâmetro na sua forma original. Estados federados, exatamente por admitirem sua subordinação a uma autoridade e a uma ordem jurídica central, não tem personalidades jurídicas de direito internacional público, faltando-lhes assim, capacidade para exprimir voz e vontade próprias nas cena internacional.” In: RESEK, Jose Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 11. ed. rev e atual., São Paulo: Saraiva, 2008. p. 234.

<sup>161</sup> Dalmo de Abreu Dallari. *Op. cit.*, p.79.

público e às vezes, entes privados, pois com a sua posituação jurídica, passou de poder a instrumento.

Quando falamos da dificuldade de se estabelecer um conceito claro ao termo, verificamos que tal proposição, se funda no fato de que, a pluralidade de ciências interessadas em sua definição leva a possibilidade de distorção conceitual, atendendo às vezes, inclusive, a conveniência política de quem a conceitua, como bem afirma Dalmo Dallari:<sup>162</sup>

(...) o conceito de soberania, claramente afirmado e teoricamente definido desde o século XVI, é um dos que mais têm atraído a atenção dos teóricos do Estado, filósofos do direito, cientistas políticos, internacionalistas, historiadores das doutrinas políticas, e de todos quantos se dedicam ao estudo das teorias e dos fenômenos jurídicos e políticos (...) dando margem a todas as distorções ditadas pela conveniência. Essas distorções têm sido uma consequência, sobretudo, da significação política do conceito, que se encontra na base de seu nascimento e que é inseparável dele, apesar de todo o esforço, relativamente bem sucedido, para discipliná-lo juridicamente.<sup>163</sup>

Acrescenta ainda, que

o conceito de soberania é uma das bases da idéia de Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para que se definisse, exercendo grande influência prática nos últimos séculos, sendo ainda uma característica fundamental do Estado.<sup>164</sup>

Celso Ribeiro Bastos<sup>165</sup> por sua vez, assim discorre,

(...) soberania é a qualidade que cerca o poder do Estado. (...) indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. (...) a soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios

De todo o exposto, há de se verificar que a soberania sempre esteve, em parte, baseada na idéia de territorialidade, já que é o território um dos elementos formadores do Estado e seus limites, freqüentemente, têm sido definido por

---

<sup>162</sup> Darcy Azambuja. *Op. cit.*, p.74.

<sup>163</sup> No tocante aos campos de estudo afetados pelo tema soberania, além dos campos jurídicos e políticos citados pelo Professor Dallari, há de se incluir aí obrigatoriamente, o campo da economia, haja vista tratar-se de fator preponderante para explicá-la nos dias atuais. In: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, SP: Saraiva, 23 ed. 2002, p.81.

<sup>164</sup> Dalmo de Abreu Dallari. *Op. cit.*, p.75.

<sup>165</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Op. cit.*, p.57.

fronteiras geográficas, de tal forma que, o controle do território é, ainda hoje, um dos mais importantes elementos.

Entretanto, diante da nova realidade, na qual a revolução da informação torna o controle territorial, sob certos aspectos, mais difícil, a natureza e a soberania parecem estar a caminho de sofrer modificações.<sup>166</sup>

A soberania vista pelo prisma da integração e formação de um mercado comum tem gerado sensível mudança nas regras dos Estados, desde que as decisões a serem tomadas referem-se à unidade dos Estados integrados e, não mais, ao Estado em si.

Conforme sintetiza Celso Bastos, os Estados integrados ao se aproximarem criam bases para o que poderá vir a se tornar uma Federação ou Confederação o que levaria a “*um progressivo avanço no sentido de vencer-se o reduto da soberania estatal*”.<sup>167</sup>

Ao desenvolver o tema, o autor lembra a Comunidade Européia, que atualmente apresenta nível de supranacionalidade, já podendo prever uma Federação. A soberania ou Estado soberano, como atualmente conhecemos, sempre será realidade. O que se discute no século XXI, não é a soberania tradicional, exclusiva, mas a que virá após a criação dos Mercados Comuns e quiçá, Federações.

No Direito brasileiro, o exemplo disso assenta-se na Constituição Federal no artigo 1º, quando estabelece,

(...) A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; (...)

---

<sup>166</sup> “Pegue-se como exemplo a questão da guerra. Os governos soberanos têm, ao longo da História, assumido como prerrogativa fundamental a defesa de seus interesses nacionais através da guerra. Também nesse aspecto a tecnologia da informação influi de forma decisiva. Os Estados Unidos sofreram na pele o enorme poder da televisão, durante a guerra do Vietnã, de frustrar o objetivo americano no sudeste asiático, e reviveram o medo de que isso acontecesse novamente agora, durante a guerra do Iraque. Saber que a guerra produz morte violenta é uma coisa; olhar a carnificina de uma batalha, através de um aparelho de televisão, é outra completamente diferente. Além disso, quando os recursos naturais eram o fator dominante da produção, a conquista e o controle de território pareciam uma maneira confiável de aumentar o poder nacional. Hoje, a conquista de território raramente vale seu custo para a nação, já que “a guerra e os longos anos de pacificação e repressão quase inevitavelmente destroem e dispersam o capital intelectual, e os recursos materiais que poderiam ser obtidos pela conquista estão declinando em seu valor em todos os lugares.” In: WRISTON, Walter B.: *O Crepúsculo da Soberania: como a revolução da informação está transformando o nosso mundo*. São Paulo: Makron Books, 1994, p.06.

<sup>167</sup> Celso Bastos; Ives Gandra Martins. *Comentários à Constituição do Brasil*, p.268.

Legitimando assim, o Estado brasileiro, mas também todos os demais entes federativos.

O Brasil tem, portanto, como fundamento a soberania disposta no art. 1º , inciso I, mas rege-se nas relações internacionais com independência, conforme art.4º , inciso I da Constituição da República.

Segundo, Carlos Roberto Husek, nesta hipótese, independência, na área internacional, significa que o *“Estado tem sua própria personalidade, todavia, admite a personalidade de outros Estados, motivo pelo vive numa sociedade internacional. Tal sociedade não poderia se basear na soberania absoluta dos Estados pois isso levaria ao caos”*.<sup>168</sup>

Do exposto, podemos concluir que, seguindo a orientação tradicional, a soberania é a qualidade do poder político que o torna supremo dentro do Estado e, o torna semelhante ao poder dos demais Estados, sendo portanto, una, indivisível, inalienável e imprescritível, não sendo, contudo, arbitrária; ao contrário, é autolimitada pela ordem jurídica e limitada pela existência de outros Estados.

---

<sup>168</sup> Carlos Roberto Husek. *Curso de direito internacional público*, p. 174.

## 2.1. O fenômeno da Globalização e a crise da Soberania

A partir da segunda metade da década de 1980 assistimos ao surgimento mundial de transformações estruturais até então inimagináveis. O capitalismo internacional sofreu uma profunda remodelação e adquiriu uma nova fachada denominada *neoliberalismo*. A par disso, o chamado *socialismo real* experimentava a sua derrocada, simbolizada na demolição do muro de Berlim, era o fim da Guerra Fria.

Na América Latina, os reflexos das transformações estruturais se precipitaram rapidamente, entre tantos outros acontecimentos, a derrota eleitoral dos sandinistas; a crise cubana; os resultados das eleições presidenciais em vários países, onde candidatos alinhados ao neoliberalismo alcançaram vitórias significativas, derrubando governos de regimes autoritários.

Todas essas mudanças desaguaram, na configuração de uma nova ordem internacional e a partir da situação privilegiada do capitalismo de livre mercado, aliviado de confrontações ideológicas, essa nova ordem se impôs, dando-se por assentada, sem qualquer outra alternativa.

Muitos atribuem a atual crise da soberania ao fenômeno da globalização por fragilizar as fronteiras dos Estados-Nação, assim afirma Paulo Luiz Netto Lobo,<sup>169</sup>

(...) a globalização econômica procura transformar o globo terrestre em um imenso e único mercado, sem contemplação de fronteiras e diferenças nacionais e locais. Tende a uma padronização e uniformização de condutas, procedimentos e relevâncias relativamente aos objetivos de maximização econômica e de lucros, a partir dos interesses das nações centrais e empresas transnacionais que, efetivamente, controlam o poder econômico mundial, sem precedentes na história.

Ao tentar intervir estrategicamente neste cenário global, o Estado perde sua capacidade de representar suas bases políticas estabelecidas no território. O mégalo-urbanismo constitui fenômeno tipificador de nossa época, dele decorrendo importantes e múltiplas conseqüências influentes sobre a qualidade de vida geral. O fato é que o Estado-Nação moderno vem perdendo boa parte de sua soberania.

A intensidade deste fenômeno é tal que Mauro Cappelletti, em incursão prospectiva aos possíveis desdobramentos, escreve:

---

<sup>169</sup> Paulo Luiz Lobo Netto. *Direito do Estado Federado ante a Globalização Econômica*, artigo publicado na *Revista de Direito Internacional do Tribunal de Justiça de Teresina*. Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível também em: <<http://jus2.com.br/doutrina/>> Acesso em 15/12/2009.

Este desenvolvimento é parte de um fenômeno que tem caráter universal. Em todos os continentes as megalópolis se estão fundindo, formando assim as ecumenópolis(...) que, como seu nome proclama, tendem a conglomerar em um único habitat a superfície inteira da terra<sup>170</sup>

Num quadro assim delineado, em que a cosmovisão crítica de alguns já vislumbra uma cidade universal, inobstante a perplexidade causada por tal perspectiva, os problemas emergentes extrapolam os limitados domínios da relação indivíduo *versus* indivíduo.

Com efeito, como assevera o autor,

(...) a sociedade em que vivemos, é uma empresa ou civilização, de produção em massa, comércio e consumo de massa, certa também de conflitos ou conflitos de massa em matéria de trabalho, de tensão entre classes sociais, entre credos e religiões.<sup>171</sup>

Heráclito Fortes afirma que em pensamento contrário, Karl Marx e Friedrich Engels falavam do caráter integracionista das nações, o que para muitos justifica o processo hoje denominado de globalização, afirmavam que *"no lugar da tradicional auto-suficiência e do isolamento das nações surge uma circulação universal, uma interdependência geral entre países."*<sup>172</sup>

No mesmo sentido, Juscelino Filgueiras Colares explica que, de fato existe uma harmonia entre nações com a globalização decorrente das relações de comércio, apontando que *"o aprofundamento na interdependência das relações de comércio entre os países tende a contribuir para a criação de um ambiente de estabilidade nas relações internacionais"*<sup>173</sup>.

Essa harmonia se dá inclusive, para a administração do poder que fez gerar uma responsabilidade solidária entre os países, relativa às diversas ocorrências do globo, como cita Josef Thesing, *"atualmente, o poder econômico internacional está dividido entre um grande número de países. Isso implica uma responsabilidade correspondente"*<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Mauro Cappelletti. Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil. In: *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, pp.5-7.

<sup>171</sup> Tradução livre da autora "la società nella quale viviamo, é una società o civiltà, di produzione di massa, di scambi e di consumo de massa, certo anche di conflitti o conflittualità di massa (in matéria di lavoro, di rapporti fra classi sociali, fra rezze, fra religioni, ecc.)" In: CAETANO, Marcelo, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 1977.

<sup>172</sup> Heráclito Fortes. *A Política, a Economia e a Globalização do Brasil*, p. 34.

<sup>173</sup> Juscelino Filgueiras Colares. *Uma Visão Geral do Comércio Internacional*, Fortaleza: Estudos Econômicos nº 23 do Centro de Estudos de Economia Regional da Universidade Federal do Ceará, 2000.

<sup>174</sup> Josef Thesing. *A Globalização Entre o Imaginário e a Realidade*, p.6.

No entanto, se a perda da soberania por conta da globalização é apontada por muitos como o principal efeito negativo, neste ponto, há posição diversa, como é o caso do entendimento de Rodrigo Fernandes More, quando afirma,<sup>175</sup>

(...) somente uma composição política, legislativa e jurídica, interna e externa, pode levar à realização do ideal integracionista. Esta composição é resultado do mais puro exercício de soberania interna. Conclui-se daí que, nestes processos, do mais simples modelo (zona de livre comércio) aos mais avançados (integração econômica total) é impróprio falar-se em mitigação ou 'alienação de soberania'. Insistir nesta afirmativa significa retornar no tempo, aos primórdios do Direito Internacional Clássico, é deter-se somente sob o aspecto interno da soberania que privilegia as relações internas do Estado, criando barreiras teóricas intransponíveis para a realização dos modernos processos econômicos.

Talvez, como entremeio a estas duas posições abordadas anteriormente, fica a lição de Josef Thesing:

Antes de tudo, essa é uma experiência geral. Ela precisa ser entendida no contexto de uma fase da história na qual o mundo se transforma de maneira muito dinâmica e desordenada. O global não é apenas um estado, o global é também, para a política, a economia, a ciência e a cultura, um desafio que exige ação ordenadora<sup>176</sup>.

Para elaboração da obra *Império*, Antonio Negri, estabeleceu três teses sobre a questão. Na segunda tese, enumerou que de fato, a crise da soberania existe e sua existência está ligada à migração do poder:

(...) a segunda tese é a de que a soberania dos Estados-nação está em crise<sup>177</sup>. 'Crise' significa que a soberania se transfere do Estado-nação e vai para algum outro lugar", e acrescenta ainda "aquilo de que temos certeza é que existe uma efetiva transferência da soberania do Estado-nação para formas diferentes das tradicionais (...).<sup>178</sup>

A partir dessa tese, o autor escreveu sobre o título em capítulo próprio, texto este que seria apresentado à Associação Americana de Antropologia em dezembro de 2001 e a partir daí, remonta a questão sobre a mitigação do conceito de soberania ou da necessidade de sua revisão.

A resposta a esta problematização, segundo Negri, caminha para sua revisão. Na obra *Império*, ele defende a posição de que não existe mais a figura intocável do Estado-nação e sim, de um sistema global de relações, como se vê:

---

<sup>175</sup> Sérgio Gabriel. *Soberania e a Globalização: premissas para a discussão de uma ordem jurídica internacional*. Boletim Jurídico, Universidade Federal de Minas Gerais, no 71,2005, pp. 3-10. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br> / Acesso 17/11/2009.

<sup>176</sup> Josef Thesing. *Op. cit.*, p.04.

<sup>177</sup> Antonio Negri. *Império*, p.12.

<sup>178</sup> *Idem*, p.73.

poder-se-ia afirmar que o dia 11 de setembro definitivamente demonstrou que os Estados Unidos são parte do mundo ou, na verdade, que o governo estadunidense não é uma fonte autônoma de soberania, mas integrou-se a um sistema global de relações que definem a forma atual de soberania<sup>179</sup>

O filósofo italiano nos conduz então, para a redefinição do conceito de soberania até então existente, mas não pacífico. Em sua proposta, ainda que, de imediato, no tocante ao seu alcance, não nos permita refletir sobre suas conseqüências, propõe um sistema denominado "*dual*", ou seja, uma soberania, denominada de "*interna*", já conhecida por todos e própria do Estado-Nação.

A segunda, para então completar o sistema dual, é denominada pelo próprio autor de "*soberania imperial*", sendo aquela que não tem limites, assim colocada: "*em certo sentido, poder-se-ia dizer que esta soberania imperial é externamente ilimitada, porque envolve, por assim dizer, o globo todo. A soberania imperial não tem exterior, não tem um fora*"<sup>180</sup>.

Ao nosso ver, sem aqui querer utilizar qualquer condão de crítica, até porque a observação que colocamos tende mais para as interações jurídicas do que aos seus aspectos políticos, o aperfeiçoamento dessa "*soberania imperial*" careceria, não necessariamente, de um ordenamento jurídico internacional, mas do estabelecimento de princípios normativos a serem adotados mundialmente para realinhamento dos ordenamentos jurídicos nacionais de forma a permitir uma harmonização jurídica capaz de permitir a fluidez legítima da proposta de Negri.

Nesse mesmo sentido, Rodrigo Fernandes More conceituou o processo de integração mundial sob a ótica jurídica:<sup>181</sup> "*(...) no esforço de uma conceituação jurídica do fenômeno, integração significa a harmonização ou a uniformização dos sistemas legais internos dos Estados, viabilizando a integração política e econômica*".

Porém, segundo Sergio Gabriel é de se acrescentar também, que essa "*soberania imperial*" aparentemente tem reserva de utilização e talvez, justamente nesse sentido, é que se encontra a sua importância.

Neste aspecto, Negri observa o constante aumento das guerras civis entre os Estados-Nação, as quais, acabam por trazer repercussões no mundo todo, como foi o caso do conflito entre Estados Unidos e Iraque, e se assim o é, a utilização dessa

---

<sup>179</sup> Antonio Negri. *Império*, p. 74.

<sup>180</sup> *Idem*, p.75.

<sup>181</sup> Sérgio Gabriel. *Op. cit.*

soberania viria principalmente para coibir a ocorrência de tais eventos indesejados mundialmente: "*no império, a guerra civil - juntamente com a ação da polícia constantemente empenhada em evitar que ela aconteça - constitui a única expressão adequada da natureza dupla da soberania*"<sup>182</sup>

Para Luigi Ferrajoli,

(...) soberania é a ausência de limites e de regras, ou seja, é contrario daquilo em que o direito consiste. Por essa razão, a história jurídica da soberania é a história de uma antinomia entre dois termos, direito e soberania, incompatíveis e historicamente em luta entre si.<sup>183</sup>

Uma coisa é certa: boa parte dos autores atuais já fala abertamente sobre a necessidade de se reformular o conceito de soberania, para adaptá-lo à realidade atual, ou, no mínimo, reinterpretá-lo.

Atualmente falar em *Estados soberanos*, se já não é aceito no plano da teoria do direito, também não o é no plano da teoria política. De fato, o que entrou irreversivelmente em crise, bem antes do atributo da soberania, é precisamente o seu sujeito: O Estado nacional unitário e independente, cuja identidade, colocação e função precisam ser repensadas à luz da atual mudança, de fato e de direito, das relações internacionais.<sup>184</sup>

Para Luigi Ferrajoli, o Estado nacional como sujeito soberano está numa crise que vem tanto de cima quanto de baixo. Nas palavras do autor,<sup>185</sup>

(...) De cima, por causa da transferência maciça para sedes supra-estatais ou extra-estatais (a Comunidade Européia , OTAN,ONU, e muitas outras em matéria financeira, monetária , assistencial e similares) de grande parte de suas funções, defesa militar, controle da economia, política monetária, combate a criminalidade, que no passado, tinham sido o motivo do próprio nascimento e desenvolvimento do Estado.De baixo, por causa dos impulsos centrífugas dos processos de desagregação interna que vem sendo engatilhados, muitas vezes de forma violenta, pelos próprios desenvolvimentos da comunicação internacional, e que tornam sempre mais fácil e precário o cumprimento das outras duas grandes funções historicamente desempenhadas pelo Estado: a unificação nacional e a pacificação interna (....)

Decerto que o paradigma da soberania nasceu e ficou até agora amarrado à forma constitucional do Estado-Nação. O modelo garantista do Estado constitucional como sistema hierarquizado de normas, que condiciona a validade das normas

---

<sup>182</sup>Sérgio GABRIEL. *Op . cit.*

<sup>183</sup> Luigi Ferrajoli. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*, p. 37.

<sup>184</sup> *Idem*, p.45.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p.49.

inferiores à coerência com normas superiores e com os princípios axiológicos nelas estabelecidos, pelo contrário, tem validade, seja qual for o ordenamento.

A crise dos Estados poderia ser, portanto, superada em sentido progressivo, mas somente se for aceita sua crescente despotencialização e o deslocamento para o plano internacional das sedes do constitucionalismo tradicionalmente ligadas aos Estados: não apenas a sede de enunciação dos propícios, como já aconteceu com a Carta da ONU e, com as Declarações e Convenções sobre os direitos, mas também, as de suas garantias concretas.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Luigi Ferrajoli. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*, p.53.

## 2.2. Tecnologia e informação versus soberania e globalização

O mundo globalizado apresenta-nos uma realidade nova à qual precisamos nos adequar. Essa nova realidade não ultrapassa apenas os conhecimentos científicos, mas adentra na seara cultural, organizacional e nos conceitos de cidadania, direitos mínimos e de soberania dos Estados.

A reflexão sobre os efeitos do processo de unificação ou globalização deve ser acompanhada atentamente pelos cidadãos porque, cedo ou tarde, os reflexos diretos e indiretos baterão às suas portas e se apresentarão com contornos de realidade.

Para sintetizar, afirmamos que apesar da ausência de unanimidade sobre a idéia conceitual do termo *soberania*, há alguns pontos convergentes que possibilitam uma definição, ainda que incompleta, é o caso da aportada por José Eduardo Faria que a entende como "poder independente, supremo, inalienável e exclusivo do Estado".<sup>187</sup>

A soberania dos Estados tem sofrido um processo, ao longo da história, de mudança contínua. Hodiernamente, entende-se soberania sobre dois prismas: o *interno* e o *externo*. O *interno* é intrinsecamente ligado à supremacia do poder de mando dentro do Estado, trazendo-o como ápice da pirâmide, que garante a independência e autonomia da Nação, haja vista que o Estado é soberano, superior a tudo na ordem interna. O ponto de vista *externo* caracteriza-se pela necessidade de sociabilidade com as outras nações, principalmente por motivos econômicos.<sup>188</sup>

Carlos Roberto Husek assevera que em vista dessas concepções, fala-se em soberania do Estado, em soberania relativa, expressão equivocada, ou independência, na órbita internacional e, com base nesta realidade fala-se em interdependência, quando se focaliza principalmente o aspecto econômico, de tal sorte que, não causaria estranheza considerar que um Estado soberano que tenha independência na vida internacional é para determinados fins, interdependente.<sup>189</sup>

Na concepção do autor,<sup>190</sup>

(...) a soberania só tem razão de ser, quando de posse de suas capacidades institucionais, o Estado legisla, administra e age, interna e externamente para cooperar internacionalmente, estabelecendo regras fundamentais – comuns a todos os Estados, no âmbito da sobrevivência

<sup>187</sup> José Eduardo Faria. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999, p.17.

<sup>188</sup> Dayse Coelho Almeida. *Soberania e Globalização são conciliáveis*. Boletim Jurídico, n. 61. Universidade Federal de Minas Gerais, p.2-6, 2004 Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br> / Acesso 12/12/2009.

<sup>189</sup> Carlos Roberto Husek. *Curso de direito internacional público*, p. 174.

<sup>190</sup> *Idem*, p.180.

humana – e se submete aos mecanismos internacionais de fiscalização. A soberania moderna não é exatamente relativa, em oposição à soberania absoluta, é a soberania que se perfaz e, se constitui de modo responsável, voltada para a cooperação social do Estado em um mundo em transformação.

A análise da soberania extranacional é o ponto crucial para a construção de um novo conceito de soberania, principalmente em razão da globalização, que trouxe a transmissão quase que instantânea de informações capazes de modificar a estrutura econômica e cultural de um país em questão de segundos, modificando padrões até então considerados estáticos e, sobre a qual repousará os contornos deste trabalho.

A “Globalização” começou mundialmente no início dos anos 80, quando a tecnologia da informática se associava à tecnologia de telecomunicações e com a queda das barreiras comerciais, através da interligação acelerada dos mercados internacionais e da possibilidade de movimentar grandes quantias de valores em segundos, o que ficou conhecido popularmente como a “Terceira Revolução Tecnológica” fundada no processamento, difusão e transmissão de informações.<sup>191</sup>

O desenvolvimento da comunicação eletrônica e dos sistemas de informação adensado, nestas últimas décadas, propiciou uma crescente dissociação entre proximidade espacial e o desempenho das funções rotineiras; trabalho, compras, entretenimento, assistência à saúde, educação, serviços públicos, governo, dentre outros.

A maioria das organizações até então estruturadas segundo conceitos burocráticos, envolvendo cadeia hierárquica de comando, especialização por função, procedimentos padronizados, promoção baseada em competência técnica, cede espaço a crescente busca por produtividade, lucratividade e competitividade, estimula o desenvolvimento constante e acelerado de novas tecnologias, especialmente de tecnologias da informação e comunicação ou *TIC*.<sup>192</sup>

O modelo antecessor foi imprescindível num ambiente de produção onde o trabalho mais adequado era o repetitivo e, atualmente, vêm sendo superado

---

<sup>191</sup> Onildo Oliveira. A Influência da globalização sobre o que entendemos de soberania. *Jornal de Estudos Jurídicos da Comunidade Latino Americana*. Publicado em 27/08/2007, seção MERCOSUL, p.13.

<sup>192</sup> Antonio Gramsci. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980. parte VI. A relação desses paradigmas de produção com a política, a sociedade e o Estado, foi apontada por Gramsci já nas primeiras décadas do século XX.

pela aceleração da produção de valor, os processos de circulação, de produção de riqueza e, ainda, pela exacerbação da competitividade do mercado.<sup>193</sup>

O aumento considerável do *teletrabalho* é a suposição mais contundente sobre o impacto da tecnologia da informação nas cidades e, representa a última esperança de sobrevivência da “*era industrial*”, cujas instituições têm sido esvaziadas de sentido e de função pela recém nascida “*era da informação*”.

Os modelos de organização da produção transitaram, portanto, entre o paradigma fundado na ordenação lógica das coisas tangíveis, para aquele fundado na articulação pós-moderna e inteligente das informações e do conhecimento das pessoas sobre as coisas, para a lógica dos processos intangíveis e para a economia das idéias.<sup>194</sup> Da prática no manuseio físico da produção, para a “*práxis*”, ação informada por reflexão prévia, que envolve a aplicação da reflexão / conhecimento na produção de valor econômico.<sup>195</sup>

O mundo emergente da nova era já havia sido imaginado por Aldous Huxley em 1932, na obra *Admirável Mundo Novo*, mas de uma maneira ainda mais sedutora. Huxley criou a ilusão de felicidade, de saúde, de certeza, afastou a incongruência das pessoas e dos seus pensamentos, criou a liberdade desconhecida, as grandes corporações e os grandes mandatários.<sup>196</sup>

Não existia povo no mundo de Huxley. Melhor, o povo era aquele levado para bem longe, longe da civilização, visitar o local aonde o povo vivia era o prêmio à adaptação completa ao novo mundo. O crime era desconhecido, mas era crime não ser como todos. O envelhecimento existia, mas era abominável e somente se podia envelhecer longe da civilização. No mundo novo tudo se resolvia com comprimidos e tecnologia.

Tudo era programado, de forma que o Estado executava a programação de paz, felicidade, alimento e reprodução. Desta forma, a inexistência de conflitos levou à desnecessidade do direito, pois o ser humano deixou de ser sujeito e passou a ser objeto e consumidor, depois, *bites e chips*.

---

<sup>193</sup> Tânia Rodrigues Mendes. *Gestão do conhecimento da informação*. Texto elaborado em 01/01/2006, originalmente, para subsidiar discussões e deliberações do Comitê Executivo do Portal da ALESP.

<sup>194</sup> Nas palavras de Luis Roberto Barroso proferidas no XXVI Congresso de Direito Constitucional em São Paulo: “talvez esta seja uma boa explicação para o recurso recorrente aos prefixos pós e neo: pós-modernidade, pós-positivismo, neoliberalismo, neoconstitucionalismo. Sabe-se que veio depois e que tem a pretensão de ser novo. Mas ainda não se sabe bem o que é. Tudo é ainda incerto. Pode ser avanço. Pode ser uma volta ao passado. Pode ser apenas um movimento circular, uma dessas guinadas de 360 graus.”

<sup>195</sup> Adolpho Sanchez Vasquez. *Filosofia da práxis*, p. 212.

<sup>196</sup> Aldous Huxley. *Admirável Mundo Novo*, s/n.

A ausência absoluta de conflitos, o domínio completo da sociedade pela tecnologia da informação fornece a base material para a expansão de uma estrutura social emergente sobre os domínios das atividades e experiências humanas.

A obra paradigmática de Huxley antecede através de lúcidos superlativos, as fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade caracterizada, no que hoje se denomina “*era de informação*”, pela primazia da morfologia social sobre a ação social.

Esta estrutura emergente, como tendência histórica, tem apontado que as funções e os processos dominantes na “*era de informação*” estão cada vez mais organizados em redes, sendo que a difusão lógica destas modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos, de experiência, de poder e cultura.

Manuel Castells<sup>197</sup> afirma que,

(...) redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação. Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada;

Para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptatividade; para qualquer cultura, uma construção e desconstrução contínua, e ao que mais nos interessa enquanto foco deste trabalho, para a política, o processamento instantâneo de novos valores e humores políticos.

Essa revolução corresponde ao advento da *sociedade informacional*<sup>198</sup>, onde os fluxos mundiais de transferências de informações caracterizam uma globalização de novo tipo.

Com o advento da *sociedade informacional*<sup>199</sup>, as tecnologias de informação e comunicação deixaram de ser simples ferramentas a serem aplicadas, ou serviços a

---

<sup>197</sup> Manuel Castells. A sociedade em rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura, p. 566.

<sup>198</sup> *Idem*. Fim do Milênio- A era da informação: economia, sociedade e cultura, p. 566.

<sup>199</sup> Tânia Rodrigues Mendes ao compilar o entendimento de Manuel Castells relativo à sociedade informacional nos diz: “Na *sociedade informacional em rede*, o que conta é a capacidade de se apropriar de saber e de informações, de utilizá-los, de tomar iniciativas, de apontar alternativas viáveis para resolver problemas ou para equacionar situações estratégicas. Nela há a hegemonia de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas. Algumas de suas principais características são a lógica de estrutura em redes, o descolamento entre o real e o virtual e a apropriação da inteligência e do raciocínio humanos como componentes essenciais do processo produtivo. O processo de produção resulta da aplicação, produtiva e sistemática, de informações e conhecimento. As TIC desempenham, nesta revolução, papel

serem adquiridos de terceiros, e passam à condição de processos estratégicos a serem governados e desenvolvidos como foco das organizações, inclusive como forma de registrar o saber, conhecimento tácito, dos trabalhadores, através do desenvolvimento de softwares especialistas.

A difusão de tais tecnologias gerou transformações nas relações sociais entre capital e trabalho. Na essência, o capital é global e, via de regra, o trabalho é local. O *informacionalismo*, segundo Castells, em sua realidade histórica, leva à concentração e globalização do capital exatamente pelo emprego do poder descentralizador das redes.

Os processos de transformações sociais assentados sobre esses pilares, ultrapassam as esferas de relações sociais e técnicas de produção, afetando a cultura e o poder de forma profunda.

As expressões culturais são retiradas da história e da geografia e se tornam predominantemente, mediadas pelas redes de comunicação eletrônica que interagem com o público e, por meio dele, recebem uma diversidade de códigos e valores integrados num sistema completamente digitalizado.

Como a informação e a comunicação circulam basicamente por um sistema de mídia diverso e abrangente, a prática da política é crescente no espaço da mídia. A formação de imagem torna-se geração de poder e personaliza a liderança. O fato das relações precisarem ser modeladas pela linguagem midiática eletrônica traz conseqüências profundas sobre as características, organizações e objetivos dos processos, dos seus atores e das instituições políticas.

Em uma sociedade informacional, globalizada e competitiva, o sucesso de uma instituição está fortemente condicionado pela qualidade do conhecimento que ela aplica a seus processos corporativos e empresariais. Esses ativos intangíveis de conhecimento estão presentes por toda a organização, na mente das pessoas e registrados em documentos, manuais, normas técnicas, softwares especialmente desenvolvidos, tanto no setor privado, quanto no setor público.

---

equivalente ao desempenhado, na primeira revolução industrial, pelo domínio das fontes de energia e pela implantação da produção em massa. O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é apenas a centralidade do conhecimento e da informação, mas a aplicação sistemática desse conhecimento e dessa informação para a geração de novos conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação de informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso.” In: MENDES, Tânia Rodrigues. *Gestão do conhecimento da informação*. Texto elaborado em 01/01/2006, originalmente, para subsidiar discussões e deliberações do Comitê Executivo do Portal da ALESP, disponível no site: <http://www.alesp.gov.br>.

Sem sombra de dúvida, tantas transformações não passariam ao largo do Direito. A comunidade jurídica está revendo antigos conceitos, sobrepujada pela crise de legitimidade dos sistemas e das instituições perpassando, sobretudo, pelas redes globais de riqueza, poder e informação.

Ainda não há uma definição do termo *globalização* que seja unânime, mas é certo que ela, definitivamente, está no seu auge e designa muitas coisas ao mesmo tempo. Há a interligação acelerada dos mercados nacionais, há a possibilidade de movimentar bilhões de dólares por computador em alguns segundos, como ocorre nas bolsas de todo o mundo, há a revolução tecnológica, que como dito anteriormente, esta fincada no processamento, na difusão e na transmissão automática e instantânea de informações.

Por tais razões, os mais entusiastas acham que a globalização define uma nova era da história humana. Ricardo Wahrendorff Caldas dá uma explicação mais didática, estruturada sobre o seguinte teorema:

(...) O fenômeno da globalização resulta da conjunção de três forças poderosas: 1) a terceira revolução tecnológica ligada à busca, processamento difusão e transmissão de informações, inteligência artificial; 2) aspectos econômicos integrados, como o MERCOSUL, a União Européia e a Nafta; 3) a crescente interligação e interdependência dos mercados físicos e financeiros, em escala planetária.<sup>200</sup>

Ladislau Dowbor por sua vez, discorda deste conceito e usa o termo *mundialização*, argumentando que,

(...) a *mundialização* é bem mais que uma fase suplementar no processo de internacionalização do capital industrial em curso há mais de um século. O comércio entre nações é velho como o mundo, os transportes intercontinentais rápidos existem a vários decênios, as empresas multinacionais prosperam já faz meio século, os movimentos de capitais não são uma invenção dos anos 90, assim como a televisão, os satélites, a informática.<sup>201</sup>

O autor chama de *novidade*, “o desaparecimento do único grande sistema que concorria com o capitalismo, o comunismo soviético”. O fim do comunismo permite globalizar o capitalismo, com todas as implicações decorrentes: aumento do

---

<sup>200</sup> Ricardo Wahrendorff Caldas. *Introdução à Globalização: Noções Básicas de Economia, Marketing & Globalização*, p. 28.

<sup>201</sup> Ladislau Dowbor; Otavio Ianni; Paulo Edgar Almeida Resende. *Desafios da Globalização*, pp. 97 e 302.

fluxo de comércio, de informação e de expansão das empresas multinacionais em mercados antes fechados.<sup>202</sup>

Adherbal Meira Mattos, em didático artigo expõe que:

(...) globalização é um processo dinâmico de aceleração capitalista. Também chamada de Mundialização, Planeterização e Universalização, busca um entrelaçamento econômico, envolvendo matérias-primas, instalação de fábricas e vendas. Já existia, de certa forma, na China, Índia,

---

<sup>202</sup> “Segundo Barbosa Lima Sobrinho, a Globalização exclui o sentimento e as condições de independência das Nações livres, constituindo-se numa nova forma de máscara para o Liberalismo Económico, uma espécie de Neo-Colonialismo de empresas multinacionais. Tais empresas vazam soberanias nacionais (clóvis ramallete) mas, como funcionam como factores de integração, devem ser objecto de rigoroso controle estatal no plano económico-financeiro (regime tributário), empresarial (nacionalização de sectores básicos da Economia), intergovernamental (transferência de tecnologia) e jurídico (legislação eminentemente controladora). Boutros-Ghali cogita, em seu relatório, da ampliação das actividades da entidade (o que impediria aquele isolacionismo e, de certa forma, a própria Globalização), salientando entre objectivos da ONU, a gestão da tecnologia e de sua extensão a toda a Organização. A cooperação e a integração somente são factíveis por Estados soberanos, que, para a consecução de seus objectivos imediatos ou mediatos, podem negociar, transigir, pactuar, denunciar, renunciar (a direitos), aceitar (ou não), reservar-se, etc. Seja em termos de cooperação (Carta da ONU art. 1º, 3 e Capítulo IX), de que são exemplos a FAO, UNESCO, OIT, OMS, etc, seja em termos de integração, cujos objectivos (Karl Deutsch) visam a sua realização de fins comuns e o aumento de potencialidade dos Estados (resguarda, pois, sua soberania). Servem de exemplos, na Integração Europeia, o BENELUX, a CECA, o EURATOM e o NCE ou CEE (hoje União Europeia) e na integração Americana, a ALALC (hoje ALADI), o CARIFTA, o SELA e, mais recentemente, o MERCOSUL, e o NAFTA. Os exemplos supra comportam hipóteses factíveis de transnacionalidade somente na área económica e, mesmo assim, de forma incompleta, em face da diversidade política, económica, social e cultural dos povos do Sistema Mundo. No tocante à União Europeia, o Tratado de Roma /57 foi revisto pelo Tratado de Maastricht /92, em termos de uma política externa comum. No tocante ao MERCOSUL, o tratado de Assunção /91 cogita de uma integração económica com fundamento nos princípios de gradualidade e de flexibilidade. E no tocante ao NAFTA (em vigor desde 1-1-94), resposta dos EUA à União Europeia, cogitou-se, apenas, da criação de uma zona de livre comércio, que, embora, muito poderosa em face das presenças dos EUA e do Canadá, não visa à criação de um mercado comum com conotações político-económicas. O mesmo raciocínio é válido para os Tigres Asiáticos (os tradicionais e os recentes seis do Mekong), que atingiram indiscutíveis sucessos económicos (não políticos), a custa de lamentáveis custos sociais e ambientais. O relatório mundial de investimentos da UNCTAD, de 1995, analisa, detalhadamente estrangeiros directos (FDIs) das corporações transnacionais (TNCs). Merece o relatório as seguintes observações, dentro do finalismo deste estudo: - As TNCs exercem, hoje, papel fundamental em termos de vinculação das diversas economias nacionais, construindo um integrado sistema internacional de produção, com vistas ao mercado mundial; - Esses investimentos estão concentrados no mundo desenvolvido, particularmente, na Tríade formada pelos EUA, União Europeia e Japão (que integraram as Top TNCs/93), sem prejuízo da acção de Países em desenvolvimento, no mesmo período, a exemplo do Brasil (Petrobrás e Sousa Cruz).; - Os FDI's das TNCs crescem na medida em que crescem as privatizações de empresas estatais, através de programas específicos. Por isso, a Região Ásia-Pacífico é a mais importante no sector, seguida pela Europa Central e Oriental. A África encontra-se marginalizada, sendo que, na América Latina e no Caribe, o NAFTA e o MERCOSUL deverão contribuir com novos programas; - A referência a Países Centrais e a Países periféricos é válida, pois o universo das TNCs compreende não apenas as grandes companhias, como, também, firmas de pequeno e médio portes.; - As TNCs criam activos e elevam o nível de emprego, com base na circulação de capital, na capacidade tecnológica, na inovação organizacional e em novas práticas gerenciais (incluindo Host e Home countries), compreendendo treinamento, centros de informações e incentivos governamentais; - A acção governamental, no caso, se efetivará através de iniciativas nacionais, bilaterais, regionais ou multinacionais.; - O Relatório da UNCTAD, ora sintetizado, como se vê, busca a integração, evitando o isolacionismo e, ao mesmo tempo, resguarda a soberania dos estados, com fundamento em uma livre acção governamental. Dai a menção expressa a iniciativas nacionais, bilaterais, regionais e multinacionais. Cabe, apenas, aos Países periféricos, manter intensa vigilância sobre os programas de privatização, já que os FDI's das TNCs crescem na medida em que crescem - como dito acima - a privatização das empresas estatais.; - As TNC's, porém, concorrem para a elevação dos custos de produção, alimentando e perpetuando a corrupção internacional (abuso de poder económico, soborno, etc.), não possuindo, os Países, instrumentos e mecanismos hábeis para combatê-la, o que só será viável através de normas jurídicas que a conceituam e punam em termos nacionais, regionais e globais”. Apud MATTOS, Adherbal Meira. *Soberania e a nova ordem mundial*, Rio de Janeiro: Revista do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro nº 23, 2003, pp.221-264.

Grécia e Roma Antiga, fortalecendo-se durante o Liberalismo (*laissez-faire*, *laissez passer* ) e ressurgindo neste final do século, com fundamento na tecnologia, que ensejou uma ordem económica trans-nacional.<sup>203</sup>

Globalização e Mundialização são portanto, quase sinónimos. Os norte-americanos falam em *globalização*, já os franceses<sup>204</sup> preferem *mundialização*, mas há também o termo *internacionalização* o qual designa qualquer coisa que escape ao âmbito do Estado Nacional

Nesse contexto, podemos afirmar que a globalização e a "democratização da informação" criaram para os governos o seguinte dilema: se o governo mantiver o monopólio da informação, manterá também o controle sobre a população, mas se verá aliado do cenário internacional globalizado, por outro lado, se permitir que a população tenha acesso à informação, perderá um de seus mais poderosos instrumentos de controle.

---

<sup>203</sup>“Segundo Lester Thurow, a Economia Global torna-se cada vez mais interconectada, dentro de uma aceleração capitalista, que envolve o campo financeiro, a indústria e o consumidor. No campo financeiro, em virtude do dinheiro volátil, que só é aplicável nos Países estáveis, pelas grandes corporações, que, de multinacionais, tornaram-se transnacionais. Na indústria, pela tomada de grandes decisões económicas não mais pelos Estados, mas, pelas grandes corporações, que acompanham a onda de privatização mundial. Em consequência, o consumidor, hoje, consome produtos sem pátria, consumo esse que tende a aumentar, gerando novas oportunidades de emprego, na visão otimista de Kenichi Ohmae. Tal civilização genuinamente transnacional, alimentada pela tecnologia, contudo, tende a gerar imensa crise social e um apartheid tecnológico, com o uso abusivo da automação, chegando mesmo, a um desemprego estrutural já previsto por Marx e analisado por Keynes, sob a forma de desemprego tecnológico. Há, paralelamente, o gradual desaparecimento das fronteiras nacionais, pois os Estados deixam de deter o capital internacional, perdendo o controle da produção e comercialização de tecnologia e o controle de suas obras de infraestrutura. Tudo isso conspira contra a ideologia de desenvolvimento, exacerba a interdependência, questiona o Estado, muda a natureza das relações de poder e abrangência do conceito de soberania. Exemplos concretos desse desequilíbrio estão na lei de comércio e tarifas/84, dos EUA, que, em termos de transferência de tecnologia, trouxe prejuízos aos países periféricos, e na Rodada Uruguai do GATT ( hoje, OMC ), com a inclusão dos serviços na esfera de acção do órgão, prejudicando, também, os interesses dos Países em desenvolvimento. A importância da tecnologia, na globalização, está, como vimos, na geração de uma nova ordem económica. Efectiva-se a tecnologia através de um encadeamento sistemático de actividades de pesquisa e de desenvolvimento experimental, com vistas à criação de novos produtos e serviços. Suas principais características compreendem o aperfeiçoamento ( pela constante utilização ), o processo de produção ( resultado incerto em tempo imprevisível ), a interdependência ( entre uma tecnologia e outra ), de forma implícita ou explícita ( embatida ou não em um bem físico ). A tecnologia pode conter profundo potencial transformador da sociedade, produzindo significativas alterações no processo produtivo e na relação de vantagens comparativas entre os Países. Trata-se da tecnologia de ponta, ocorre transferência de tecnologia quando o vendedor entrega conhecimento e instruções ao receptor ( ao contrário da compra e venda, em que o vendedor retém os conhecimentos e somente entrega instruções ao receptor ). Regra geral, os Países centrais só efectivam transferência de produção ( e não de projectos ) aos Países periféricos, no sentido de manter sua hegemonia, razão por que a Globalização apenas beneficia os Países ricos ( G-7 X G-77).” In: MATTOS, Adherbal Meira. *Soberania e a nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Revista do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro nº 23, 2003, pp.221- 264.

<sup>204</sup> Vale consignar as palavras do Presidente Jacques Chirac, proferidas na Conferência Internacional do Trabalho (1999): “Para lograr que a mundialização aporte benefícios para todos, nos países industrializados como nos países em transição; nos países emergentes como nos países desfavorecidos, é preciso por a economia a serviço do ser humano e não o ser humano a serviço da economia”. Na fala, o Presidente francês quis se referir a economia mundial, tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, que a economia venha de encontro ao ser humano, para que este possa usufruir o que de melhor existe e não o ser humano se submeter a fazer a economia, ficando a mercê de tudo o que esta poderá proporcionar. *Apud Idem*.

Com maior freqüência, as populações dos diversos países dizem aos seus governos o que estes devem fazer por elas, tais atos seriam inimagináveis em um passado recente, em que apenas uma pequena elite oficial controlava o acesso a todas as informações.

Apesar disso, a realidade aponta que a única forma de se prosperar na economia atual é fazer parte dessa "*rede global de economia*" criada pela globalização, o que, por sua vez, só pode ser feito se os Estados permitirem a seus cidadãos o livre uso das redes de comunicações mundiais já que através delas que o dinheiro, o capital, parte dos produtos, serviços e do intelecto humano circulam atualmente. Em outras palavras, uma Nação só conseguirá prosperar se o seu governo ceder ao controle do fluxo de informações.

Isso nos leva a discutir outra questão, qual seja, no mundo atual tem ficado cada vez mais difícil impor a soberania sobre a informação, porque ela própria e os caminhos pelos quais viaja, inclusive o espaço aéreo, são comumente compartilhados.

Raquel Fratantonio Perini em obra sobre o tema afirma que,

(...) o soberano pode, a um custo enorme, fechar seus circuitos telefônicos internacionais, fax, rádios, antenas parabólicas, entretanto, não terá sucesso completo, pois, quando tiver terminado, será o governante de um país pobre e completamente inexpressivo.<sup>205</sup>

Recentemente, numa revista canadense, publicou-se uma propaganda de um banco de investimentos. Nela, vê-se o desenho de um mapa-mundi singular. Os continentes, regiões e países aparecem com uma extensão territorial à importância deles no mercado de capitais.

Assim, a distribuição do espaço tornou-se inusitada. Os continentes africano e latino-americano, por exemplo, não passaram de pequenas manchas, por seu turno, o Japão, a Europa e os EUA estão superdimensionados. Porém, o que mais chama a atenção é uma frase que principia o texto propagandístico: "*Este é o mundo real*".

Talvez esta seja a melhor síntese da nova ordem que se instaurou após o fim da Guerra Fria. O "*mundo real*" inclui apenas aqueles que eram relevantes para a

---

<sup>205</sup> Raquel Fratantonio Perini. A soberania e o mundo globalizado. *Revista de Direito Internacional*, Teresina, ano 7, n. 76, 17 set. 2003.

economia de mercado. Essa propaganda traduzia o mais tenebroso dos fenômenos hodiernos: a exclusão sistêmica.

Regiões, países e povos, de um momento para o outro, tornaram-se descartáveis. A substituição de matérias-primas e de mão-de-obra, em decorrência da alta tecnologia, vai sendo relegada a um plano ainda mais subalterno às nações e povos situados na periferia do capitalismo.

### 2.3. Soberania e Globalização: Conciliação possível?

A exclusão sistêmica extrapola o processo de marginalização, bem como altera as formas clássicas de exploração. Hoje, mais do que os temidos espectros da marginalidade e da espoliação, vemo-nos diante de um processo excludente de grandes proporções e de conseqüências imprevisíveis. Além de aspectos econômicos, vale ressaltar que essa nova ordem internacional introduz formas inéditas e sutis de dominação, fazendo uso de sofisticadíssimos aparatos da mídia eletrônica e da informática.<sup>206</sup>

A tendência atual é no sentido de que o Estado não pode tomar qualquer decisão que lhe aprouver, simplesmente levando em consideração os benefícios decorrentes; atualmente, ao contrário, o Estado soberano parece dever, cada vez mais satisfações, no que concerne às suas decisões, não só à sua população, mas também a outros Estados soberanos e a órgãos internacionais. O poder de julgar sem ser julgado – que integra o poder soberano – no mundo moderno vem diminuindo consideravelmente.

Na prática, o que está ocorrendo é que o poder de "julgar sem ser julgado" de um Estado soberano mostra-se diretamente proporcional à sua força no comércio internacional e, para aqueles que não possuem grande força comercial em nível internacional, a única forma de não perecer economicamente é cooperando com outros governos na elaboração de acordos internacionais.

Segundo José Eduardo Faria, a globalização provoca o desenvolvimento da tecnologia, a expansão das comunicações e o aperfeiçoamento do sistema de transportes, "*tem permitido a integração de mercados em velocidade avassaladora e tem propiciado uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária*"<sup>207</sup> Isso tudo provocou, no entender do autor, "*a desconcentração, a descentralização e a fragmentação do poder.*"<sup>208</sup>

Assistimos à concretização de uma nova ordem transnacional, nas esferas econômica, jurídica, cultural e do conhecimento. Bem como à reestruturação

---

<sup>206</sup> Jose Bittencourt Filho. "Globalização e Soberania". *Palestra proferida na Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, no III Ciclo de Estudos Internacionais de OAB/SP*, setembro de 2007.

<sup>207</sup> José Eduardo Faria. *O Direito na Economia Globalizada*, p.18.

<sup>208</sup> *Idem*. p.19.

completa da geopolítica, ao lado de nova pauta de temas *transfronteiriços*, tais como: meio ambiente, migrações, afirmações de identidades étnicas e religiosas, aproveitamento de recursos naturais e congêneres. A bem da verdade, pode-se afirmar que a antiga ordem internacional vem cedendo espaço a uma poliarquia multinacional com recorte político-militar.

Essa intensificação da interdependência em escala mundial desterritorializa as relações sociais e, a multiplicação de reivindicações por direitos de natureza supranacional relativizam o papel do Estado-Nação, que tem como uma de suas características principais, a territorialidade.

Nesse contexto, as contradições tornam-se agudas e surpreendentes. Na mesma proporção em que se agigantam os megaprojetos, detecta-se a emergência inquietante das guerras étnicas. No campo religioso, o diálogo ecumênico vai sendo substituído pelo *neoconfessionalismo* e pelo fundamentalismo proselitista. Trata-se de vetores antagônicos: a força dos "mega" versus as lutas pelo particular / regional / nacional / local.<sup>209</sup>

Por outro lado, faz-se mister destacar a conjugação entre microeletrônica, automação, robótica e telecomunicações, ou seja, destacar os pacotes tecnológicos, responsáveis absolutos pelas transformações radicais no processo produtivo e na divisão internacional do trabalho.

Pode-se inferir disso que a sobrevivência econômica das nações dependerá, doravante, das habilidades de criação, inovação, renovação e adaptação respectivas. Ademais, esse fator tecnológico desloca o eixo de poder para os domínios da informação e do conhecimento, ampliando de maneira colossal o conceito de mercado.<sup>210</sup>

Há algumas décadas, ficava bem mais evidente a situação de um Estado que deixava de ser soberano após ter seu território invadido e ser subjugado por outro. Hoje, para controlar um país, não se tem só a opção de enviar exércitos e ocupar o território, mas, ao contrário, pode-se controlar a economia do país e modificar os valores culturais dos habitantes, através dos meios de comunicação. Dessa forma, a perda ou a mitigação da soberania ocorre de forma muito mais sutil, mais camuflada.

---

<sup>209</sup> José Augusto Guilhon de Albuquerque e Eunice Ribeiro Durham (coord.) *A Transição política: necessidades e limites da negociação*, p. 507.

<sup>210</sup> Michel Albert. *Capitalismo contra capitalismo*, p. 76.

Ao nosso ver, essas relações cada vez mais estreitas decorrentes da globalização obriga, trazem como conseqüência a perda da essência da soberania nacional e, parece que a preservação dessas soberanias – mesmo que o conceito de soberania seja modificado – depende da garantia, pelos Estados, de seu crescimento e fortalecimento político mas, sobretudo, econômico.

É oportuno advertir que nessa nova ordem, as mudanças de natureza econômica subordinam-se a uma estratégia política ambígua. Isto significa que no eixo mundial Sul-Sul e Sul-Leste, postula-se o desengajamento do Estado segundo a receita neoliberal.

Entretanto, no eixo Norte-Norte não se cogita um esvaziamento do Estado, mas sim, uma reformulação pragmática, cuidadosamente estabelecida caso a caso. Com efeito, é preciso admitir que os destinos do mundo dependem de um reduzido círculo de organizações e pessoas capazes de abarcar o conjunto das relações entre tecnologia, produção, reprodução e distribuição de bens e riquezas.<sup>211</sup>

Ainda mais grave é a presença de uma ideologia de cunho totalitário que pretende demonstrar a inexistência de qualquer alternativa. Tal ideologia comporta um núcleo perverso, que considera as massas empobrecidas como um obstáculo ao crescimento econômico e à expansão do mercado total. Segundo essa lógica econômica, os contingentes empobrecidos demandam direitos fundamentais sem uma contrapartida compatível em termos produtivos, portanto, seria melhor que simplesmente não existissem.

É importante ressaltar que, alguns importantes líderes mundiais, defensores do neoliberalismo, têm consciência das situações críticas que poderão ser geradas em grande escala. Porém, admitem que ao mesmo tempo, nesse particular, o sistema encontra-se fora de controle. Ou seja, de acordo com as palavras de Juscelino Filgueiras Colares, *“no presente estágio, assim como nos estágios subseqüentes, os mecanismos sistêmicos mais embaraçosos não podem ser controlados sequer por alguma potência conhecida.”*<sup>212</sup>

Com efeito, a questão crucial apresentada pela globalização aos Estados nacionais é se eles se manterão independentes e autônomos. Para alguns

---

<sup>211</sup> Juscelino Filgueiras Colares. *Uma Visão Geral do Comércio Internacional*, p. 22.

<sup>212</sup> *Idem*, p. 24.

estudiosos entusiastas, a globalização colocará a soberania no museu da História. Outros, no entanto, afirmam que o sistema mundial de direitos é quem contribuirá para o fortalecimento dos Estados.

Idéias díspares são defendidas por Francisco José Oliveira Vianna<sup>213</sup>, Renato Janine Ribeiro<sup>214</sup> e Paulo Bonavides<sup>215</sup>. Para os dois primeiros, a soberania está em crise em decorrência da globalização. Observam também que os países periféricos possuem soberania limitada. O terceiro revela que os neoliberais pretendem extinguir a soberania interna e externa e menciona que estes só sabem conjugar cinco verbos: desnacionalizar, desestatizar, desconstitucionalizar, desregionalizar e desarmar.<sup>216</sup>

Dando continuidade a esse pensamento, encontram-se os *globalistas*, segundo os quais a globalização “esvaziou” os Estados, enfraquecendo a sua autonomia e soberania, uma vez que não têm capacidade para contrapor os ditames da economia global, nem de proteger a comunidade do seu território. Os processos econômicos, ambientais e políticos regionais e globais redefinem profundamente o conteúdo das decisões nacionais.

As relações econômicas caracterizam-se por um intrincado entrelaçamento e as várias ordens de interesses grupais mostram-se empenhadas em permanente e acentuada ação competitiva. Esse estado da interação social inevitavelmente engendra situações em que grandes grupos ou classes de pessoas, se vêem, de algum modo, prejudicadas. Daí a apropriada expressão utilizada por Mauro Cappelletti: “violazioni di massa”<sup>217</sup>

Assim, na concepção desses teóricos, há o declínio do Estado nação e o aumento do *multilateralismo*. Acrescenta-se a essa corrente, a posição de Igor Gonçalves Torres ao afirmar que

(...) esse enfraquecimento do Estado nacional, vale ressaltar, dá-se de duas formas: voluntariamente, quando o Estado delega competências deliberadamente a instâncias supranacionais, fortalecendo organismos

---

<sup>213</sup> Francisco José Oliveira Vianna. *Instituições políticas brasileiras*, pp. 93-95.

<sup>214</sup> Renato Janine Ribeiro. “Globalização e Crise”. São Paulo. *Encarte publicado em março de 2005 no Jornal “O Estado de São Paulo”* feito pela Landy Editora.

<sup>215</sup> Paulo Bonavides. *Ciência Política*. p. 129.

<sup>216</sup> Agustín Cueva. *La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas. Estudios Avanzados* 2 (1): 41-77, jan./mar. 1988.

<sup>217</sup> Antonio Augusto Camargo Ferraz e outros. *A Ação Civil Pública, tese aprovada no XI seminário dos grupos de Estudos Ministério Público*, Teses e Relatórios, pp. 53 e segs.

mundiais, e/ou de forma involuntária, decorrente do próprio processo de globalização.<sup>218</sup>

Em um mundo regido pelo multilateralismo, a divisão entre Estados e Nações, entre política de representação e a política de intervenção, desorganiza a unidade de medida política sobre a qual a democracia liberal foi construída e passou a ser exercida nos últimos dois séculos.

As privatizações das empresas públicas e a queda do *Welfare State*, embora tenha aliviado as sociedades de parte dos seus fardos burocráticos, faz piorar as condições de vida da maioria dos cidadãos, pois rompe o contrato social histórico entre trabalho, capital e Estado, além de usurpar grande parte da rede de seguridade social.<sup>219</sup>

No Poder Legislativo, as ideologias políticas que emanam das instituições e organizações dos mais diversos setores, desde o liberalismo democrático baseado no Estado-Nação ao socialismo fundado no trabalho, encontram-se destituídas de significado real dentro do novo contexto social e, por conseqüência, perdem seu apelo e na tentativa de sobreviver, submetem-se a incessantes adaptações, estando sempre um passo atrás da nova sociedade.

Neste contexto, a constitucionalização estatal, em face da internacionalização global, limita sua discricionariedade e liberdade de conformação na elaboração das leis de caráter aberto e geral e impõe determinados deveres de atuação, para realização de direitos e programas constitucionais focados nas necessidades e aportes internacionais.

No tocante à *Administração Pública*, além de igualmente limitar-lhe a discricionariedade e impor-lhe deveres de atuação, ainda fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário.

O *Poder Judiciário* tem servido de parâmetro para o controle de constitucionalidade por ele desempenhado, incidental e por ação direta, bem como condiciona a interpretação de todas as normas do sistema interno e externo. E por fim, aos *particulares*, estabelece limitações à sua autonomia da vontade, em

---

<sup>218</sup> Igor Gonçalves Torres. *O enfraquecimento do Estado nacional como entidade reguladora do comércio exterior*. p.134.

<sup>219</sup> Manuel Castells. *O poder da identidade – A era da informação: economia, sociedade e cultura*, p. 417.

domínios como a liberdade de contratar ou o uso da propriedade privada, subordinando-a a valores constitucionais, internacionais fundados no respeito aos direitos fundamentais individuais e coletivos.<sup>220</sup>

A reconstrução do significado político baseado em identidades específicas desta nova era, abala e contesta também, o próprio conceito de cidadania, sendo que a única opção que restou ao Estado foi transferir a sua legitimidade, anteriormente fundada na representação da vontade do povo e na garantia do bem-estar social, para defesa de uma identidade coletiva a partir de sua identificação com o “comunalismo” mediante a exclusão de outros valores, identidade de grupos minoritários e fronteiras invisíveis.

Pois bem, diante deste cenário podemos arriscar na afirmação de que a democracia e a soberania política, econômica e jurídica tendentes das revoluções liberais do século XVIII, difundidas mundialmente até o final do século XX, estão se transformando num vazio, uma vez que vivem embasadas nas *formas*, tais como, sufrágio universal e secreto, o respeito às liberdades civis, políticas, constitucionalismo, a força normativa da Constituição e a difusão da jurisdição constitucional e internacional, todos estes, ritos de passagem para o modelo atual.<sup>221</sup>

Para resguardá-las, Paulo Napoleão Nogueira da Silva defende que o Estado tem a opção de se associar, criando uma entidade ou um contexto jurídico-político que seja forte o suficiente para resistir às investidas desnacionalizadoras.<sup>222</sup>

Segundo o autor, tal associação implicaria em uma parcial cessão de soberania que aumenta o grau desta em relação a terceiros, isto é, àqueles que não sejam membros da associação. Uma cessão apenas aparente, portanto, entre os que compõem e integram a associação, para expandir o potencial de autoridade nacional de cada um deles em face do ‘*exterior*’ e, mais exatamente, em face do “*mercado globalizado*”.

---

<sup>220</sup> Para um estudo mais aprofundado do tema, com referências bibliográficas, v. BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: *Temas de direito constitucional*, t. III. São Paulo, Editora Saraiva, 2009.

<sup>221</sup> Alguns autores procuraram elaborar um catálogo de condições para a constitucionalização do Direito. É o caso de Ricardo Guastini, La “constitucionalización” del ordenamiento jurídico: El caso italiano. In: CARBONNELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*, ed. de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2003, p. 50 e ss., que inclui entre elas: (i) uma Constituição rígida; (ii) a garantia jurisdicional da Constituição; (iii) a força vinculante da Constituição; (iv) a “sobreinterpretação” da Constituição (sua interpretação extensiva, com o reconhecimento de normas implícitas); (v) a aplicação direta das normas constitucionais; (vi) a interpretação das leis conforme a Constituição; (vii) a influência da Constituição sobre as relações políticas. (tradução livre da autora)

<sup>222</sup> Paulo Napoleão Nogueira da Silva. *Direito Constitucional no MERCOSUL*, p. 23.

Nesse sentido, entende o autor que alguns conceitos tradicionais - dentre eles o de soberania - já parcialmente superados devido à nova realidade universal, devem ser revistos. No caso específico da soberania, defende que deve ser agregado um novo elemento, o de sua cessão parcial interna, o qual levará o aumento do grau de eficácia da soberania do conjunto de países que integram o grupo, em relação ao restante do mundo.

Ainda conforme Paulo Napoleão Nogueira da Silva, o mercado globalizado tende a fazer com que as necessidades econômicas impulsionem os sistemas políticos a se organizarem em direção a formas globalizadas ou, no mínimo, *em macroformas estatais*.<sup>223</sup>

Essas "associações" entre Estados, como no caso da União Européia, por exemplo, têm forçado os Estados, no entender de Cláudio Finkelstein, a uma,

*(...)compartilhação das soberanias dos Estados-membros. Isto implicou, no momento considerado oportuno, na cessão de parcelas de soberania dos estados aos órgãos comunitários supranacionais. A soberania compartilhada exprime um desejo e um anseio dos próprios Estados-membros e a parcela desta cedida ao órgão supranacional refletiu as vontades soberanas das nações.*<sup>224)</sup>

O autor explica ainda que, o conceito vem se transformando devido ao fato de serem os Estados, atualmente, interdependentes, e, assim sendo, a soberania deixa de ser "*absoluta, ilimitada e indivisível* , se é que alguma vez o foi (...)"<sup>225</sup>, e completa citando Roy Friede, o qual entende que a soberania é, hoje, estritamente dependente da "*ordem jurídica internacional e o Estado deve ser considerado soberano quando estiver diretamente subordinado à ordem jurídica internacional, sem que haja nenhuma outra coletividade entre ele e o direito internacional.*"<sup>226</sup>

Finkelstein defende, ainda, que a interpretação do conceito de soberania deve sofrer uma flexibilização para viabilizar o movimento integracionista atual e que suas definições clássicas não mais prevalecem no Estado de Direito imposto por esta nova ordem mundial.

---

<sup>223</sup> Paulo Napoleão Nogueira da Silva. *Direito Constitucional no MERCOSUL*, p. 23.

<sup>224</sup> Cláudio Finkelstein. *Integração Regional: o Processo de Formação de mercados de Bloco*, pp. 64 – 72.

<sup>225</sup> *Idem*, p.71.

<sup>226</sup> Roy Friede *apud Finkelstein*, p.71.

Ives Gandra da Silva Martins<sup>227</sup> também compartilha da idéia de que o perfil do Estado está mudando. Segundo ele,

(...) do Estado Clássico surgido do constitucionalismo moderno, após as Revoluções Americana e Francesa, para o Estado Plurinacional, que adentrará o século XXI, há um abismo profundo. (...) em outras palavras, o Estado Moderno está, em sua formulação clássica de soberania absoluta, falido, devendo ceder campo a um Estado diferente no futuro. (...) a União Européia, o Direito comunitário prevalece sobre o Direito local e os poderes comunitários (Tribunal de Luxemburgo, Parlamento Europeu) têm mais força que os poderes locais. Embora no exercício da soberania, as nações aderiram a tal espaço plurinacional, mas, ao fazê-lo, abriram mão de sua soberania ampla para submeterem-se a regras e comandos normativos da comunidade. Perderam, de rigor, sua soberania para manter uma autonomia maior do que nas Federações clássicas, criando uma autêntica Federação de países. (...) nada obstante as dificuldades, é o primeiro passo para a universalização do Estado, que deve ser "Mínimo e Universal". (...) a universalização do Estado, em nível de poderes decisórios, seria compatível com a autonomia dos Estados locais, aceitando-se a Federação Universal de países e eliminando-se a Federação de cada país, que cria um poder intermediário que, muitas vezes, se torna pesado e inútil.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>228</sup> defende a idéia da superação do Estado-Nação, com a conseqüente necessidade de associação entre os Estados e da necessidade de revisão da soberania. Para ele, (...)

(...) ainda prevalece, nos dias que correm, o modelo de Estado-nação, juridicamente e politicamente construído com base na idéia de soberania. Sem embargo da denúncia dos juristas mais alertas, (...) os Estados contemporâneos ainda se pretendem soberanos. É o caso do Brasil, do qual um dos fundamentos, o primeiro, segundo a Constituição de 1988, art. 1º, I, é a "soberania". Este modelo, surgido no final da Idade Média, está, certamente, com seus dias contados.

Afirma ainda que, uma real soberania em favor do Estados-Nação é inviável, visto que

(...) soberania significa um poder que não reconhece outro a ele superior, seja no plano interestatal (independência), seja no plano interno (supremacia). (...) evidentemente, não no plano do Direito mas sim no das realidade, tal soberania pressupõe uma superioridade de força. Ou, ao menos, uma força suficiente para dissuadir as pretensões estrangeiras, pra impor-se a qualquer grupo interno rival. Ora, se esta supremacia interna é conservada pelos Estados-nação – embora muitos sejam ameaçados por grupos revolucionários, como as guerrilhas marxistas ou religiosas – no plano externo ela desapareceu, salvo quiçá para os Estados Unidos. Assim, o imperativo de segurança obriga os Estados-nação a agregarem-se em unidades maiores, mais fortes, inclusive para assegurarem a própria sobrevivência. De novo são exemplo disto os Estados-nação europeus. Por tudo isto, parece previsível a superação dos Estados-nação. Não

---

<sup>227</sup> Ives Gandra Martins (Coord.). *O Estado do Futuro*, pp. 13-28.

<sup>228</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Curso de direito constitucional*, pp. 102-113.

desaparecerão, mas virão a associar-se (ou integrar-se) formando ente novo.<sup>229</sup>

E mais, ao seu ver, esse *ente novo* serão "*Comunidades de Estados*", de caráter federalista, que terão como lei suprema, não uma Constituição, mas um Tratado, o qual será adotado de acordo com as regras do direito internacional e somente alterável de conformidade com estas.

A associação parece ser uma saída que, na prática, realmente protege os Estados, pois juntos, têm mais poder econômico, militar, político, dentre outros. O problema é que, para associarem-se, os Estados devem abrir mão de uma parte de sua soberania, o que leva, obrigatoriamente, à revisão do seu conceito ou, ao menos, a uma reinterpretação mais adequada à realidade atual.

José Eduardo Faria fala, então, do fim do "*monismo jurídico*" e o surgimento de uma situação de "*pluralismo normativo*", ou seja, a existência de ordens jurídicas autônomas num mesmo espaço geopolítico, "*intercruzando-se e interpenetrando-se*" de modo constante. Na verdade, a soberania dos outros Estados deve ser também um fator de limitação, ou seja, o Direito Internacional deve torná-la de certo modo, ainda mais relativa.<sup>230</sup>

A vida da comunidade internacional exige que o Estado moderno se acomode aos supremos interesses da humanidade, sendo obrigado, muitas vezes, em nome da paz e do bem comum internacional, a modificar até mesmo sua própria legislação constitucional. O Estado não pode renegar sua qualidade de participante da atual comunidade de Estados, da mesma forma como a comunidade internacional deve respeitar os direitos dos Estados componentes.

Celso Ribeiro Bastos<sup>231</sup>, nesse mesmo sentido, preconiza que

(...) o princípio da soberania é fortemente corroído pelo avanço da ordem jurídica internacional. A todo instante reproduzem-se tratados, conferências, convenções, que procuram traçar as diretrizes para uma convivência pacífica e para uma colaboração permanente entre os Estados. Os múltiplos problemas do mundo moderno, alimentação, energia, poluição, guerra nuclear, repressão ao crime organizado, ultrapassam as barreiras do Estado, impondo-lhe, desde logo, uma interdependência de fato. À pergunta de que se o termo soberania ainda é útil para qualificar o poder ilimitado do Estado, deve ser dada uma resposta condicionada. Estará caduco o conceito se por ele entendermos uma quantidade certa de poder que não possa sofrer contraste ou restrição. Será termo atual se com ele estivermos

---

<sup>229</sup> Ives Gandra Martins (Coord.). *Op. cit.*, p.163.

<sup>230</sup> José Eduardo Faria. *O Direito na Economia Globalizada*, p.07.

<sup>231</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Curso de Direito Constitucional*, p.165.

significando uma qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal. Nesta sentido, ela – a ordem interna – ainda é soberana, porque, embora exercida com limitações, não foi igualdade por nenhuma ordem de direito interna, nem superada por nenhuma outra externa.”

Outro aspecto que não deve deixar de ser mencionado é o relativo aos limites da soberania, especialmente no que se refere a dois assuntos que vêm provocando enormes ingerências, quais sejam, às questões relacionadas aos direitos humanos e ao direito ambiental.

Embora o princípio de não-interferência nos assuntos internos de um poder soberano seja um dogma da legislação internacional, sempre que há um problema envolvendo violação de direitos humanos e destruição do meio ambiente, a opinião pública – que tudo acompanha, simultaneamente, pelos meios de comunicação – acaba pressionando os outros países para que interfiram e resolvam o problema.

Inclusive, se tem questionado o conceito do que seriam "assuntos internos" e vem-se construído um argumento no sentido de que a comunidade internacional tem a "obrigação" de intervir em defesa dos direitos humanos em qualquer lugar do mundo.<sup>232</sup>

Por outro lado, tal tipo de intervenção confronta-se de forma irremediável com o conceito tradicional de soberania, o qual, conforme já foi dito, pressupõe que a última palavra nos assuntos internos seja sempre a do Estado soberano, sem interferência dos demais.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> “Essa idéia é impulsionada, sem dúvida, pela revolução da informação, que traz seres humanos que sofrem a milhares de quilômetros de distância para dentro das salas do mundo todo. Além disso, a poluição não respeita os limites territoriais do Estado, o ecossistema global é interligado, interdependente e a destruição de uma floresta não prejudica apenas o ecossistema em cujo território está inserido, mas os povos de todo o globo.” In PERINI, Raquel Fratantonio. A soberania e o mundo globalizado. *Revista de Direito Internacional*, Teresina, ano 7, n. 76, 17 set. 2003.

<sup>233</sup> Adherbal Meira Mattos afirma que a “Globalização mudou a abrangência do conceito de Soberania. Três são os elementos essenciais do Estado: território, população e governo, sendo, este, a manifestação do poder (poder político), de onde emana a Soberania. O Estado soberano - tanto interna, como externamente - determina sua competência, que é medida da jurisdição, razão pela qual se auto-limita, não estando subordinado a Estado algum. É a Teoria de Jellinek da Auto-Limitação do Estado (Auto, e não Alter-Limitação), o que afasta, em tese, todo e qualquer tipo de interferência, intervenção ou ingerência externa em assuntos que dependam essencialmente (embora não exclusivamente) da jurisdição de qualquer Estado (Carta da ONU art. 2º, 7). Morgenthau definiu soberania como “The Supreme Legal authority of the Nation... supreme law-giving and law-enforcing authority”, já repudiando, em 1961, o Estado Mundial, em virtude da diversidade de grupos econômicos, políticos, sociais e culturais espalhados pelo Mundo. Analisou ele a política internacional como uma luta pelo poder, seja através de uma política do status ONU (manutenção do poder), de uma política do Imperialismo (aumento de poder) ou de uma política de prestígio (demonstração de poder), criticando a limitação da soberania, inclusive, em termos de preservação da paz internacional. A noção de Globalização é contrária à noção de soberania, razão pela qual deve ser substituída pelo aprimoramento da doutrina da interdependência, baseada no livre consentimento sem submissão nacional pois há dois aspectos básicos na Globalização: a tecnologia dos Países ricos, o que leva à intervenção ou ingerência, e a tirania desses mesmos Países, em termos de desrespeito à soberania e ao

Até que ponto um Estado pode agir de modo a prejudicar toda a humanidade, tendo por base sua soberania e a igualdade entre os Estados? É aceitável que um país destrua patrimônio cultural da humanidade ou coloque em risco a sobrevivência e a qualidade de vida das espécies do planeta, com base nesses princípios? Pode um Tratado se opor à ratificação de todo e qualquer Tratado que verse sobre questões globais, e com este comportamento, prejudicar a humanidade? Estas são algumas dúvidas que se perfilam nos bancos hodiernos dos ordenamentos jurídicos mundiais e que necessitam, ao nosso ver, de breve enfrentamento.

Se as fronteiras são construções artificiais criadas pelos Estados, nos dias de hoje, mais do que nunca, há necessidade de encararmos os desafios decorrentes desse fato e seus reflexos no direito, ou seja, não se concebe, na atual conjuntura, a idéia de que um Estado tenha o poder soberano enfraquecido por vincular-se a organismos internacionais, já que o pensamento dominante durante a assinatura do Tratado da Paz de Westfália, de que os Estados soberanos tinham liberdade absoluta para governar um espaço nacional, não é mais aceito atualmente.

Isto porque a própria a Carta das Nações Unidas estabelece um limite consensual ao arbítrio dos Estados no exercício da soberania. Aceitar a soberania

---

território dos Estados, os dois princípios que personificam o Estado-Nação e que garantem a paz Mundial. A ideia de soberania relativa, soberania dividida, soberania repartida ou soberania acordada, propiciada pela Globalização, tem preocupado os Países periféricos. Alguns exemplos podem ser citados, como o das pressões internacionais na Amazônia, o das Rodadas do GATT ( hoje OMC ), de alguns institutos do Novo Direito do Mar e do Meio Ambiente. Quanto á Amazônia, além das teses do G-7 sobre queimadas , pulmão do mundo e efeito - estufa, temos inumeras hipoteses de pressões internacionais sobre a Amazônia Brasileira e sobre a Pan-Amazônia, por parte do BIRD, do FMI, do BID e de determinadas ONG's ( World Fund For Nature ), na presente decada. Desde o principio do século, porém, tais pressões encontram-se presentes de forma inquietante ( Hiléia Amazônica, Grandes Lagos, Etc. ). Quanto ao GATT ( hoje OMC ), a Rodada Uruguai ( que sucedeu as Rodadas Kennedy e Tóquio ) incluiu os serviços dentro da estrutura da Organização, ocasionando riscos e prejuizos aos Países em desenvolvimento - em termos de informática, seguros, fretes, transporte e tecnologia - em virtude do seu atraso tecnológico. Quanto ao meio Ambiente, embora a Declaração de Estocolmo/72 e a Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU/89 tenham garantido aos Estados seu direito soberano de exploração de seus recursos naturais, a ECO/92 demonstrou a tentativa do G-7 de intervir nos interesses internos do G-77. É o que ocorreu com a Convenção sobre Biodiversidade ( que os EUA tentaram boicotar ) e com a Convenção sobre Florestas ( que nem chegou a ser assinada, pois o G-7 pretendia incluir, apenas, as florestas húmidas, enquanto o G-77 também queria incluir as florestas temperadas e as florestas boreais).O Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, no relatório anual da entidade /1995, fala em uma nova forma de isolacionismo - Neo - Isolacionismo - entre as Nações que resistem a ter uma visão globalizante dos problemas mundiais. Tal visão globalizante é, sem dúvida, primordial, o que não elide, porém, a manutenção do instituto de soberania. O Estado pode ( e deve ) ter essa visão globalizante, enquanto Estado-soberano, o que não impede(mas, ao contrário, suscita ) sua presença em organismos de cooperação ou de integração." In: MATTOS, Adherbal Meira. Soberania e a nova ordem mundial. Rio de Janeiro: *Revista do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro* nº 23, 2003, pp.221- 264.

como poder ilimitado e absoluto do Estado no seu território é não vislumbrar as mudanças sofridas pelo conceito para adaptar-se à realidade jurídica e social.<sup>234</sup>

Em sentido oposto, posicionam-se os céticos como Paul Hirst e Grahame Thompson. Acreditam que o Estado permanece soberano, sem ser onipotente na base territorial, fortalecido pelos processos de internacionalização, uma vez que, em última análise, é o Estado nacional quem detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia.<sup>235</sup>

Nesse sentido, alerta Demétrio Magnoli para o fato de que as tendências integradoras e globalizadoras da economia contemporânea colocam novos desafios para os Estados nacionais. A resposta a tais desafios evidencia não uma suposta fraqueza dos Estados, mas, pelo contrário, sua força e vitalidade.<sup>236</sup>

Sendo assim, o Estado passa a atuar, em algumas situações, com exclusividade, como intermediário entre as aspirações políticas externas e internas e, deixa de desempenhar funções eminentemente locais, como são os casos, por exemplo, relacionados às questões ambientais pois passam ocupar as agendas das Nações, na medida em que as conseqüências tornam-se globais, dentre as quais destaca-se a reflexão sobre a diminuição da biodiversidade.

Verifica-se que os *princípios da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*, acabam por sintetizar os princípios que não estão isolados na restrita defesa da soberania, por abrirem-se à inserção de conceitos e diretrizes para a fomentação de fatores culturais, compartilhando, desde a sua gênese, os mais diversos valores que promovam a elaboração de uma efetiva *comunidade* intrinsecamente ética e moral.

Celso D. de Albuquerque Mello observa que a Constituição brasileira consagrou "*uma antinomia da ordem internacional: a soberania e a cooperação internacional, vez que esta só se realiza as expensas daquela*", por isto ressalta o emérito professor carioca, que "*a tendência atual é a da soberania existir como um conceito meramente formal*". Frisa que a cooperação está arraigada na "moral

---

<sup>234</sup> Telma Berardo. Soberania, um Novo Conceito? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, p. 40.

<sup>235</sup> Paul Hirst; Grahame Thomson. *The Future of Globalization*, p. 294.

<sup>236</sup> Demetrio Magnoli. *Globalização: Estado Nacional e Espaço Mundial*, p. 41

internacional", caminhando tenuamente com o *princípio da solidariedade e auxílio mútuo*.<sup>237</sup>

Entendida como um problema transfronteiriço, cujo combate definirá o futuro da humanidade, o reconhecimento da extensão do problema e do seu caráter coletivo faz com que os países atuem diretamente na solução da questão. Desta feita, para responder aos novos padrões mundialmente implantados, os Estados abdicam de algumas funções e avocam outras, consolidando a sua autoridade e seu poder soberano, mas não de forma suprema.

Para Arthur Machado Paupério, "supremo" não quer dizer ilimitado, pois não há nenhum poder que possua tal qualidade. Afirma que o conceito de Jean Bodin tornou-se incompatível com o direito público atual e com o caráter jurídico do Estado moderno, citando Ângelo Brucculeri, ele lembra que o "*Estado não é o criador do Direito, ele apenas determina-o e aplica-o, não passa de instrumento de revelação das normas jurídicas*".<sup>238</sup>

Assim, essas normas jurídicas estatais obrigam, da mesma forma, governantes e governados. Por isso, o autor esclarece que a soberania nasce condicionada, tanto aos fatores históricos e sociais, quanto às leis – manifestações de uma vontade geral.<sup>239</sup>

Nesse sentido e levando em consideração que o Estado e, por conseguinte, a soberania deve existir em prol do bem comum, é que se pode partir para a justificativa das interferências estatais quando direitos humanos são desrespeitados ou o meio-ambiente é prejudicado.

De lembrar, entretanto que, se por um lado acontecimentos desse tipo realmente motivam países a intervir nos assuntos de outros, com o intuito de proteger a humanidade como um todo, na maioria das vezes, além do sofrimento dos povos e do desrespeito à natureza, há também maciços interesses econômicos. E também, nem é demais mencionar que a capacidade de desrespeitar os direitos humanos e o meio-ambiente parece estar diretamente relacionada ao poderio econômico do país desrespeitador.

---

<sup>237</sup> Celso D. de Albuquerque Mello. *Direito Constitucional Internacional: uma introdução*, p.131.

<sup>238</sup> Arthur Machado Paupério. *Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania*, p. 91.

<sup>239</sup> *Idem*, p.93.

Por outro lado, os países economicamente mais fracos <sup>240</sup> sucumbem ao peso de um possível embargo, de uma possível retaliação econômica, e acabam, na prática, tomando decisões "soberanas" encomendadas pelos países economicamente dominantes. <sup>241</sup>

Sobre tal aspecto, vale abordar o case da América Latina, a qual encontra-se em plena reestruturação governamental assentada na esteira do neoliberalismo decorrentes dos governos nascidos do processo de redemocratização, que se seguiu ao período autoritário militar e, têm-se empenhado na implantação de uma racionalidade econômica em grande parte caudatária da universalização da racionalidade técnico-instrumental.

À medida que a racionalidade instrumental torna-se mundial, o processo de modernização adquire uma natureza imperativa, pois nenhuma economia nacional renuncia à essa modernização, sob pena de condenar-se ao atraso. Em outras palavras, qualquer proposta de desenvolvimento econômico que se queira, desatrelada dos circuitos internacionais, estaria fadada ao fracasso. Acrescente-se que a globalização da economia acarreta, como consequência inevitável, um ajuste estrutural. <sup>242</sup>

Por fim, segundo José Bittencourt Filho, há de se mencionar o fato de que, muitas vezes, quando se fala em meio-ambiente e, sobretudo, em direitos humanos, abusos estão sendo gerados, por parte de alguns países que assumem o papel de

---

<sup>240</sup> “O capitalismo tardio trouxe consigo um complicador adicional para as nações empobrecidas do Hemisfério Sul, reduzidas desde sempre à condição de fornecedoras de matérias-primas e de mão-de-obra barata. Antes, aliado dependente do grande capital, o chamado Terceiro Mundo vai sendo confinado na sua condição periférica. Como resultado da evolução tecnológica, que o mesmo Terceiro Mundo financiou por meio de sua exploração sistemática e de seu endividamento externo, ele já não representa mais uma peça vital na engenharia sistêmica. Ser fonte de matérias-primas e de mão-de-obra barata perdeu o poder de barganha, devido à substituição de materiais e à tecnologia aplicada à produção. Intensificou-se ainda o controle das fontes energéticas estratégicas por parte dos impérios, como bem demonstrou a Guerra do Golfo.” In: MAGNOLI, Demétrio. *Globalização: Estado Nacional e Espaço Mundial*. São Paulo. Ed. Moderna, 2003, p.41.

<sup>241</sup> “Os Estados Unidos são um caso que merece destaque. Eles são a prova viva de que "uns países são mais soberanos do que outros". No entendimento norte americano, em função da sua força econômica, os Estados Unidos, "não precisam de outros países" ou, melhor dizendo, são os outros países que precisam infinitamente mais dos deles. Basta dizer que os EUA sofrem muito menos limitações à sua soberania do que qualquer outro país do planeta: eles não assinam acordos relacionados ao meio ambiente, não respeitam os direitos de prisioneiros de guerra, declaram abertamente que torturam presos suspeitos de terrorismo e invadem países contra a vontade do mundo inteiro, mas pressionam, quase obrigam, outros países a fazer o que eles (EUA) querem com relação aos seus (dos outros países) bens ambientais, e assim por diante.” In: HIRST, Paul; THOMSON, Grahame. *The Future of Globalization*. Birkbeck College, University of London, Malet Street, London WC1E 7HX, UK, 1997- pp. 247-265 Tradução livre da autora.

<sup>242</sup> José Bittencourt Filho. *Globalização e Soberania*. Professor no Curso de Direito da UNIVALE. *Palestra proferida na Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, no III Ciclo de Estudos Internacionais de OAB/SP*, setembro de 2007.

"*policiais do globo*", inculcando na mídia o direito de ingerência governamental e territorial para, na realidade, proteger interesses eminentemente particulares, que não têm nada a ver, com a prevalência dos direitos humanos ou a preservação ambiental.<sup>243</sup>

A questão é: quem deve pagar e quanto custa o ajuste estrutural global? Qualquer que seja a resposta deve-se dar por assentado que a modernização compulsória acentua a fragmentação social, neste aspecto, vale mencionar a sociedade latino-americana, que nas palavras Milton Santos, vem se transformando em uma sociedade de "dois terços", na qual um terço da população vai sendo condenada ao estado de miséria absoluta e, portanto, supérflua para o sistema.<sup>244</sup>

Pois bem, diante disso, resta claro o fato de que a plenitude do poder estatal encontra-se em acelerada obsolescência e como já dito, boa parte dos autores atuais entendem que há necessidade de se repensar o conceito de soberania, uma vez que a instância do Estado-Nação, que condensava em si mesmo o poder político-jurídico, encontra-se em vias de extinção e, assim adequá-lo às novas formas de poder em gestação de um mundo altamente globalizado e interdependente.

Ao nosso ver, o que parece ser menos unânime é quanto ao grau dessa revisão: se o conceito em si deve ser alterado ou se deve ser feita apenas uma releitura do já existente, e mais, nesta segunda hipótese, qual seria a melhor forma de fazê-la e quais elementos deveriam ser acrescentados ou subtraídos.

É possível notar, portanto, que ao longo do tempo, apesar de não se chegar a um conceito unânime de soberania, mudanças consideráveis vêm ocorrendo no mundo fático no tocante às suas características, como é o caso das mudanças em relação aos limites territoriais, geográficos e virtuais da soberania.

Referidas mudanças parecem dever-se ao fato de que, se antes já havia autores que não aceitavam o seu caráter ilimitado, hoje a tendência que as relações entre os países desenvolvem, de uma interdependência, principalmente econômica e jurídica, devido à globalização mundial da economia, ao desenvolvimento e a

---

<sup>243</sup> Manuel Castells. *O poder da identidade – A era da informação: economia, sociedade e cultura*, p.378.

<sup>244</sup> Milton Santos. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, pp. 76-77.

democratização dos meios de transporte e comunicação, faz aumentar o número de defensores da limitação da soberania.

Além dessa interdependência econômica e jurídica, outros fatores têm contribuído sobremaneira para a redefinição do conceito, qual seja, o agrupamento dos países em blocos, os direitos humanos e o meio-ambiente.

A interdependência dos Estados, tal como tem se manifestado na atualidade, parece suscitar inúmeras novidades, mas também, diversos questionamentos, pois, se é certo que sempre houve intercâmbios entre os países, nos mais variados setores, sobretudo no setor comercial, é certo também que, a facilitação e o aumento da rapidez e da intensidade destas relações, nas últimas décadas, os tornaram muito mais próximos, por ter formado uma rede de trocas, uma economia global, da qual os Estados não podem mais fugir.

Como conseqüência, podemos observar que a independência dos países diminuiu muito, seja devido a tais relações comerciais, seja no que se refere aos blocos, como a Comunidade Européia, nos quais as decisões dos Estados participantes dependem, em muitos casos, declaradamente, daquilo que pensam os demais.

Assim, é fato que a perda de parte da soberania já acontece, independentemente de os Estados associarem-se ou não, pois, em suas relações com o mundo e mesmo dentro de seu próprio território, o Estado se vê, muitas vezes encorajado e, até mesmo, abertamente obrigado, a fazer o que os órgãos internacionais, outros países ou apenas um país mais poderoso, acham o que ele deva fazer. O Estado já não é mais soberano absoluto nem dentro de seu território, em relação a seus próprios súditos.

Desta feita, pode-se dizer que a soberania apresenta, atualmente, dois aspectos: o *interno* e o *externo*. O *primeiro* reflete a vontade soberana do Estado, quer dizer, a vontade que predomina sobre a dos indivíduos e grupos sociais existentes em seu território. É o *direito de mandar*.

O *segundo* aspecto refere-se à vontade independente do Estado, ou seja, a vontade que não permite que o Estado se subordine, total ou parcialmente, à vontade de outros Estados.

Na prática entretanto, percebe-se que o Estado não possui vontade inquestionável e ilimitada para se relacionar com outros países e, tampouco, tem o poder de decidir livremente com relação à sua população.

Portanto, com relação aos limites da soberania, pode-se argumentar que esta não se maculará desde que, as limitações e a interdependência, ocorram conforme a vontade do Estado e acordos espontâneos firmados por ele com outros Estados soberanos.

Contudo, mesmo que o Estado concorde com os limites impostos à sua soberania, há de se ressaltar que, a rede mundial de relações têm se fechado de tal forma, que se torna difícil afirmar que a decisão dos Estados se auto-limitarem em prol das relações com os demais, ocorre de forma completamente espontânea.

Para tanto, trabalhamos ainda hoje com hipóteses teóricas, sem levar em conta as pressões que, na prática ocorrem sempre que um Estado tem de tomar uma decisão que interfira de alguma forma naquilo que os demais desejam. Isto porque, na prática, muitas vezes um Estado precisa pensar e cogitar as hipóteses que os demais pensariam, antes de tomar decisões, em épocas passadas, indubitavelmente tidas como soberanas.

Desta feita, ousamos concordar com Adherbal Meira Mattos quando afirma que hodiernamente, a “soberania está intrinsecamente ligada ao poder econômico”, ela não passa do plano conceitual para o real se não estiver acompanhada de poder econômico.<sup>245</sup>

É claro que os Estados sempre interferiram uns, na soberania dos outros, invadiram, colonizaram, escravizaram, mas na atualidade, a limitação dessa por meios não bélicos se tornou essa interferência muito mais sutil: o Estado é soberano em teoria, por isso é Estado, mas na prática, gerencia seus assuntos internos e internacionais privilegiando mais o pensamento na reação mundial ou de

---

<sup>245</sup> “Na prática, vemos que a soberania tem graus finitos que variam de acordo com o poder econômico de cada país. Em outras palavras, muda conforme as formas de organização do poder e, hoje, quem tem o poder é quem detém o poder econômico” In: MATOS, Adherbal Meira. *Direito Internacional Público*. Editora Renovar, 2003, p.168.

determinados países do que conforme aquilo que poderia fazer enquanto ente soberano.<sup>246</sup>

Têm-se, então, uma disparidade entre o conceito e a realidade, disparidade essa que tende a aumentar, caso o conceito de soberania não seja readequado.

A cabo de todo o exposto, concluímos que a soberania não é ilimitada, nem tampouco, é o Estado completamente independente, diante de tudo isso, boa parte dos juristas já se deram conta da necessidade de se repensar e reformular o conceito para adaptá-lo à realidade da sociedade global, cuja ascensão coincide com a intensificação da interdependência dos povos.

O aumento desta interdependência e a conseqüente diminuição da importância das fronteiras estatais são causas ou efeitos dos os fenômenos modernos, quais sejam, globalização econômica e a revolução tecnológica, globalização jurídica e o fortalecimento das organizações internacionais. A humanidade responde à globalização com a globalização de seu direito e de suas instituições.<sup>247</sup>

O caráter transnacional ou supranacional destes fenômenos nos leva a crer, que o futuro desta sociedade globalizada seria o de alcançar outro modelo, no qual o processo de redução e de limitação da soberania estatal avançaria até o fim das fronteiras e, surgiriam novas instituições em substituição do Estado, como peça fundamental de organização da sociedade.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> “(...) A Globalização busca portanto, um entrelaçamento econômico mundial, que somente será válido se resguardada a Soberania dos Estados, razão que:1- a transnacionalidade só tem validade na área econômica, respeitadas as competentes disparidades nacionais. 2- as economias nacionais, em consequência, deverão ser preservadas e incentivadas.3- a doutrina da interdependência deverá ser aprimorada, com base no livre consentimento, sem qualquer tipo de submissão nacional.4- os Estados manterão sua Soberania, resguardando, desta forma, as fronteiras nacionais, o que não elide a negociação global, com base no princípio da auto-limitação.5- os Estados, em consequência, buscarão a cooperação e a integração, evitando o isolacionismo, dentro dos princípios jurídicos básicos do Pacta Sunt Servanda e da Rebus Sic Stantibus, isto é, honrando os pactos de que são soberanamente partes e os adaptando às mudanças fundamentais das circunstâncias, inclusive, através de normas jurídicas que conceituem e punam a corrupção em termos nacionais, regionais e globais.” In: MATTOS, Adherbal Meira. Soberania e a nova ordem mundial. Rio de Janeiro: *Revista do Instituto de Direito Comparado Luso-Brasileiro* nº 23, 2003, pp.221- 264.

<sup>247</sup> Eduardo Felipe Pérez Matias. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*, p.489.

<sup>248</sup> “Esta sociedade ainda está longe de ser uma comunidade sem fronteiras, sobretudo no que se refere à mobilidade das pessoas pelos diferentes territórios do planeta o que nos leva a crer que os estados, apesar de sofrerem com as mudanças oriundas da globalização e de apostarem na cooperação para sobrevivência recíproca, não dão sinais de deixarem de existir em um futuro próximo, uma vez que as funções que justificam a sua existência e o tornam essencial e as exigências de legitimidade que essa instituição ainda cumpre melhor do que qualquer ator da sociedade global. Logo, a sociedade global não é uma sociedade sem Estados, pois estes ainda são o principal instrumento por meio do qual os indivíduos manifestam suas vontades. E, é isso que merece atenção.” – *Idem*, p.523.

Os aspectos transnacionais e supranacionais desse novo paradigma são aceitos e, muitas vezes incentivados pelos Estados, o que demonstra a vontade dos indivíduos de caminhar em uma determinada direção. As fronteiras de separação transformam-se cada vez mais em fronteiras de cooperação.<sup>249</sup>

Valores universais, como a proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente, unem-se à crescente colaboração mútua internacional, criando um novo contexto no qual, segundo Juan-Antonio Carrilo-Salcedo “*o que une passa a importar mais do que o que separa*”.<sup>250</sup>

Dessa maneira, podemos afirmar que o Direito tem um papel fundamental na construção desse caminho. O maior desafio, talvez seja fazer com que o processo de diluição estatal em favor de outras instituições da sociedade global traga mais benefícios que prejuízos.

A redistribuição da soberania estatal, ao nosso ver não é algo em si negativo. Como argumentava Wictor Sukiennicki,

(...) renunciando oficialmente e legalmente àquilo que eles já não possuem mais atualmente e àquilo que, talvez, eles jamais tenham possuído sua qualidade soberana, os estados não perderão nada, eles ganharão muito. Eles ganharão a ordem, a tranqüilidade e a justiça, que reinarão em uma organização jurídica universal.<sup>251</sup>

Segundo Eduardo Felipe Pérez Matias, hoje assistimos ao surgimento de diversos

(...) movimentos contrários ao que se convencionou chamar globalização, mas boa parte deles parece não saber ao certo contra o que esta lutando. O sentimento que prevalece é o de que há algo de errado com esse processo, sentimento que vem principalmente da impressão de que nele, grande parte da população mundial esta ficando para trás.<sup>252</sup>

De fato, as riquezas concentram-se cada vez mais, não só dentro de cada país, mas em especial, no plano internacional, em determinadas regiões do mundo. Os países pobres são instituições desfavorecidas do mundo globalizado e, nenhuma instituição desfavorecida, pode esperar que sua situação mude sem algum tipo de luta. Ao nosso ver, o bom combate que merece ser travado é aquele em favor da Justiça social global, sendo esse o pensamento acastelado nesse trabalho.

---

<sup>249</sup> Celso Lafer. Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação Apud MARCOVITCH, Jacques (org). *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*, p.25.

<sup>250</sup> Juan-Antonio Carrilo-Salcedo. *La cour Pénale Internationale: L'humanité trouve une place dans Le droit internacional*, p.27.

<sup>251</sup> Wictor Sukiennicki. *La Souveraineté dès États em Droit Internacional Moderne*, p.390.

<sup>252</sup> Eduardo Felipe Pérez Matias. *Op. cit.*, p.523.

### CAPITULO 3 - UNIÃO EUROPÉIA: PARADIGMA DE INTEGRAÇÃO E SEUS ECOS NO AMÉRICA LATINA

*Ambos procesos son muy diferentes, desde luego, em su génesis y en sus objetivos, (...) pero el MERCOSUR no debe tener la obsesión de copiarla: solo la copiará si em la medida em que los dirigentes políticos de sus Estados-miembros, la sociedad civil y los respectivos ciudadanos se convenzan de que um camino similar es adecuado a la realidad política, social, cultural y económica de América Latina.*

*Fausto de Quadros\**

O século XX foi tragicamente marcado pela ascensão e, posteriormente, a queda de ideologias totalitárias. No terceiro milênio, a união voluntária dos povos europeus continua a ser o único grande esforço coletivo inspirado por um ideal que consiste em superar os conflitos do passado e preparar o futuro conjuntamente. Afirma-se atualmente como a única resposta credível face aos riscos e às oportunidades criadas pela crescente globalização mundial.

A história da União Européia começa a partir de uma mudança de orientação da política externa francesa após a Segunda Guerra Mundial, durante o processo de reorganização da Europa. Existia uma tendência natural de se rechaçar principalmente o poder de recuperação da Alemanha e o problema fulcral residia na relação desta com a França. Era preciso criar uma relação forte entre ambas e reunir em seu entorno todos os países europeus de orientação liberal, a fim de construir conjuntamente uma comunidade com um destino comum.

A França, os EUA e Grã-Bretanha tinham tropas de ocupação na Alemanha. O chefe de planejamento e modernização, Jean Monet e o Ministro das Relações Exteriores, Robert Shumann, figuras políticas da França na década de 1950, com olhar distinto, visando uma reorganização da política externa francesa, enxergaram na Alemanha um possível foco de fortalecimento da Europa.

---

\* Prof. Doutor da Faculdade de Direito de Lisboa, In: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *MERCOSUR & Unión Europea: estructura jurídico- institucional*, Prefácio.

Assim, propuseram ao então Chanceler alemão Konrad Adenauer, sob o controle de uma autoridade independente, a criação de uma estrutura comum entre os seus países para a gestão do mercado do carvão e do aço.

Nessa ocasião, pela própria localização geográfica alemã, os EUA já estavam interessados no seu rearmamento, e isso era mais uma razão para que a política externa francesa pudesse mudar de orientação quanto a Alemanha, estar mais perto da França, e não dos EUA. A partir daí se estabeleceu tal mudança e surgiu a primeira comunidade entre as comunidades européias.<sup>253</sup>

Do ponto de vista acadêmico, estudar a União Européia é praticamente remontar às origens da teoria clássica de Bela Balassa acerca dos estágios de integração possíveis entre os Estados, ressaltando que a engenhosidade do mecanismo que levou o velho continente a buscar sua união colabora, entretanto, para que a análise do bloco se torne ainda mais pitoresca.<sup>254</sup>

Historicamente, configura-se no próprio estudo da superação das paixões humanas individuais substituídas por um projeto, sobretudo racional de reposicionamento global, vez que o continente europeu sempre esteve “em estado de alerta”.

O surgimento do próprio Estado-Nação europeu aconteceu em meio à constantes lutas entre vizinhos, sempre percebendo, uns aos outros, como fontes de ameaça, por sua simples existência, donde a contigüidade geográfica significava, inicialmente, um fator de periculosidade para a percepção européia.

A palavra *Europa* é muito anterior a qualquer projeto de integração, remontando à mitologia grega, com Hesíodo. A unidade cultural, civilizacional e religiosa da Europa afirma-se desde a antiguidade clássica, Grécia e Império Romano, tendo conseguido manter-se durante a Idade Média em torno da figura do Papa. Efetivamente, tanto o Império de Carlos Magno como o Sacro

---

<sup>253</sup> Ana Paula Tostes. *O processo de constituição da União Européia: condições e conseqüências da autonomia do direito comunitário europeu*. Programa PRODOC / CAPES. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. Tese defendida no CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais na USP em 2001.

<sup>254</sup> Bela Balassa. *Comércio Internacional*, pp. 64-69.

Império Romano-Germânico encontram a sua unidade, também, na pessoa do Papa.<sup>255</sup>

Logo após a I Guerra Mundial, Luigi Einaudi, futuro Presidente da República italiana, propõe a congregação dos povos europeus numa Europa unida. Porém, os conflitos de interesses desencadeados na altura da assinatura do Tratado de Paz de Versalhes contribuíram para exacerbar os nacionalismos e afastaram a aceitação imediata das ideias de Einaudi.

Em 1922, o Conde Coudenhove-Kalergi dirige a diversos jornais europeus uma mensagem em que expõe a necessidade de instituir uma “união paneuropeia” inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América, apelando aos parlamentos nacionais, o consentimento para o abandono da soberania e, chamando a atenção para a necessidade de despertar a opinião pública favorável à unificação europeia.<sup>256</sup>

Edouard Herriot, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, em 1925 lança no Parlamento francês um apelo oficial à unidade da Europa, sendo a ideia, bem acolhida. Em 1927, o ministro francês Louchet, propõe a criação de cartéis europeus do carvão, do aço e dos cereais e realizou-se o Congresso Paneuropeu, por iniciativa do Conde Coudenhove-Kalergi, donde nasce o Manifesto de Viena.

Aristides Briand, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, conseguiu a aprovação do seu projeto de União Europeia por parte do Parlamento francês, em setembro de 1929 na Assembleia da Sociedade das Nações. A proposta de Briand era relativamente obscura, uma vez que incluía a criação de uma associação federal, sem afetar a soberania de nenhuma das Nações que nela pudessem vir a participar.<sup>257</sup>

Com o intuito de explicar melhor o seu projeto inicial, em 1930, o governo francês envia aos governos europeus um memorando que ficou conhecido como memorando *Aristides Briand*, com uma proposta que, apesar de ambígua foi, na generalidade, acolhida com simpatia nos meios políticos da época, com exceção do

---

<sup>255</sup> “O objetivo da unidade política europeia é muito antigo, vejam-se exemplos como Napoleão e Hitler, que pretenderam alcançar essa unidade pela força das armas, com os resultados nefastos de todos conhecidos, ou de poetas, escritores, economistas e filósofos, como Jeremy Bentham, Emmanuel Kant, Jean Jacques Rousseau, Saint-Simon, Benjamin Constant, Victor Hugo, que por diversas vias, defenderam uma Europa unida por meios pacíficos.” In: BALASSA, Bela. Comércio Internacional. Rio de Janeiro: Victor Publicações Ltda, 1970. pp.64-69

<sup>256</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, p. 42.

<sup>257</sup> *Idem*, p. 46.

Reino Unido. Porém, em 1933, Adolf Hitler conquista o poder na Alemanha e eleva os nacionalismos ao exacerbamento. A época não é, pois, mais propícia à unidade livre e voluntária da Europa, o que conduz ao abandono da iniciativa de Briand.

Claro está que a eclosão das duas Guerras Mundiais no continente não foi por motivos aleatórios. Acabou por reduzir a Europa a um espaço militarmente impotente e politicamente secundário<sup>258</sup>. Restava ao velho mundo lutar pelo resgate do espaço que possuía no passado.

Contudo, havia a percepção de que “*a força da Europa somente poderia ser vencida por ela mesma*” para tanto, nasceu a proposta, inovadora e corajosa, de unir, de fato, inimigos, para além da retórica grandiloquente dos Tratados.<sup>259</sup>

Após a guerra de 1945, ressurgiu a idéia de unidade europeia, uma vez que se verificavam várias condições que propiciariam tal fusão, dentre elas, o colapso total das economias e das estruturas europeias; a pendência de uma ameaça exterior, a Rússia; a existência de problemas comuns, designadamente, políticos, econômicos, sociais e de defesa; a consciência entre os responsáveis políticos da necessidade de uma ação solidária na construção da Europa.<sup>260</sup>

Winston Churchill, em célebre discurso proferido em Zurique, 1946, apelou à união dos povos europeus, que, em seu entender, passava pela reconciliação entre a França e a Alemanha e implicava a constituição de uma confederação entre os dois países, capaz de garantir uma comunhão de destinos. Churchill propõe a criação dos Estados Unidos da Europa, sem a participação do Reino Unido.

Em 1947 foi realizado em Haia, um congresso em que se defrontaram duas tendências: a tendência federalista, que pugnava pela instituição imediata de uma federação política e a tendência pragmática, que agrupava os que defendiam os contatos intergovernamentais.

A moção final desse Congresso, aprovada por unanimidade, defendia a convocação urgente de uma Assembléia Europeia eleita pelos parlamentos nacionais, que teria como escopo principal as seguintes medidas: formar e exprimir a opinião pública europeia; recomendar as medidas necessárias nos planos político e econômico adequadas à prossecução do objetivo da unidade europeia; examinar os

---

<sup>258</sup> Ricardo Seitenfus. *Manual das Organizações Internacionais*, p. 302.

<sup>259</sup> *Idem*.

<sup>260</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Op. cit.*, p. 49.

problemas de natureza constitucional que a criação de uma União ou de uma Federação poderia vir a suscitar; elaborar projetos de instrumentos jurídicos necessários para se alcançar tais finalidades; propor a criação de um Tribunal encarregado de assegurar o respeito à uma carta europeia dos direitos de humanos.

Os congressistas decidiram ainda a criação de um *Comitê para a Europa Unida*. A aparente vitória da tendência federalista não afastaria a tese pragmática, que acabaria, aliás, por inicialmente vingar. A unificação da Europa se fez portanto, com base em duas vias diferentes: a via intergovernamental — respeita a soberania dos Estados e vai-se afirmar nos planos da economia, da defesa e política; e a via comunitária — implica transferências de soberania dos Estados para uma entidade comum e vai partir do plano econômico para o plano político

Em 1951, nasceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que embora tivesse um objetivo modesto do controle centralizado das indústrias do carvão e do aço dos seus Estados-membros, é vista como "uma primeira etapa da federalização da Europa".

Porém, apesar dos esforços para inserir a Grã-Bretanha nesse processo, a França não logrou êxito em atraí-la, a fim de criar um projeto europeu comum para o futuro. De todo modo, a partir da CECA surgiu o que se pode chamar de "pequena Europa", ou "Europa dos seis", que por meio do Tratado de Paris estabeleceu uma política comum de exploração do carvão e do aço para França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo.

A CECA trouxe um elemento diferencial, algo que pode ser considerada a origem genética da União Europeia pois, como uma organização internacional, possuía tribunal, assembléia, comissão e conselho. Esta comissão, segundo o Tratado de Paris, deveria exercer um poder estranho e desconhecido, o de realizar e representar o interesse da comunidade para além dessa organização. Surge assim, o conceito de interesse comunitário e se começou a pensar em interesses supranacionais que pudessem ser representados nesta comunidade.

Devido ao sucesso conseguido pela criação da CECA, em 1954 as seis nações que a compunham, decidiram criar uma organização que zelaria pela defesa e proteção da Europa, Comunidade Europeia de Defesa— CED. Entretanto, apesar de todos os esforços dedicados à construção deste órgão, ele fracassou. A grande

importância deste evento adveio exatamente deste fracasso, vez que, a partir de então, os Estados passaram a adotar regras mais modestas e progressivas no ato de aproximar os países europeus.

O Plano Schuman<sup>261</sup> tinha dado origem a uma Comunidade especializada em dois domínios decisivos, mas limitados: o carvão e o aço. Sob a pressão da Guerra Fria, foram tomadas iniciativas nos domínios da defesa e da união política, mas a opinião pública não estava ainda preparada para as aceitar. Os seis Estados-membros da CECA escolheram, portanto, uma nova área de integração no domínio econômico, a criação de um mercado único.

Em 1957 os mesmos países assinaram o Tratado de Roma, o qual prorrogou o período de cooperação no âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e criou a Comunidade Econômica Européia (CEE), que instituía a união aduaneira e a cooperação no desenvolvimento de energia nuclear.

Não existiam elementos suficientes para se imaginar as conseqüências da criação dessa idéia de interesse comunitário. De fato, há no Tratado de Paris uma intenção de supranacionalidade e depois, com o Tratado de Roma, buscou-se uma ampliação de ações em outros setores econômicos, com o mesmo espírito de criação de comunidades para realização de tais interesses.

Nesse sentido, foram criadas a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Econômica de Energia Atômica (CEA), também conhecida como *Euratom*. A essa altura já figuravam três comunidades as quais se tornariam justamente os três pilares da comunidade européia.

A Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Econômica de Energia Atômica ao surgirem, figuraram com diferentes órgãos executivos, ou seja, com conselhos e comissões próprias, porém com o mesmo Tribunal e uma mesma Assembléia para dar conta de ambas, contudo possuíam executivos separados, cujas decisões e deliberações se davam conforme cada setor econômico.

---

<sup>261</sup> Nesse plano, Robert Schuman propunha o controle conjunto da produção do carvão e do aço, as matérias-primas mais importantes para a produção de armamento. A idéia fundamental subjacente à proposta era a de que um país que não controlasse a produção de carvão e de aço não estaria em condições de declarar guerra a outro. In: BALASSA, Bela. *Comércio Internacional*. Rio de Janeiro: Victor Publicações Ltda., 1970. pp.64-69.

Em 1967, o Tratado de Fusão criou um único conjunto institucional destas três comunidades, referidas coletivamente como *Comunidades Européias* (CE), ou apenas, *Comunidade Européia*.

O interessante aqui é entender que havia três comunidades distintas com alguns órgãos comuns e outros separados até que, com o Tratado de Fusão, todos se tornaram comuns. Este Tratado unificou os órgãos executivos e nesta unificação, manteve-se o modelo do órgão do Conselho e do tipo de exercício de poder e interesse realizado pelo Conselho, tal qual era previsto na CECA, ou seja, permaneceu a idéia do interesse comunitário ser exercido além dos interesses nacionais dos Estados membros daquela organização.<sup>262</sup>

Ademais, segundo Celso Lafer, a bipolaridade conceitual estabelecida entre os Estados Unidos da América e a extinta União Soviética configurou-se como uma limitação fisicamente experimentada pela Europa à sua atuação e, desta forma, surgiu a noção de uma “Europa comunitária”<sup>263</sup>, idéia não completamente nova, mas nascente neste contexto, sobre novas bases<sup>264</sup>.

Assim sendo, podemos afirmar que a União Européia é fruto, inicialmente, de um conjunto de organizações internacionais fundadas em tratados internacionais, ou seja, acordos intergovernamentais e se aperfeiçoou como uma nova espécie de ordem política a partir do aprofundamento de comprometimento dos Estados, o que se deu pelo alargamento dos seus objetivos, funções e poderes.

Em 1973, a Comunidade Européia é alargada de forma a incluir a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido. A Noruega tinha negociado também a sua entrada ao mesmo tempo que esses países, mas os eleitores noruegueses rejeitaram a adesão em referendo e, assim, permaneceu fora da Comunidade. Em 1979, realizaram-se as primeiras eleições democráticas para o Parlamento Europeu.<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Ana Paula Tostes. *Op.cit.*

<sup>263</sup> Ricardo Seitenfus. *Op. cit.*

<sup>264</sup> A este respeito, cumpre nomear a epopéia romana e as idéias de Carlos Magno enquanto precedentes remotos da idéia de uma só Europa. Kant proporá, ainda, a organização de uma paz permanente no continente, idéia atualmente qualificada como utópica para a teoria das Relações Internacionais. In: KANT, Emmanuel. *Projet de Paix Perpétuelle*. Trad.: J. Gibelin, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1947, p. 22-26

<sup>265</sup> “The new European Parliament” In: *European Navigator*. Endereço eletrônico: <http://www.ena.lu>. Página visitada em 10 de janeiro de 2010.

Em 1985, o Acordo de Schengen<sup>266</sup> foi firmado abrindo caminho para a criação de uma Europa sem fronteiras, permitindo que os cidadãos se deslocassem sem necessidade de apresentar passaportes na maioria dos Estados-membros e de alguns Estados não-membros <sup>267</sup> .

Um ano depois, foi firmado em Luxemburgo, o Ato Único Europeu, considerado como a primeira grande reforma do Tratado de Roma, versava sobre a extensão dos direitos de voto por maioria qualificada e abolição das últimas barreiras ao comércio interno. Criou-se um procedimento legislativo novo e outras reformas se deram a partir deste, a exemplo da reforma de Maastricht, Amsterdã e Nice.

Apenas em 1992, através do Tratado de Maastricht, a União Europeia foi formalmente criada, entrando em vigor a partir de 01 de Novembro de 1993. Nele fixaram-se as metas e regras de convergência para a unificação monetária e lançou-se uma política comum de segurança e política externa.<sup>268</sup>

A União Europeia, pela primeira vez, ganhou relevo no direito originário mas apenas em Amsterdã, em 1997, com a adesão da Áustria, Finlândia e Suécia é que foram incorporadas as regras de liberdade de movimentação estabelecidas anteriormente em Schengen.<sup>269</sup>

O *euro* tornou-se a moeda nacional em 2002, contudo, o maior alargamento da Comunidade ocorreu em 2004, quando Malta, Chipre, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polónia, República Checa, Eslováquia e Hungria aderiram à União Europeia.<sup>270</sup>

Em janeiro de 2007, Romênia e Bulgária tornaram-se os mais novos membros e a Eslovênia adotou o euro. Em dezembro de 2007, os líderes europeus assinaram

---

<sup>266</sup> Claudio Finkelstein. *O Processo de Formação de Mercado de Blocos*, p. 41.

<sup>267</sup> “Schengen greement”, *BBC News*, 30 de Abril de 2001. Endereço eletrônico: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4738063.stm>. Página visitada em 18 de setembro de 2009.

<sup>268</sup> Paul Craig. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 4th. ed. Oxford. In: *Treaty of Maastricht on European Union*. Activities of the European Union., 2007, p.15.

<sup>269</sup> “A criação da União Europeia (EU) pelo *Tratado de Maashicht* constituiu um novo marco no processo de união política europeia. Este tratado, assinado em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht, mas que teve de vencer inúmeros obstáculos quando se passou à fase da ratificação (foram precisos dois referendos na Dinamarca e na Alemanha foi interposto um recurso no Tribunal Constitucional contra a aprovação parlamentar do Tratado), até à sua entrada em vigor em 1 de novembro de 1993, definiu-se a si próprio como *uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa*. Comporta, além de uma série de alterações aos Tratados da CEE e CEEA, o acto constitutivo da União Europeia, sem no entanto nele colocar a última pedra. Trata-se, à semelhança do desenvolvimento da CE, de um primeiro passo na perspectiva de uma ordem constitucional europeia, precursora de uma Constituição da CE.” In: COMISSÃO EUROPEIA, *O ABC do direito comunitário*. Luxemburgo: Colecção Documentação Europeia, p. 8.

<sup>270</sup> *A decade of further expansion*. Portal da Europa, Disponível em: <http://europa.eu/abc/history/2000>.

o Tratado de Lisboa, a fim de substituir a Constituição Européia, que nunca entrou em vigor por ter sido rejeitada pelos eleitores franceses e holandeses. No entanto, a incerteza sobre o futuro do Tratado de Lisboa, resultou na sua rejeição pelos eleitores irlandeses, em junho de 2008.

Em julho de 2009, o Parlamento da Islândia concordou em pedir formalmente a adesão à UE, iniciando conversações para um acordo a ser submetido a referendo aos eleitores islandeses e o Ministro dos Negócios Estrangeiros islandês apresentou, formalmente, o pedido de adesão da Islândia ao homólogo sueco que à época presidia a UE.

Em outubro do mesmo ano, os eleitores islandeses, finalmente, aprovaram o Tratado de Lisboa e, com a aprovação final pela República Checa, em novembro de 2009, a União Europeia concluiu a ratificação do Tratado de Lisboa, entrando em vigor em primeiro de dezembro de 2009. Vale ressaltar que em 22 (vinte e dois) de dezembro deste mesmo ano, a Sérvia apresentou candidatura oficial de adesão.<sup>271</sup>

A atual União Européia fundamenta-se juridicamente, em um texto resultante da Conferência Intergovernamental que buscava colocar fim ao “período de reflexão” sobre a Europa, conhecido como Tratado de Lisboa que apesar de ter sido assinado por todos os Estados-membros, precisou ser ratificado nacionalmente por cada uma das Nações para entrar em vigor.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> *Jornal O Estado de São Paulo* – Caderno Internacional - Notícia publicada em 23/12/2009 Sérvios dão mais um passo rumo à UE.

<sup>272</sup> Assinado em dezembro de 2007, fora acusado pela imprensa mundial de ser a “ressurreição da Constituição”, o “gêmeo da Constituição” pois retomava as propostas da criação de personalidade jurídica para um ente doravante denominado UNIÃO EUROPÉIA; a criação de uma presidência para o Conselho Europeu, eleita pelos seus membros, por dois anos e meio, renovável uma vez; a criação de um cargo de alto representante para relações exteriores, (comparável a um ministro de Relações Exteriores e política de segurança comunitária, a ser, a um só tempo, vice- presidente da Comissão; adoção de um sistema de dupla maioria a estar completamente em vigor até 2014, no qual decisões relevantes necessitariam de votos que representassem, a um só tempo, 55% do número de Estados e 65% do contingente populacional total da União; o veto (“bloqueio”) a ser realizado por quatro dos Estados-membros; uma redução do número de comissários, até 2014, sendo que somente 2/3 dos Estados teriam representantes; a ampliação das competências para decisão conjunta (“co-decisão”) do Parlamento com o Conselho (em realidade, esta medida significa a ampliação dos poderes do Parlamento); a eleição do presidente da Comissão a ser feita pelo Parlamento; a adoção da Carta de Direitos Fundamentais, não mais no corpo do Tratado- como se pretendia no Tratado para a adoção de uma Constituição para a Europa-, mas sob a forma de Anexo (Declaração nº 29) com força vinculante; expressa menção à concorrência livre (Art. 3 do Protocolo 6), a despeito não usar o termo no corpo do texto do Tratado; atribuição de possibilidade de que a União legisle sobre normas para serviços públicos, mediante supervisão do Parlamento e do Conselho; presidência da União Européia ficaria a cargo de grupos de três países-membros, por vez, para turnos de 18 meses. *Fonte: Diversos artigos do jornal diário francês “Le Monde” acompanhados por esta autora no período de dezembro de 2007.*

O Tratado de Lisboa chamou a atenção pela proposta de simplificação da União Europeia, sendo que uma de suas idéias centrais era a abolição da estrutura de pilares e a repartição de competências entre os Estados-membros e a UE, em diversas áreas políticas.<sup>273</sup>

No mais, emendou o Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) e o Tratado que institui a União Europeia, assinado em fevereiro de 1992, habitualmente designado por Tratado de Maastricht ou por Tratado da União Europeia - TUE.<sup>274</sup>

<sup>273</sup> FONTE: Portal da União Europeia : [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm) - Acesso feito em outubro de 2009.

Competência exclusiva	Competência partilhada	Competência apoiada
A UE tem competência exclusiva para formular diretrizes e celebrar acordos internacionais quando está contemplada num ato legislativo da União.	Os Estados-membros não podem exercer competência em áreas onde a União tem.	A União Europeia pode tomar medidas para apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-membros.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A união aduaneira</li> <li>• Estabelecimento de regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno</li> <li>• A política monetária dos Estados-membros cuja moeda seja o euro</li> <li>• A conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da Política Comum das Pescas</li> <li>• A política comercial política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O mercado interno</li> <li>• A política social para os aspectos definidos no presente Tratado</li> <li>• Economia, coesão social e territorial</li> <li>• A agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos marinhos</li> <li>• Ambiente</li> <li>• A protecção dos consumidores</li> <li>• Transportes</li> <li>• Trans-European Networks</li> <li>• Energia</li> <li>• O espaço de liberdade, segurança e justiça</li> <li>• Normas comuns de segurança para a saúde pública, nos aspectos definidos no presente Tratado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A protecção e a melhoria da saúde humana</li> <li>• Indústria</li> <li>• Cultura</li> <li>• Turismo</li> <li>• Educação, juventude, desporto e formação profissional</li> <li>• A protecção civil (prevenção de desastres)</li> <li>• A cooperação administrativa</li> </ul>

<sup>274</sup> “O Tratado de Lisboa facultou *personalidade jurídica* à União Europeia. Importantes mudanças ocorreram, dentre elas; incluíram o aumento de decisões por votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia, o aumento do Parlamento Europeu, no processo legislativo através da extensão da co-decisão com o Conselho da União Europeia, a eliminação dos Três Pilares e a criação de um Presidente do Conselho Europeu, com um mandato mais longo, e um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, apresentando uma posição unida sobre as políticas da UE. O Tratado também fez com que a Carta da União em matéria de direitos humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais, se tornasse juridicamente vinculativa. objectivo declarado do tratado é "completar o processo lançado pelo Tratado de Amsterdã (1997) e pelo Tratado de Nice (2001), com vista a reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União e para melhorar a coerência da sua ação” In: VELASCO, Manuel Diez de. *Las organizaciones internacionales*. Madri: Editora Tecnos, 11ª Ed., 1999, p.37.

A UE fundou-se, portanto, nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação por ela instituídas. Essas políticas e formas de cooperação são chamadas de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação Judiciária e em Assuntos Internos (CJAI), que hoje se encontra limitada à Cooperação Policial em matéria Judiciária Penal (CPJP).

A União utiliza um modelo híbrido de governo: o Conselho da União Europeia é o representante dos Estados cujas decisões não requerem unanimidade, o voto de cada Estado é definido através do número de habitantes de cada um e, ao Parlamento Europeu, que representa os cidadãos. Este modelo é uma chave para a luta de influências entre as três instituições europeias: o Parlamento, a Comissão e o Conselho.

Dessa feita podemos afirmar que o governo da UE tem sido colocado entre o modelo de conferência inter-governamental, no qual os Estados mantêm seus privilégios e o modelo supranacional, em que parte da soberania é delegada à União.<sup>275</sup>

Conforme lecionam Manuel Carlos Lopes Porto e Renato Galvão Flôres Jr.<sup>276</sup>, ao todo são sete as instituições da UE,

*(...) Parlamento Europeu - é a assembleia parlamentar, eleita por sufrágio universal directo pelos cidadãos da União Europeia; Conselho da União Europeia - anteriormente denominado Conselho de Ministros, é o principal órgão legislativo e de tomada de decisão na UE. Representa os Governos dos Estados-membros; Conselho Europeu - é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos países membros da União, juntamente com o Presidente da Comissão Europeia.; Comissão Europeia - instituição politicamente independente que representa e defende os interesses da União como um todo, a proposta de legislação, políticas e programas de ação e é responsável pela execução das decisões do Parlamento e da SES. É o órgão com poder executivo e de iniciativa.; Tribunal de Justiça da União Europeia - garante a conformidade com a legislação da União, uma vez que os Estados-membros estão sujeitos judicialmente a ele.; Tribunal de Contas Europeu - controla a legalidade e a regularidade da gestão do orçamento da UE e o Banco Central Europeu - é responsável pela moeda única da Zona*

---

<sup>275</sup> No primeiro caso, as decisões comunitárias são tratadas entre os Estados e têm de ser tomadas por unanimidade. Este modelo, perto do princípio de organizações intergovernamentais clássicas, é defendido pelos eurocéticos. Segundo eles, são os chefes de Estado e de governo que têm legitimidade democrática para representar os cidadãos. Eles afirmam que as nações é que deveriam controlar as instituições da União Europeia. O segundo caso é o facto da actual *eurofila*. Eles salientam que as instituições deveriam representar os cidadãos directamente. Para eles, com o alargamento da UE em 2004 e 2007, as modalidades do processo de tomada de decisões no âmbito das instituições deve ser adaptável, a fim de evitar qualquer risco de paralisia. IN CELLI Jr, Umberto. Solução de Conflitos na União Europeia: Lições para o Mercosul. In: *Revista de da Faculdade de Direito do Largo São Francisco*, 2002, pp. 415-434.

<sup>276</sup> Manuel Carlos Lopes Porto; Renato Galvão Flores Jr. *Teoria e políticas de integração na União Europeia e no MERCOSUL*, p. 186.

*Euro e a sua principal missão é preservar o poder de compra do euro, assegurando a estabilidade de preços na respetiva zona. (...) Além disso, a UE tem cinco órgãos principais: o Comité Económico e Social, o Comité das Regiões, o Banco Europeu de Investimento, o Provedor de Justiça Europeu e a Europol.(...)*

A complexidade e especificidade da estrutura institucional europeia evidenciam o caráter assumidamente *sui generis* e talvez seja por isso que, os órgãos da União têm conseguido ao longo dos tempos alargar seus poderes, sem que os Estados-membros tenham, previamente, desejado isso.

Os Estados-membros foram, passo a passo, cedendo competências e aceitando as mudanças de regras viabilizadas pela burocracia europeia até o ponto em que a União passou a exercer, em concreto, poderes supranacionais.

Quando se começou a falar em “União Europeia”, esta já apresentava características de supranacionalidade e de autonomia e, de fato, já não representava mais interesses próprios e estritamente intergovernamentais.

É possível afirmar que os “elementos federais” que, no caso, corresponderiam mais apropriadamente às características de supranacionalidade, se evidenciarão com a consolidação da jurisprudência europeia <sup>277</sup> e os princípios políticos que sustentam atualmente a autonomia do ordenamento jurídico europeu.<sup>278</sup>

De fato, os Estados-membros evitaram a transferência da competência legislativa para o âmbito da “comunidade de Estados” mas, ao mesmo tempo em que os Estados não se preocupavam e, até temiam, atribuir poderes legislativos ao Parlamento Europeu, a Corte de Justiça Europeia, silenciosamente, promovia a constituição de uma união política com poderes efetivos mesmo sem representatividade popular

---

<sup>277</sup> “A grande curiosidade foi que ao longo do exercício de poder da Corte Judiciária, criada para dirimir conflitos relacionados aos Tratados de Roma, de Paris, de Fusão, como ocorre em outras organizações internacionais, o seu tribunal serve para dirimir conflitos gerados a partir do alcance dos objetivos decorrentes das novas relações jurídicas destes tratados com a organização internacional. O Tribunal de Justiça exerce a função de tentar atingir este interesse comunitário. Na prática, desde a década de 60, incorporando aos juízes essa função fundamental de realizar o interesse comunitário e a função de fazê-la valer, dando eficácia necessária às ações dessas comunidades interpretando as cláusulas dos Tratados Internacionais” IN BITTAR, Eduardo, Carlos Bianca. *A crise do direito na pós-modernidade: um balanço jusfilosófico da experiência brasileira contemporânea*. São Paulo: s/ ed., 2003. (Tese de Livre Docência)

<sup>278</sup> Dois princípios orientam a tomada de decisões na UE após o Tratado de Maastricht: o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade TOSTES, Ana Paula. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro. Ed. Renovar, 2004, p.103

Desde o Plano Schuman de maio de 1951, o processo de construção europeia apresenta natureza dualista, oscilando entre a tendência federal e um impulso interestadual.

Essa lógica binária esteve presente, nomeadamente, nos recentes documentos que foram candidatos, até agora sem sucesso, a substituir o Tratado de Nice, a saber, o Projeto de Tratado Constitucional, malgrado pelos referendos francês e holandês de 2005 e o Tratado de Lisboa, posto em causa pelo resultado negativo do referendo irlandês de 2008.

O que significa então, a visão potencialmente federal patente no projeto europeu? Em linhas muito gerais, a natureza desta visão reside em considerar que a União, incluindo seus sistemas de governo, suas instituições, suas leis e práticas políticas, não resultam de uma simples agregação desordenada de contributos nacionais, mas deve antes ser entendida como uma esfera própria, com identidade e densidade específicas, ao serviço da construção e reconhecimento dos objetivos que materializam, designados como interesse geral e comum dos povos, dos Estados e dos cidadãos da Europa.<sup>279</sup>

Para incursionar sobre tal questão, faz-se necessário discorrer brevemente sobre os objetivos da União Europeia, constantes atualmente do art. 2.º do TUE, o qual mantém, na sua essência, a redação do antigo art. B, alterado pelo Tratado de Maastricht, sendo eles essencialmente, *econômicos, sociais e políticos*.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Cidadania e Construção Europeia*, p.45.

<sup>280</sup> “Vários casos foram fundamentais para a construção da base do interesse comunitário. Não há uma estrutura codificada única, existem tratados. Há uma função a ser realizada pelo conselho e pelo tribunal, quando a eles chegam conflitos a serem dirimidos. Cada qual tenta desempenhar bem a sua parte. De que modo o tribunal começa a fazer bem a sua parte? Dos casos concretos para a generalidade dos tratados, uma série de conflitos surgem, que o tribunal, para fazer valer e fazer justiça ao interesse comunitário, começa a interpretar cláusulas contratuais dos Estados, dos tratados, até o momento em que surgem casos que são paradigmáticos para a fundamentação dos princípios. O primeiro caso fundamental que faz surgir um princípio do direito comunitário se dá no caso de “Van Ghen and Loss”, que surge a partir dos direitos aduaneiros de uma empresa holandesa em 1963. Temos que entender que o direito comunitário europeu começa a ser chamado como um conjunto de normas, algumas fundamentais que são os tratados e outras ordinárias que vão surgindo a partir dos regulamentos, diretivas e outras normas, que são previstas pelos tratados como as normas comunitárias, devendo ter efeito não somente sobre os estados mas também sobre os cidadãos, porque o interesse comunitário não é só o interesse dos Estados, mas deve ser recebido pelas comunidades. Então, diante disso, se começa a consagrar o que podemos chamar de efeito direto do direito comunitário. Temos que explicar que dentre as normas chamadas comunitárias temos duas principais, que são os regulamentos e as diretivas, as leis comunitárias. Os regulamentos são previstos como tipos de normas genéricas psicológicas que teriam um efeito direto, na medida da sua generalidade. Já as diretivas não, estas seriam normas processadas pelas instituições europeias, por iniciativa da comissão. São normas que deveriam estabelecer os objetivos da comunidade, mas os meios e as formas de implementação deveriam ser dados pelos Estados membros. Com a instituição do efeito direto do direito comunitário, se começa a passar por cima dessa diferença entre a função de regulamentos e a função das diretivas. Um outro caso, que reforça o efeito direto ao determinar a obrigatoriedade de um recurso que é chamado

Os *objetivos econômicos e sociais* visam a promoção do progresso através de um elevado nível de emprego, a realização do desenvolvimento equilibrado e sustentável, através da criação de um espaço sem fronteiras internas com o reforço da coesão econômica e social, do estabelecimento de uma união econômica e monetária, através de uma moeda única.

Os *objetivos políticos* são a afirmação da identidade da União na cena internacional, o reforço da proteção dos direitos e interesses dos nacionais dos Estados membros, através da criação de uma cidadania comum, o desenvolvimento de uma cooperação estreita no domínio da justiça, dos assuntos internos, o desenvolvimento e manutenção integral do acervo comunitário.

Pois bem, a *visão federal* recusa a idéia de que a União seja apenas uma coleção de egoísmos dos Estados nacionais, moldados, como é próprio do egoísmo, pela ditadura do curto prazo. A União possui um estatuto e uma identidade própria.<sup>281</sup> Um dos mais significativos indicadores dessa identidade, que a visão federal propugna para a União, reside na proposta de uma cidadania européia.<sup>282</sup>

Com efeito, estabelecer um laço particular entre cada europeu e a União, no âmbito dos direitos e deveres, constitui o único meio de quebrar a redutora identidade entre cidadania e lealdade nacional. A dupla cidadania é uma das fontes maiores da força e especificidade da União, garantindo-lhe ser algo mais do que a mera soma das suas partes estaduais constituintes.<sup>283</sup>

Por sua vez, a *visão intergovernamental*<sup>284</sup>, sempre presente na oscilante história da demanda pela unidade européia, despreza o estabelecimento de uma

---

de reenvio prejudicial, é o Costa vs Enel, que se dá em 1964. Como se pode observar, este caso está bem longe do Tratado de Maastricht, bem longe de onde começamos a imaginar de onde surgiram os impulsos de integração política mais visíveis do bloco, que surgiram na década de 90. Na verdade em 1963/64, se tem dois casos paradigmáticos para se criar esse princípio do efeito direto do direito comunitário". IN TOSTES, Ana Paula. *O processo de constituição da União Européia: condições e conseqüências da autonomia do direito comunitário europeu*. Programa PRODOC / CAPES. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. Tese defendida no CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais na USP em 2001, p.01-31.

<sup>281</sup> Svein S. Andersen; Kjell Eliassen. (eds.) (1996), *The European Union: How Democratic is it?* p. 3.

<sup>282</sup> *Idem*, p.47

<sup>283</sup> Marie José Garot. *La citoyenneté de l'Union européenne*, p.109.

<sup>284</sup> Essa tentativa de unidade e coerência terá também repercussões no plano externo, nomeadamente, através da criação do "Senhor ou Senhora PESC" (art. 26.º TUE) e da consagração da possibilidade de o Conselho celebrar acordos internacionais em matéria de PESC e da CPJP (art. 24.º TUE). A partir da revisão de Amesterdão deixa de fazer sentido estudar a União, de um modo tripartido, em que, de um lado, estão as Comunidades e do outro lado, se encontram os pilares intergovernamentais. Pelo contrário, a União caminha no sentido da unidade e da uniformização dos processos, dos mecanismos e das instituições. In: PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES Jr. Renato Galvão. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul*. Coimbra. Ed. FGV\_ Almedina, 2005.

dinâmica que exorbite do estrito controle por parte dos governos nacionais e, suspeitas de vínculos políticos de cidadania que não sejam estritamente tutelados pelos Estados nacionais.

Segundo Fernando Mariño Menendez, no que concerne à visão intergovernamental é legítimo falar em duas subtendências, que apesar de situarem-se na mesma área de semântica política, estão longe de estabelecer entre si uma relação pacífica: a) tendência para o incremento de uma lógica *confederal*, baseada no princípio da igualdade entre Estados, como instrumento exclusivo para lidar com a problemática da transferência de soberania; b) tendência para o estabelecimento de mecanismos mais eficazes de decisão, o que, no quadro dos pressupostos da visão intergovernamental conduz, inevitavelmente, ao impulso para a cristalização em torno da figura do diretório, onde o peso dos países de maior dimensão se poderá acentuar.<sup>285</sup>

A idéia de uma Constituição foi sempre travada por esta corrente, na qual De Gaulle foi o mais poderoso representante, já que existe uma clara equação entre a categoria de lei fundamental e o conceito de Nação, entendido em sentido amplo, como certa identidade de língua, tradições e cultura,

Analisando tanto o projeto de Tratado Constitucional quanto o Tratado de Lisboa, no domínio da visão federal podemos verificar *três tipos* de orientação legislativa que ajudam a precisar a presença do vetor federal nesses documentos fundamentais, são eles: a) a clarificação da dimensão supranacional na dinâmica do funcionamento político da União; b) o reforço da cidadania e dos mecanismos de democracia participativa; c) o incremento do contributo dos parlamentos nacionais, isto é, dos dispositivos de democracia representativa, para a construção europeia.<sup>286</sup>

Entretanto, a partir da década de 70 (setenta), o papel dos Estados nacionais sofreu enormes abalos desde o início da onda de globalização. O conceito fundante dos blocos regionais, qual seja, a idéia de concentração entre Estados soberanos sofria reflexos dos abalos que estes próprios Estados percebiam em seu posicionamento institucional e jurídico perante a comunidade internacional.

---

<sup>285</sup> Fernando Mariño Menendez. Integración e intergubernamentalidad en El orden internacional y em El orden europeo. In: Carlos Moreiro González(coord), *Tratado de Niza- análisis, comentarios y texto*, p.15.

<sup>286</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*

Havia uma constatação de fatalidade na submissão dos Estados aos interesses econômico-financeiros globais, entendidos como os meios aptos a promover o desenvolvimento nacional, ou seja, o Estado soberano não mais decidia livremente seus rumos. Inaugurava-se a era pós-moderna para os Estados, assombrados com a fragilidade de suas vertentes econômicas nos termos da lógica propalada por David Harvey<sup>287</sup>.

O autor aponta que nessa nova empreitada globalizante, as transnacionais agiam acima das regulamentações locais, ignorando as fronteiras geográficas entre os países. As informações correriam mais rápido do que pelos meios oficiais, assim como as pessoas que viajariam mais e a preços menores, fazendo-as circular ainda mais por todo o globo, sendo este o reflexo da coexistência, sob o feixe da integração.

---

<sup>287</sup> David Harvey. *Condição Pós-Moderna*. pp. 295- 300.

### **3.1. A coexistência como base de integração**

A União Européia surge, portanto, em função de uma cooperação entre Estados em busca da satisfação de interesses coletivos e apresenta novos formatos institucionais que visam organizar uma nova instância de autoridade.

Mudanças e inovações foram frutos, muitas vezes, de efeitos não antecipados pelos idealizadores da integração e nem mesmo pelos seus primeiros Estados fundadores, como foi o caso do surgimento do direito comunitário,

A via de cooperação intergovernamental do projeto de integração europeia, como já dito, assentou-se sob três diferentes aspectos, quais sejam, no plano econômico, no plano da defesa e no plano político.

No plano econômico, em 1947 os americanos aperceberam-se dos riscos políticos decorrentes da situação de ruína econômica em que a Europa se encontrava no pós-guerra e, por isso, decidiram apoiar o esforço de reconstrução europeia através do que ficou conhecido como o Plano Marshall. Em abril de 1948 foi aprovado o Programa de Recuperação Econômica para a Europa, dirigido a todos os Estados da Europa, mas a Rússia recusou-se a aceitar qualquer negociação e arrastou os seus aliados.

O Plano impunha condições aos países europeus no sentido de se entenderem quanto à forma de o fruir e de utilizar, eficazmente, o seu auxílio econômico e financeiro. Em julho de 1947 reuniram-se, em Paris, dezesseis Estados europeus com o objetivo de apreciar a proposta norte-americana, na sequência desta reunião, em abril de 1948, foi assinada em Paris, a Convenção que criou a OECE (Organização Européia de Cooperação Econômica).

A OECE cumpriu rapidamente os seus objetivos, a saber, o relançamento econômico, a eliminação gradual das restrições quantitativas ao comércio intra-europeu e a instituição no seu âmbito de uma União Européia de pagamentos, que repondo a convertibilidade das moedas, facilitou o desenvolvimento das trocas comerciais entre os países membros. Extinguiu-se em 1960, dando lugar à OCDE, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com objetivos mais amplos e alargada aos EUA e ao Canadá.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Op. cit.*, p.48

No plano da defesa, também em 1947 foi assinado o Tratado de Dunquerque entre França e Reino Unido, pacto de aliança e assistência mútuas tendente a garantir as duas potências contra o ressurgimento da agressão alemã. Mas foi a ameaça provinda da URSS que levou alguns Estados europeus, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França e Inglaterra a concretizarem os seus propósitos de defesa comum.

Em março de 1948 foi então assinado o Tratado de Bruxelas, que institui a organização da União Ocidental a qual se tornaria em 1954, a União da Europa Ocidental. Tratava-se de um compromisso de assistência automática, em caso de agressão armada, previa um sistema de consultas mútuas no domínio da cooperação econômica, social, cultural e organizava um sistema de resolução pacífica dos conflitos entre os Estados membros.

A Alemanha só passou a fazer parte do sistema de defesa europeia com a revisão do Tratado de Bruxelas em 1954, por força dos acordos de Paris, os quais criaram a União da Europa Ocidental - UEO, sendo signatários, a França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha, Itália, aos quais se juntaram, mais tarde, Espanha, Portugal e a Grécia.

No plano político, em 1948 os governos francês e belga decidem propor ao Conselho da União da Europa Ocidental as conclusões do Congresso da Haia, bem como a criação de uma Assembléia Parlamentar Europeia. Os ingleses apresentaram uma contraproposta baseada num sistema de cooperação intergovernamental de tipo clássico, que viria a culminar na criação do Conselho da Europa, pelo Tratado de Londres, assinado em maio de 1949, cujo principal objetivo era a proteção dos direitos humanos.

O componente político deixa, a partir de então, de ser tratado no figurino supranacional tal como tinha sido proposto pelo Congresso de Haia para ser tratado sob uma perspectiva intergovernamental.

No início dos anos de 1970, a liberalização comercial não evoluiu muito dentro da Comunidade Europeia. Ao contrário, os benefícios da integração derivaram do crescimento do número de membros da comunidade. No entanto, tais benefícios pouco somaram em face dos efeitos danosos de um meio ambiente

caracterizado pela recessão mundial, altas taxas de inflação e grande variação de preços resultantes dos sucessivos aumentos dos preços do petróleo.<sup>289</sup>

A estagnação econômica inflacionária, rigidez estrutural e intensa concorrência de fornecedores estrangeiros, principalmente japoneses, deram origem aos termos *euroesclerose* e *europessimismo*<sup>290</sup> e foram criados para descrever a ausência de dinamismo nas economias européias.<sup>291</sup> Em decorrência deste contexto, a Comissão resolveu adotar medidas severas no sentido de revitalizar o processo integracionista e implementar um mercado único.<sup>292</sup>

O Tratado de Maastricht<sup>293</sup> fixou as regras basilares para o aprofundamento da integração européia através do estabelecimento de um cronograma e de parâmetros para a união monetária; para a negociação da formação da Área Econômica Européia, EEA, entre os países membros do EFTA, Área de Livre Comércio Européia; para a associação com Nações do antigo bloco socialista na Europa Central e; no Leste Europeu, fixou as bases para a ampliação do movimento integracionista. Pode-se afirmar que “o objetivo final de uma cooperação econômica

---

<sup>289</sup> “Entre 1973-1980, o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) diminuiu a metade daquele índice existente entre 1960-1973 e o crescimento do PIB foi negativo em 30% na primeira metade dos anos 80, quando investimento e emprego diminuíram ainda mais em termos absolutos. As taxas de inflação alcançaram níveis sem precedentes, mantiveram-se sucessivos déficits de conta corrente e as dívidas públicas aumentaram consideravelmente. As parcelas de exportações intra Comunidade Européia confirmam o estágio de integração. Tais parcelas cresceram constantemente desde o Tratado de Roma, saltando de menos de 40% em 1958 a aproximadamente 55% em 1970. Desde então, permaneceram basicamente constantes neste mesmo nível até 1985, e cresceram novamente na segunda metade dos anos 80 até alcançar 60% em 1990.” In: FINKELSTEIN, Claudio. *O Processo de Formação de Mercado de Blocos*. São Paulo: IOB-Thomson, 2003, pp.41-43.

<sup>290</sup> Herbert Giersch. *Growth through liberalization*, pp.72-74 .

<sup>291</sup> Pierre Buiges; Philippe Goybet. *The European Internal Market: Trade and Competition*, p. 227.

<sup>292</sup> “Esperava-se que a remoção de todas as barreiras comerciais internas e os fatores de movimentação causasse um choque de fornecimento às economias da UE e que mercados mais amplos oferecessem oportunidades ao aumento de produção, para melhorar a alocação de recursos e alcançar economias de escala. Esperava-se também que os ganhos de produtividade resultantes da ampliação do mercado melhorassem o cenário da competitividade interna e externa de empresas européias e resultassem em preços finais inferiores, estimulando a demanda doméstica. Além disto, crescimento de produção e maior competitividade supostamente criariam oportunidades de emprego, reduziriam as taxas de inflação e diminuiriam as pressões orçamentárias às quais os governos se submetiam.” In: FINKELSTEIN, Claudio. *O Processo de Formação de Mercado de Blocos*. São Paulo: IOB-Thomson, 2003, p.43.

<sup>293</sup> “In 1985, as one of the longest stages of “Europessimism” was coming to an end, we decided to reform our existing treaties. Almost 30 years after the Treaty of Rome created the European Economic Community — which expanded the Customs Union to include agriculture and many industrial sectors — we believed the time had come to make a qualitative leap in the building of Europe. The Single European Act was born, committing member nations the goal of opening their borders to the free movement of labor, capital and goods. We had created in fact what had existed for nearly 30 years in the name: the European Community (EC). Between 1986 and 1992, this entity evolved into an internal market without boundaries(...) By signing the Treaty on European Union at Maastricht, we made progress in four areas; economic and monetary union; common foreign and security policy; justice and home affairs policy; and European citizenship.” In: GONZALÉZ, Felipe; European union and globalization. *Foreign Policy*, Summer 1999, pp. 29-30.

mais próxima entre a União Europeia e outros países europeus era a ampliação do número de integrantes da União Europeia.”<sup>294</sup>

Segundo Claudio Finkelstein, “vale ressaltar que o Tratado de Maastricht reforçou uma estrutura baseada em três pilares, (i) as três Comunidades (CECA; Euratom e CE, nova denominação da CEE), doravante conhecidas por UE; (ii) a política de segurança e assuntos externos comum (PSAE); e (iii), cooperação em assuntos de justiça e assuntos internos”<sup>295</sup>. Importante notar que, dos três pilares, “somente o primeiro é regido pela legislação comunitária, e os remanescentes são administrados por meio de cooperação intergovernamental”<sup>296</sup>

Há um jargão na literatura da UE que destaca seu desenvolvimento do processo de integração sobre “três pilares” e o domínio pretendido por cada “pilar” do bloco, explicitando o processo de mudança e transferência de poder, no sentido dos Estados nacionais para as instituições comunitárias.

O *primeiro pilar* de sustentação da União determina a construção da unificação da política interna da UE, ou seja, abrange o conjunto de políticas comunitárias do mercado comum envolvendo desde a política agrícola, políticas de meio ambiente, transporte, energia até a política financeira e monetária que se consolida com a criação do euro.<sup>297</sup>

Estas políticas comuns devem estar baseadas na justa regulação da livre concorrência no território da União. Segundo os Tratados, a criação de regras para a concorrência visa assegurar o bom funcionamento do mercado interno e da economia dos Estados-membros baseada nas leis de mercado, o que é vital para a política comunitária.

O *segundo pilar* tem sido um dos mais frágeis da UE, pois se refere, prioritariamente, a medidas de política externa e segurança comum e, por fim, para que os objetivos dos primeiros pilares sejam alcançáveis, são necessários

---

<sup>294</sup> “Regionalism and its place in the multilateral trading system, Organisation for Economic Co-operation and Development., Dynamic Non-Member Economies”, *OECD Documents, Workshop on Regional Integration and its Place in the Multilateral Trading System*: Paris, France, 1995, pp.72-73. Tradução nossa.

<sup>295</sup> Claudio Finkelstein. *O Processo de Formação de Mercado de Blocos*, p. 46

<sup>296</sup> “Only the first pillar, the EC, is governed by EC Law. The second and third are administered through intergovernmental co-operation.”. In: KENT, Penelope. *Law of the European Union*, p. 7. Tradução nossa.

<sup>297</sup> Sobre esse assunto consultar o Capítulo 1 do Título VI do Tratado da Comunidade Europeia.

mecanismos de “cooperação policial e judiciária”, sendo este o *terceiro e último pilar* da UE.<sup>298</sup>

Nesse pilar realizam-se atos de cooperação interna judiciária e penal, no sentido de dar eficácia às normas comunitárias no âmbito interno. Há uma tendência de *comunitarização* da política, que corresponde na verdade a um aumento de matérias abarcadas pelo primeiro pilar, muitas vezes com transferência de matérias do segundo e terceiro pilar quando se referem à atuação de instâncias intergovernamentais para serem tratadas e decididas no âmbito do primeiro pilar, instância comunitária ou supranacional, como é o caso da livre circulação de pessoas, que, antes de Amsterdã, era tema de competência do terceiro pilar e passou a ser normatizada como matéria de política interna da União.<sup>299</sup>

Ao longo desses mais de 50 anos de existência da União Européia<sup>300</sup>, apesar da determinação dos três espaços de atuação política, onde somente no primeiro pilar se poderiam conceber interesses comunitários nas diversas áreas, o resultado foi que, em outros setores se começou a discutir questões do terceiro pilar, como a questão judiciária, que deveria subir de patamar para o primeiro pilar para serem decididas não no âmbito da internacionalidade dos interesses, mas no âmbito da

---

<sup>298</sup> Antes esta cooperação era mais abrangente e se referia a “Assuntos Internos”, mas atualmente o Título VI do Tratado da Comunidade Européia (após a reforma de Amsterdã) que dispõe sobre o “terceiro pilar” se refere à cooperação especificamente em matéria penal. O que se destaca atualmente como objeto da política comum neste “terceiro pilar” da União são os seguintes fenômenos: terrorismo, todos os tipos de tráfico e fraudes, corrupção, racismo e xenofobia. In: PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES Jr. Renato Galvão. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul*. Coimbra. Ed. FGV\_ Almedina, 2005, pp.186-189.

<sup>299</sup> Atualmente, a União é competente para legislar e tomar decisões em matérias como: agricultura; pesca; transporte; concorrência; circulação de trabalhadores, mercadorias e de serviços; política social; saúde; política econômica; livre circulação de capitais; política alfandegária, fiscal e financeira; energia; política industrial; direito empresarial; ciência, informação, educação e cultura; segurança; justiça; meio ambiente; direito dos consumidores; política regional; cidadania; mercado interno e relações externas etc. CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: Editora LTR, 1994, pp. 205-243.

<sup>300</sup> “Para compreender um pouco melhor esse processo, temos que tentar entender a história e o papel das instituições na UE, para que observemos como é dado este processo de comunitarização ou de internacionalização nas diversas instâncias de poder, e como esse processo é sustentado pela ação da agência judiciária, pelos procedimentos jurisprudenciais, e o porquê de eu dizer que esta acumulação de poder pode vir a ter se dado a partir de uma construção institucional *inovadora*. Sabemos que a EU tem quatro instituições fundamentais, que são o Parlamento Europeu, o Conselho de Ministros, a Comissão e o Tribunal de Justiça, fora, é claro, o Tribunal de Contas. Imaginamos que o Parlamento Europeu exerce o poder legislativo, a Comissão e o Conselho exercem o poder executivo e o Tribunal exerce o poder judiciário sobre os tratados que estão envolvidos naquele processo de integração, como todo modelo de organização internacional. Na verdade, o desenvolvimento institucional da UE tem se dado a partir de avenidas um pouco diferenciadas, o Parlamento Europeu e o Conselho não são exatamente o que parecem ser”. In: TOSTES, Ana Paula. *O processo de constituição da União Européia: condições e consequências da autonomia do direito comunitário europeu*. Programa PRODOC / CAPES. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. Tese defendida no CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais na USP em 2001, pp. 01-31.

*comunitarização* dos interesses, ou seja, como um espaço de interesses internos da própria comunidade.<sup>301</sup>

Uma análise do processo de integração que se ocupe apenas destes supostos pilares não dá mais conta dos seus verdadeiros fundamentos e da operacionalidade das mega-instituições comunitárias que se formaram. O que há de verdadeiramente novo na União Européia não é a intenção de uma ação política externa e interna harmônicas na Europa ocidental, mas, sim, o fato de que ela constitui uma integração política e legal baseada na idéia de “*comunitarização*”.

O sustentáculo da política comunitária européia é a noção de “*interesse comunitário dos Estados*” e em nome desta ficção, de que há um interesse comum

---

<sup>301</sup> Sobre o tema José Manuel Sanz, da EFE de Bruxelas, faz uma análise interessante em artigo intitulado “*Análise: União Européia chega aos 50 anos em crise de identidade*”, publicado no Jornal Folha de São Paulo em 24/04/2007, ocasião das comemorações do cinquentenário da UE: “A União Européia (UE) comemora neste fim de semana seu 50º aniversário mergulhada na desorientação própria de quem cumpriu seus objetivos primordiais e procura novas metas para continuar se sentindo útil. Uma pessoa que dissesse aos “pais” da Europa unida que, ao chegar aos 50, o clube por eles fundado no Tratado de Roma teria uma moeda comum, chegaria às fronteiras da Rússia e enviaria soldados de pacificação à Bósnia e ao Congo, provavelmente seria taxada de louca. Os sucessos da “construção” européia são muitos, a começar pelo meio século de paz em casa, propósito fundamental do processo, mas também pela livre circulação de pessoas e mercadorias, pela estabilidade econômica e pelos intercâmbios acadêmicos. Nada disso, porém, parece comover hoje uma opinião pública que tem se tornado cada vez mais “eurocética”. De acordo com pesquisa publicada pelo jornal britânico “Financial Times”, 44% dos cidadãos europeus acham que a vida piorou desde a entrada de seus respectivos países na UE. Há dois anos, o bloco entrou em “profunda crise”, nas palavras do primeiro-ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, que então exercia a Presidência rotativa da UE. O grande golpe contra a UE foi a vitória do “não” à Constituição européia em referendos realizados na França e na Holanda. O resultado esvaziou a ambiciosa reforma dos procedimentos de decisão da UE que se tornara necessária para garantir o bom funcionamento de um bloco em pleno processo de ampliação. Não foi o primeiro golpe à UE nas urnas, mas desta vez a solução não parecia nada simples. Mudanças cosméticas nos textos e a repetição das consultas, como as que foram feitas em 1993 na Dinamarca para salvar o Tratado de Maastricht e em 2002 na Irlanda sobre o Tratado de Nice, não adiantariam desta vez. Apesar do choque, a UE soube evitar a paralisia desde então, como lembra o português José Manuel Durão Barroso, presidente da Comissão Européia (órgão executivo do bloco). De fato, foram tomadas decisões muito difíceis nos últimos anos, como o acordo unânime sobre a divisão de recursos para o período 2007-2013 e a incorporação de dois membros muito atrasados --Bulgária e Romênia. Para completar, em sua mais recente cúpula o bloco adotou um plano de ação pioneiro na luta contra a mudança climática. Mas o golpe de 2005 desencadeou uma profunda crise de identidade e os líderes europeus continuam se perguntando como recuperar a adesão dos cidadãos à UE. Perguntas: Um dos problemas cruciais parece ser que a UE chegou a limites nos quais não é mais possível adiar a resposta a algumas perguntas fundamentais sobre o futuro do projeto. Até onde devem chegar as fronteiras da UE? Quanta diversidade é possível assimilar? A Turquia deve entrar no clube? A UE deve ter um verdadeiro Exército? A UE não está sendo liberal demais em suas políticas? Deve ser permitido a um grupo de vanguarda avançar mais depressa na integração fiscal e judicial? O francês Jacques Delors, presidente da Comissão Européia de 1985 a 1995 e que já foi conhecido como “monsieur Europa”, alertou recentemente para o perigo de que a UE não apenas não avance, como inclusive se desmembre se não encontrar um rumo em breve. Sem novas metas claras de integração, a UE corre o risco de ficar no que foi quase sempre o modelo anglo-saxão da Europa unida: pouco mais do que um mercado o maior possível onde se pratique o livre comércio. Os líderes dos 27 países que atualmente fazem parte do bloco se reunirão neste fim de semana em Berlim para brindar pelo êxito do experimento que começou em Roma há 50 anos. “Por enquanto, porém, não conseguem achar um necessário novo norte para o mais bem-sucedido projeto de integração do mundo.”

entre os Estados-membros, se tem dado um tratamento “comunitário” a matérias anteriormente decididas unicamente no seio da política doméstica, como é o caso dos direitos sociais.

A partir de então, merece reflexão, a questão da diferença entre as matérias que continuam sendo consideradas de política interna e o que passa a ser considerado matéria de “interesse comunitário”, já que a abrangência e os limites deste interesse ainda não estão bem identificados.<sup>302</sup>

Outro ponto fundamental do processo de integração ainda pouco compreendido é que, quando são cuidadosamente examinados os textos dos Tratados da União, não é difícil concluir que o interesse mais assumidamente comum dos Estados integrados, continua a ser o da criação de um mercado de livre concorrência.

É em função deste objetivo que os Estados nacionais estão abrindo mão de competências políticas e do poder de tomada de decisão sobre os setores mais amplos da vida civil e social dos seus cidadãos. Atrás deste objetivo consagrado nos Tratados fundamentais está o interesse em se construir uma “identidade europeia” sob a já existente cidadania europeia e, sob as já tão poderosas instituições europeias, mas esta é outra história.

Muitos esforços são empreendidos pela União Europeia no sentido de manter intacto o princípio da subsidiariedade, que devolve aos Estados-membros o poder de legislar e adjudicar matérias que não sejam de competência da União Europeia, uma espécie de compensação pela cessão de direitos soberanos à Comunidade, que, com esta soberania, criou os órgãos supranacionais. Este talvez seja o principal ponto a ser objeto de futuras discussões vez que, na visão europeia, a manutenção do princípio da subsidiariedade é a única forma de evitar contornos federalistas à União Europeia.

Comprovado está que o movimento regionalista europeu busca cada vez mais uma total integração, por vezes com total apoio e, em outras, com enorme resistência interna. Assim mesmo, evoluiu do livre comércio, em sua fase inicial, até

---

<sup>302</sup> Ana Paula Tostes. *O processo de constituição da União Europeia: condições e conseqüências da autonomia do direito comunitário europeu*. Programa PRODOC / CAPES. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. Tese defendida no CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais na USP em 2001, pp. 01-31.

uma união total que em muito ultrapassa as economias dos Estados-membros, estando baseada em princípios supranacionais e intergovernamentais, com possibilidade inclusive de se federalizar, assunto este que, se confirmado, indubitavelmente trará polêmica.

Contudo, para que possamos avaliar os aspectos de supranacionalidade é necessário entender o papel das instituições da União Europeia, como é o caso do Parlamento Europeu, eleito diretamente pelo povo cujos representantes também desempenham o interesse comunitário.

Para os eurodeputados, independente do problema do direito comunitário, o maior problema é que seu papel não é fundamentalmente legislativo, pois quem tem iniciativa legislativa não é o Parlamento Europeu, mas a Comissão e, quem detém o poder deliberativo positivo é o Conselho.

Há dois processos fundamentais e, atualmente, o prevalecente não garante uma participação legislativa incisiva do Parlamento Europeu, possui veto incondicional, é um poder tipicamente executivo e não legislativo, ou seja, segundo Ana Paula Tostes, a única instituição europeia que é alcançada pelas sociedades nacionais, o Parlamento Europeu, não tem poder legislativo pleno.<sup>303</sup>

Os juízes são indicados pelos Estados membros de acordo com cada regra constitucional nacional. Os Estados são livres para determinar em cada país as regras de escolha, sendo que cada Estado-membro tem características próprias pois alguns preferem indicar juízes, outros professores, acadêmicos ou pessoas de notório saber.

Por sua vez, o Conselho de Ministros é composto por membros do executivo dos seus estados membros. Então, o que se percebe é que no processo legislativo, o Conselho também tem um papel significativamente maior e também tem poder dentro do Conselho.

Embora existam representantes de todos os Estados membros, há uma mensuração diferenciada dos votos dentro do Conselho, onde os cinco países de maior PIB exercem poder de voto maior. De fato, podemos imaginar que, se eles

---

<sup>303</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*

exercem poder de voto maior, logo também exercem poder de veto, pois criam frentes de bloqueios com maior facilidade.<sup>304</sup>

No mais, detém um poder fundamental no processo legislativo pois, a Corte de Justiça já decidiu que regulamentos e diretivas possuem efeitos diretos, restando claro a força alcançada pela construção jurisprudencial nesses últimos anos, em especial, os princípios da autonomia e supranacionalidade. Conclui-se, portanto, que no final das contas, a agência judiciária atribuiu maior poder ao Conselho em detrimento ao Parlamento.

Segundo Paulo Borba Casella, ao longo desse mais de meio século, por várias razões, pensa-se que o momento fundamental de criação de poder e de autonomia de poder se deu com Maastricht. De fato Maastricht foi um momento muito importante da União Européia, porque se criou a cidadania europeia, sendo um projeto *ex-post* de legitimação e de estruturação de identidade, que na verdade está lá desde o começo, apesar de não ter sido prioridade.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> “Conselho da União Européia: Representa os Estados-Membros. Reúne-se em Bruxelas, excepto em Abril, Junho e Outubro, meses em que as reuniões passam a ser realizadas no Luxemburgo. O Conselho da União Européia, também conhecido por Conselho de Ministros, é composto pelos Ministros da pasta respectiva de cada um dos Estados-Membros. Os Estados-Membros nas reuniões do Conselho adoptam a legislação da União, estabelecem objectivos políticos, coordenam as suas políticas nacionais e resolvem as diferenças entre eles. Quando se reúnem os presidentes e/ou primeiros-ministros dos Estados-Membros o Conselho toma a designação de Conselho Europeu (também conhecido por Cimeira), no qual participa também o Presidente da Comissão Européia. No Conselho Europeu são definidas as principais linhas de orientação política e são abordadas as questões de actualidade internacional. Na votação por maioria qualificada, estados diferentes têm pesos diferentes com base no voto da população. Por exemplo, uma votação pela Alemanha ou a França tem um peso de 29 num total de 345, enquanto que um voto do Chipre e da Letónia só tinha um peso de quatro votos. Sendo: 29 votos: França, Alemanha, Itália e Reino Unido; 27 votos: Espanha e Polónia; 14 votos: Roménia; 13 votos: Países Baixos; 12 votos: Bélgica, República Checa, Grécia, Hungria e Portugal; 10 votos: Áustria, Bulgária e Suécia; 7 votos: Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Lituânia e Eslováquia; 4 votos: Chipre, Estónia, Letónia, Luxemburgo e Eslovénia; 3 votos: Malta. A proposta do Tratado de Lisboa retoma no essencial as reformas enunciadas da rejeitada Constituição. O corpo seria renomeado, tornando-se oficialmente num Conselho de Ministros, com uma separação oficial do Conselho Europeu (que se tornará uma instituição com um sistema separado da Presidência). Da nota particular é uma alteração no sistema de votação por maioria dos casos de dupla maioria, a votação por maioria qualificada, substituindo o sistema de votação anterior. As decisões tomadas pelo Conselho deverão ser tomadas por 55% dos Estados-Membros e 65% da população da União Europeia. Nos termos do Tratado de Lisboa, a implementação deste sistema de votação será adiada para 1 de novembro de 2014. Em termos de configuração do Conselho, o facto de existirem diferentes configurações é mencionado pela primeira vez nos tratados, mas apenas dois são mencionados pelo nome na Constituição (os outros são acordados pelo Conselho Europeu), eles são o Conselho de Assuntos Gerais e o Conselho de Relações Externas, a divisão do actual Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas. Este último não será presidido pela Presidência, mas pelo novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A Presidência será realizadas de três em três ou de dezoito em dezoito meses, facto que está consagrado na Constituição. Além disso, o Conselho é chamado a responder em público. O Ecofin da Eurozona será mais formalizado e elegerá o seu próprio Presidente em separado.” In: *Centro de Informação Europeia Jaques Delors* - Disponível no endereço: <http://www.aprendereuropa.pt/page.aspx> . Consultado em 13.01.2010.

<sup>305</sup> “Mais do que um processo de busca de legitimidade, a criação da cidadania europeia é também mais um desses mecanismos de eficácia do direito comunitário europeu, pois se eu não crio um instrumento de relação jurídica entre o cidadão europeu e a comunidade europeia.” In: CASELLA, Paulo Borba. *Fundamentos do*

A relação jurídica geradora de direitos e deveres para ambas as partes, também tem que se dar no âmbito de todo território da integração. Na medida em que existe um direito comunitário, existe uma comunitarização da política, então se faz necessário possuir instrumentos para captar o compromisso do cidadão europeu, para além da questão da legitimidade pois existe um interesse no sentido de dar maior eficácia ao direito comunitário.<sup>306</sup>

Ana Paula Tostes afirma que outro ponto curioso é a existência,

(...) de uma tendência, mesmo na Europa e na literatura acadêmica européia, de se imaginar que a União Européia não tem uma constituição simplesmente porque dos quinze países membros, antes de 2004, só a Grã-Bretanha tem sistema de "common law". Todos os outros países têm sistema de civil law. O que significam estes sistemas? São dois sistemas constitucionais que reconhecem poderes diferenciados para a agência judiciária e para a agência política. O sistema de common law reconhece que a justiça se faz a cada caso e ela se constrói e se acumula e não é preciso ter uma constituição, um livrinho. A constituição é um conjunto de documentos, de contratos, de tratados historicamente acumulados e costumes, e é isso que dá à matéria constitucional legitimidade para que se faça valer a justiça.<sup>307</sup>

---

*Direito Internacional pós-moderno.* São Paulo: s/ ed., 2006. (Tese apresentada à congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial, no concurso público de títulos e provas, para provimento de cargo de Professor Titular junto ao Departamento de Direito Internacional, na área de Direito Internacional Público.)

<sup>306</sup> Carlos Roberto Husek. *Curso de direito internacional publico*, pp. 210-218.

<sup>307</sup> A pesquisadora Ana Paula Tostes, professora livre docente da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP e da Universidade de Michigan, em palestra proferida e reproduzida sobre o tema em 2006, pelo CEBRIC- Centro Brasileiro de Relações Internacionais -Rio de Janeiro, aponta interessantes questões que merecem reflexões mais profundas: "A Grã-Bretanha sempre foi resistente ao processo de constituição da União Européia livro, que eu acho que já estava na tese, no sentido de reconhecer o estranhamento de um jurista inglês em relação ao tipo de direito que estava sendo construído na União Européia. O que eu estou querendo dizer é o seguinte, se no continente europeu ninguém reparou que na União Européia já existia uma constituição isso é natural, pois todo o continente europeu está acostumado a chamar de constituição um livrinho, uma constituição normal, portanto há uma confusão muito grande no sentido de que esse tratado, que deve estabelecer uma constituição é uma constituição, não um tratado. Na verdade é um tratado chamado de constituição. É um tratado que vai tentar compilar tudo o que já existe de modo bastante fragmentado entre os tratados fundamentais e entre as decisões judiciais, mas que não pode deixar de lado também a importância do papel da Corte de Justiça. Não me arriscarei a dizer o que é a União Européia, até porque até agora eu não sei o que ela é, pois as instituições tem funções diferentes do que outras que conhecemos. Os critérios de mensuração de votos do conselho são discutíveis, as reformas mais discutidas são as mais difíceis de se entender, no sentido de que não há uma perspectiva democrática muito ampla e muito clara. Não podemos cobrar isso também da União Européia, na medida que os Estados não são tão democráticos assim, mas o fato é que, assim como modelo institucional, o modelo político é *suis generis*. Eu diria que o modelo constitucional também o é, pois ele tem características híbridas. Não considero a União Européia puramente supranacional. Acreditam que se juntam ali, dois tipos de poderes, o supranacional e um poder intergovernamental muito forte, pois o supranacional não se dá em relação a todos os estados membros. O núcleo duro do poder supranacional é exercido por poucos estados membros, por poucos estados fortes que têm poder dentro do conselho. Então, na verdade, enquanto alguns países dizem perder soberania, outros parecem ganhar na medida que têm mais poder de voto dentro do Conselho e assim mais poder dentro da União Européia. Há uma serie de vias, de idas e voltas pra que possamos compreender o processo de organização e distribuição de poder na União Européia. No caso da constituição é a mesma coisa, pois existem decisões jurisprudenciais que têm exercido de fato a função de princípios constitucionais. Inclusive o modelo de interpretação dos tratados é um modelo de interpretação constitucional, no sentido de se buscar o espírito do interesse comunitário. Sobre esse tratado chamado Constituição, que se tenta ratificar agora, após uma boa leitura cheguei a algumas conclusões que talvez sejam prematuras. Uma delas é que no Tratado da Constituição é reforçada a idéia da pujança de poder que exerce na Corte de Justiça Européia. Falando bastante positivamente dessa constituição, que

Pois bem, numa altura em que tudo parece estar em causa no sistema internacional, desde a questão do terrorismo ao papel das Nações Unidas, passando pela crise global do meio ambiente, a hesitação no comércio mundial entre portas escancaradas e retorno ao protecionismo e a situação de declínio crítico que afeta a política externa dos Estados Unidos. A Europa precisa vencer visões paroquiais e olhar o futuro com ambição e generosidade.

Isso significa saber se a Europa se tornará um sujeito do sistema internacional do século XXI, sendo, ao mesmo tempo, um horizonte aberto para o alargamento de novas instituições e políticas públicas e, um laboratório para a experimentação de novas modalidades de cidadania democrática, ou se, pelo contrário, as profecias de Oswald Spengler <sup>308</sup> se revelarão certas, um século após terem sido proferidas, o Velho Continente será arrastado à uma “apagada e vil tristeza”, na sombra de velhos e novos impérios, e sem respostas adequadas à grande crise social e ambiental que se esconde sob o reclame luminoso da globalização.

Mais do que nunca, faz-se necessário reunir e alimentar as qualidades de persistência, resiliência e flexibilidade que alimentam o espírito da construção europeia. Espírito este, cada vez mais inseparável do reforço e alargamento do exercício da cidadania, tanto na escala dos Estados, como no âmbito da União. O mesmo é dizer, acentuar com consciência a tônica federal da construção europeia.

---

poderia resolver por outro lado o problema a médio e longo prazo, é o fato de esse tratado tentar avançar no sentido de se prever um sistema partidário europeu, onde se pudesse construir sistemas de representação partidária. A constituição tenta prever, provocando a inclusão nas novas agendas, uma coisa que talvez esteja bastante apagada nos debates sobre União Europeia. Eu não creio que ela seja uma constituição no sentido de que ela vá criar um novo estado, criar uma nova ordem, ou criar um novo mecanismo de estrutura coercitiva, porque assim o acúmulo desses princípios tem gerado certos limites e restrições não só para trás mas como também para frente. Algumas constituições foram mudadas em função do processo de integração e outras constituições podem jamais existir enquanto esses Estados membros fizerem parte do projeto de integração da União Europeia. O direito comunitário está além das constituições, dos tratados internacionais e das normas internas e me parece que esse tratado constitucional não se sobrepõe a isso, ele, na verdade, compila regras espalhadas em outros tratados”

<sup>308</sup> Oswald Spengler. *Decline of the West: Volume I, Form and Actuality*, p. vii.

### 3.2. América Latina, regionalismo e integração

A doutrina do humanismo social busca integrar o homem ao Estado e vem sofrendo inversões, pois entre o indivíduo e o poder político existem grupos naturais, tal qual a família, que estão intrinsecamente relacionados ao conceito de *comunidade*, no entanto, estas transformações sócio-econômicas vem conduzindo a *comunidade*, essencialmente natural, a um artificialismo concentrado na *sociedade internacional*. Ecoa as palavras de Rousseau, segundo o qual "o homem nasce livre e em toda parte se acha aprisionado".<sup>309</sup>

Pode-se verificar isto, com a prisão que a *sociedade* impõe através de uma codificação nacional e internacional, por intermédio da soberania, aos seus cidadãos, especialmente como decorrência da polêmica, mas necessária, globalização. Com o progresso da humanidade a *comunidade* passou a se relacionar mais, surgindo a *sociedade* e a globalização, e tudo o que está subjacente a estes pacificando a coexistência *internacional*.

Os Estados começaram a relacionar-se entre si, assim, as ciências jurídicas logo criaram tratados, convenções, princípios, para regularem esta convivência e as diversas relações existentes entre as *sociedade* formando uma autêntica *sociedade internacional* tal como hoje, agrupada em blocos fundamentalmente, econômicos, NAFTA, MERCOSUL, CEE, sobrepondo as relações comerciais aos valores culturais, sociais, ambientais das Nações em transcendência ao conceito de povo, como já dizia Emmanuel Joseph Sieyès, em seu clássico "Qu'est-ce que le tiers état?"<sup>310</sup>

O mundo está vivendo revezes, justamente por desprestigiar sua natureza e seus conceitos primordiais, anteriormente alicerçados na arcaica *comunidade*, razão pela qual, fez-se necessária a implantação de uma *comunidade internacional* para motivar os valores ora relegados.

Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 4º, parágrafo único, ensejou a formação de uma *Comunidade Latino-Americana de Nações*, arrolou princípios de relações internacionais que serviriam como norte para a realização deste objetivo visto ser, no aspecto técnico, a principiologia adequada para as relações com o mundo exterior, mas que, infelizmente, não logrou êxito no âmago do seu escopo.

---

<sup>309</sup> Jean Jacques Rousseau. In: *Do Contrato Social*. São Paulo Hemus, 1981.

<sup>310</sup> Emmanuel Joseph Sieyès. *Qu'est-ce que le tiers état ?* s/n.

Explicamos melhor, a estrutura descrita no artigo 4º, da Constituição Federal de certa forma, retardou à formação da ensejada Comunidade Latino-Americana de Nações, pois obstaculizou, com a axiologia exacerbada da soberania, a viabilização dos princípios que realmente promoveriam os anseios do referido parágrafo único do Texto Constitucional, uma vez que a formação de uma *comunidade internacional* exige dos Estados a cessão parcial de sua soberania, permitindo a interação de valores ético, morais e culturais, dentre outros humanísticos, se insiram no seio dos povos latinos, fomentando a junção dos povos numa única *comunidade*.

As diferenças culturais não são obstáculos, mas fatores de encontro, pois são sobre estas peculiaridades, específicas de cada Estado, que se forma uma sociedade comunitária que, motivados pelo laço existente desta relação harmoniosa conseguirá, com maior afinco, o desenvolvimento de outros setores como o econômico, político, além das áreas da ciência e tecnologia.

Raúl Bernal-Meza aponta que o sistema internacional contemporâneo sofreu transformações enormes nas últimas décadas, dentre elas, identifica quatro principais: a) a queda do bloco comunista de economias da planificação centralizada e do desmembramento da União Soviética, ao lado da transição destes países para uma economia de mercado; b) a unificação da economia mundial por meio de um complexo multidimensional do processo de globalização, em um cenário internacional de forças assimétricas coexistem com forças centrífugas de dispersão, fragmentação e crise, com centrípetas de entrelaçamento; c) o uso de um paradigma sócio-tecnológico que inclui novos modelos de produção científico-tecnológicos, situados em sistemas territoriais de inovação da especialização elevada para a geração de tecnologias digitais, de infra-estruturas e de redes de acesso universal, que está gerando um novo tipo de organização, denominada, sociedade da informação e; d) uma renovada tendência à formação de espaços regionais de comércio e investimentos com agendas de discussão inéditas pela variedade de temas e alcance das negociações, em uma dinâmica de regionalização do sistema internacional.<sup>311</sup>

---

<sup>311</sup> “Las principales asimetrías se refieren a la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados y, em particular, a la ampliación de la brecha digital; la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los shocks externos; y la asociada al contraste entre la movilidad de los capitales y la restricción al desplazamiento internacional de la mano de obra” In: BERNAL-MEZA, Raúl; SAHA, Suranjit K. *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005, pp.173-194.

Como visto, no final da década de 80, a guinada da América Latina em direção à democracia foi um processo contínuo e significativo. Em novembro de 1989, o Brasil realizou sua primeira eleição presidencial direta desde 1960 e o Chile, a primeira desde 1970. Essas eleições completaram o processo de democratização no continente e presidentes eleitos foram levados pelo voto popular ao poder em todos os países da América do Sul, pela primeira vez em sua história.<sup>312</sup>

As regras democráticas prevalecem hoje como tendência geral na América Latina, mas as democracias da região não estão consolidadas. Pelo contrário, correm sérios riscos de serem substituídas novamente por regimes autoritários em virtude de várias causas, como o agravamento da desigualdade e da miséria, que atinge progressivamente camadas cada vez mais amplas da população; tráfico de drogas e movimentos terroristas, que atuam intensamente na região; desmoralização dos poderes públicos executivo, legislativo e judiciário - e dos partidos políticos, em decorrência da freqüente denúncia e divulgação de casos de corrupção e tráfico de influência; reduzida participação da população nos acontecimentos políticos e no processo de desenvolvimento do país.

Na América Latina, a cooperação e a integração tem tido, historicamente, características distintas daquelas que se têm dado na Europa Ocidental, ou entre os Estados Unidos e o Canadá, posto que as metas que se perseguiram com estes instrumentos se relacionam diretamente com o desenvolvimento econômico.

Com efeito, a exigência de integração se sujeitava a certas insuficiências estruturais já identificadas na região em 1949 por Raúl Prebisch. De ali em diante, as análises da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL, da qual Raúl Prebisch foi seu Primeiro Secretário, detectaram diversos fatores críticos presentes nos sistemas sócio-econômicos dos países latino-americanos, tais como, insuficiência na estrutura produtiva; escassa oferta de exportações; inadequados avanços na construção institucional, como por exemplo, de mecanismos financeiros de pagamentos; atraso e estancamento da economia rural junto a zona baixa

---

<sup>312</sup> Como observa o Relatório de 1990 do Instituto Aspen: "Agora, o poder na América Latina é transferido de modo rotineiro e pacífico de um presidente eleito a outro. Nos últimos anos, em países tão diversos como Argentina, Bolívia, República Dominicana, Equador, Peru e Uruguai, governos estabelecidos no poder cederam os cargos a adversários eleitos em alguns casos, pela primeira vez. Desde 1928 que um presidente democraticamente eleito não sucedia a outro na Argentina." In: MONTORO, André Franco. *Perspectivas de integração da América Latina*. Boletim de Integração Latino -Americana, ILAM, n.15- outubro/dezembro São Paulo, 1994, p.47.

produtividades e excessivos latifúndios; ausência de uma base tecnológica endógena em setores dinâmicos; falta de mobilidade social; extrema desigualdade na distribuição de renda; pobreza; exclusão e forte fragmentação social; dentre outras.<sup>313</sup>

O conceito que resumia esta situação era a heterogeneidade estrutural, que juntamente a uma enorme dependência do setor externo e um desenvolvimento industrial débil, impossibilitava recuperar a deterioração existente entre o intercâmbio de produção e o sistema importador-exportador. Os países da região haviam se incorporado tardiamente a uma economia mundial dominada pelos setores industriais mais inovadores nos países centrais.<sup>314</sup>

A discussão sobre regionalização e integração na América Latina não é fenômeno recente. Desde o final da Segunda Guerra, esta temática esteve fortemente presente nos debates sobre a industrialização e desenvolvimento latino-americano, pois derivam de um processo histórico decorrente de diversas modificações a medida que o cenário econômico e político sofria alterações, se inseriam novos desafios ao processo integrador da região.

Além das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, importantes resultados a partir de processos de integração como a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (1960), Associação Latino-americana de Integração – ALADI (1980), Comunidade Andina das Nações – CAN (1969) e, mais recentemente, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL (1991) dentre outros.

O insucesso da ALALC, como primeira experiência consolidada de integração regional, é apontado por muitos como o símbolo do fracasso da idéia integracionista latino-americana naquele momento histórico. Este insucesso, entretanto, não deve ser visto como um fator que torna irrelevante o estudo da história da integração na região, muito menos como o final da idéia integracionista na América Latina.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> Raúl Prebisch. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, p. 206.

<sup>314</sup> Raúl Bernal-Meza; Gustavo Alberto Masera. El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8 - vol. 1 - 2008, pp. 173 - 198.

<sup>315</sup> “Além da importância das dificuldades surgidas com a ALALC, torna-se necessário entender as implicações dessa tentativa e seus desdobramentos. A Comunidade Andina das Nações surge justamente como decorrência destas dificuldades e, apresenta, pelo menos na tentativa, uma forma mais sofisticada e homogênea de formação de bloco.” In: BRAGA, Marcio Bobik; PINTO, Hugo Eduardo Meza. A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro: 2000, pp. 09-30.

Para Carlos Roberto Husek, a regionalização ocorre como um caminho natural da era do globalismo. Os Estados se unem para a defesa de seus interesses, propiciam novas oportunidades aos seus nacionais, que acabam ampliando suas possibilidades profissionais, sociais, culturais e econômicas e se impõe com outra roupagem, como novos interlocutores no mundo globalizado.<sup>316</sup>

A regionalização, em sua relação com a dinâmica de globalização pode ser analisada sob duas perspectivas, de uma banda, a que considera que elas sejam dois processos simultâneos no comércio, no investimento e no desenvolvimento tecnológico, apesar de se distinguirem por sua natureza, visto que a regionalização é um projeto político-econômico essencialmente interestatal e a globalização é um processo socialmente complexo e multidimensional.<sup>317</sup>

Sendo assim, há quem afirme que o curso da economia mundial tende a dois processos paralelos, embora por momentos possam ter trajetórias coincidentes, como os motores da integração global, ou talvez oposto, *globalização versus regionalização*.

De outra banda, há quem as examine como processos derivados casualmente, isto é, que um gera ou é princípio do outro. Esta última diferenciação tem, por sua vez, duas possibilidades de leitura.<sup>318</sup>

A *primeira*, onde a formação das regiões seria um corolário ou uma conseqüência da globalização crescente. A favor deste ponto, se considera que a globalização não tem gerado, até agora, um mundo em que as nações interagem muito igualmente umas com as outras, mas que, a atividade econômica, embora pareça mais dispersada, está se concentrando cada vez mais nas três grandes regiões continentais, América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico.

A *segunda*, onde o surgimento de regiões internacionais constituiria uma realidade antecedente a globalização. A articulação progressiva dos espaços e dos blocos formaria uma trama complexa dos espaços da cooperação e a integração, que permitiria impulsionar o desenvolvimento mundial.

---

<sup>316</sup> Carlos Roberto Husek. *Curso de direito internacional público*, p. 210

<sup>317</sup> Andrew Hurrell. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 199-226.

<sup>318</sup> Osvaldo Sunkel. Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Madrid, n. 11, enero-junio. 1987, pp. 31-57.

Se os movimentos para a globalização e a regionalização forem simultâneos, é quase inevitável o surgimento de tensões, pois os agrupamentos regionais limitam a globalização absoluta da economia mundial. Este conflito estaria afetando a continuidade e a implantação de um sistema internacional de comércio eficiente, aberto e equitativo e, obviamente, mais multilateral.<sup>319</sup>

De fato, a crise da atual rodada das negociações de Doha, daria a evidência como para que a deflexão do comércio, o protecionismo vigente em certos setores e a consolidação de áreas do comércio discriminatórias estaria ameaçando a continuidade do sistema multilateral.<sup>320</sup>

Por outro lado se a regionalização é um corolário da globalização da economia mundial, desde uma perspectiva centrada nos problemas da América Latina, a formação de espaços de integração e a cooperação poderiam representar uma estratégia coadjuvante das políticas de desenvolvimento<sup>321</sup>

Marie-Claude Smoutts, professora da Universidade de Paris afirma que a integração regional pode ser analisada sob a aproximação dos ganhos derivados da formação de um espaço regional: a) a potencial cooperação nos planos e dimensões do sistema social, político, tecnológico, cultural e industrial entre os países membros do acordo; b) a linha estratégica fundamental para uma inserção competitiva dos países na economia internacional; c) a transformação das sociedades após um modelo de desenvolvimento e crescimento; d) a coordenação de posições da economia política nos fóruns internacionais, ao lado dos outros membros do acordo; e) a criação de um espaço defensivo, tanto no plano econômico quanto na dimensão política e cultural, frente aos avanços de atores mais poderosos.<sup>322</sup>

Pelo exposto, concluímos que a ligação entre globalização e regionalização nos permite compreender a estrutura do sistema internacional sob uma perspectiva temporal da expansão do capitalismo global e que as transformações recentes estão desenvolvendo uma poderosa teia de integração regional entre os países.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> Jacques Adda. *La mondialisation de l' économie*, s/n.

<sup>320</sup> “Rodada de Doha fracassa após sete anos de negociações” Fonte: EFE de Madrid. *Editorial Jornal Folha de São Paulo*. 29/07/08

<sup>321</sup> Raúl Bernal-Meza; Suranjit K Saha. *Economía mundial y desarrollo regional*, pp.173-194.

<sup>322</sup> Marie-Claude Smouts. *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, p. 414.

<sup>323</sup> Raúl Bernal-Meza. Globalización, regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo. In: RAPOPORT, Mario (Ed.). *Globalización, integración e identidad nacional*. Análisis comparado Argentina- Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, pp. 45-65.

O CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, elaborou um estudo sob uma visão de conjunto da estrutura e da economia mundial sustentada na identificação de duas áreas vinculadas assimetricamente: o centro e a periferia da América Latina.

A partir desta morfologia, Raúl Prebisch formulou sua teoria do “Intercâmbio Desigual”, que passaria a ser um dos fundamentos específicos das políticas orientadoras a impulsionar o processo da integração, mediante incentivo do desenvolvimento social, cultural, adequações jurídicas, legais e alfandegárias, substituição das importações, crescimento industrial da região combinado com o aumento das exportações e a participação no comércio internacional.<sup>324</sup> A idéia central é que através da implementação de políticas de cooperação regional se possa modificar situações estruturais de subdesenvolvimento.

Celso Furtado afirma que uma das principais vantagens de um espaço integrado recai sobre, o que ele chama de *economias de aglomeração*. Embora reconheça haver uma coordenação ampla, sobre os prismas nacionais e regionais das políticas de investimentos, fiscais, salários e preços, para evitar a tendência à concentração geográfica e, conseqüentemente, a desigualdade dos benefícios e dos esforços da acumulação.<sup>325</sup>

Se levarmos em conta o marco da interpretação geral que nos oferece a disciplina das relações internacionais, podemos afirmar que o regionalismo na América Latina oscilou historicamente entre dois pólos: por um lado, mediante o desenvolvimento de integração “*intra-latinoamericano*” sem a presença dos Estados Unidos e por outro lado, com o estabelecimento dos espaços da cooperação sob o égide norte-americana, desde o “*panamericanismo*” do século XIX ao projeto ALCA do final do século XX.

A área de livre comércio das Américas, ALCA, desde o seu lançamento em 1994, representava uma nova versão do modelo de dominação hegemônica dos Estados Unidos no hemisfério, não somente porque incluiu em sua agenda questões que foram além das comerciais - como investimentos, serviços, acesso aos mercados, etc. - mas porque sua efetiva constituição poderia trazer conseqüências

---

<sup>324</sup> Juan Ayza; Gerardo Fichet; Norberto Gonzalez. *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, p. 232.

<sup>325</sup> Celso Furtado. *Teoría y política del desarrollo econômico*. pp.438-437.

profundas para os países latinoamericanos. Poderia ter significado, por exemplo, dado ao nível das assimetrias e ao caráter desigual dos interesses em jogo, o fim dos esquemas subregionais, como o MERCOSUL.

A ALCA personificou para os Estados Unidos um instrumento de sua estratégia global e segurança nacional, porque tinha sido constituído pelo bloco mais importante do mundo enquanto cifras econômicas, demográficas, etc. Ademais, a ALCA teria possibilitado, dentre outros fatores, a melhoraria de seu posicionamento de negociador na OMC e contido a presença da União Européia e dos tigres asiáticos na região.<sup>326</sup>

O surgimento do regionalismo latino americano, segundo Andrew Hurrell, pode ser analisado sobre três enfoques, quais sejam, *competência política e mercantilista do poder, fatores de interdependência e fatores internos*.<sup>327</sup>

Neste contexto, esclarece que a “*competência política mercantilista do poder*”, segundo o enfoque do regionalismo é uma resposta as pressões sistêmicas exercidas por uma determinada configuração de forças internacionais e a competição exercida por aqueles grupos de países rivais, com ou sem a presença de uma potência hegemônica, que acumule o poder.

Esta aproximação é denominada “regionalização estratégica” e pode ser avaliada, por exemplo, nos termos da participação nos mercados, regras de paz, políticas públicas comuns, direitos humanos e meio ambiente.<sup>328</sup>

Sob este enfoque, no tocante aos “*fatores da interdependência*”, o regionalismo surge como resposta funcional aos problemas criados pelos laços de interdependência assimétrica e vertical, por conter países do hemisfério norte e sul, como por exemplo, ocorre no NAFTA, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte e a relação entre os Estados Unidos e o México.

Por sua vez, os “*fatores internos*” seguem também nesta perspectiva, o movimento para o regionalismo põe em relevância os elementos comuns dos países que participam do esquema da integração e cooperação regional, como é o caso,

---

<sup>326</sup> Raúl Bernal-Meza; Gustavo Maser. Desarrollo regional en el nuevo contexto global: una perspectiva o estructuralista desde la periferia En: BERNAL-MEZA, Raúl; SAHA, Suranjit K. *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005, pp. 173-194.

<sup>327</sup> Andrew Hurrell. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 199-226.

<sup>328</sup> Raúl Bernal-Meza; Gustavo Maser. *Op. cit.*

por exemplo, da homogeneidade étnica e lingüística, fatores que reforçam o sentido da identidade de uma região e permitem atuar como ator unitário na obtenção de certas metas e plataforma de promoção dos interesses comuns.<sup>329</sup>

Conforme Samir Amin, a trajetória histórica da integração regional na América Latina, desde a ALALC ao MERCOSUL, nos mostra uma dificuldade inerente em gerar espaços econômicos ampliados dentro da estrutura de poder subjacente na economia mundial. O regionalismo nos tem revelado, em outro patamar, a especificidade de estruturas sócio econômicas da periferia e as limitações políticas, econômicas, sociais, culturais que derivam da integração e das condições de subdesenvolvimento.<sup>330</sup>

A reprodução das estruturas centro-periféricas no interior dos blocos junto com a assimetria do desenvolvimento desigual das regiões é também uma amostra deste. Segundo Samir Amin há, portanto, de se levar em conta a afirmação de que

(...) as periferias dinâmicas continuarão sendo periferias, é dizer, sociedades atravessadas por todas as principais contradições produzidas pela justaposição de enclaves modernizados, cercada por um oceano pouco modernizado.<sup>331</sup>

Pois bem, certo está que o regionalismo é um elemento chave da nova ordem econômica internacional surgida após a Segunda Guerra mundial, no qual, os países que compartilham de um espaço regional são unidos para obter uma melhor capacidade de negociação internacional, competitividade nos mercados mundiais e, potencialmente, para alcançar alguns objetivos mediante a coordenação dos esforços nos fóruns internacionais, dentre os quais, a atração dos investimentos e desenvolvimento de projetos industriais e tecnológicos conjuntos.

No mais, podemos afirmar que a regionalização mundial é certamente, um processo poderoso, caracterizado pela formação dos espaços de integração e cooperação ao lado do desenvolvimento da consciência regionalista. Há inclusive, quem sustente que nos últimos anos houve uma vinculação direta entre a transformação do cenário das relações internacionais e a tendência à diversificação dos espaços regionais.

---

<sup>329</sup> Alberto Van Klaveren. Las nuevas formas de concertación política em América Latina. In: MUÑOZ VALENZUELA, Herardo; ORREGO VICUÑA, Francisco (Edit.). *La cooperación regional en América Latina*. Santiago: El Colegio de México-Universidad de Chile, 1986, pp. 503-528.

<sup>330</sup> Samir Amin. *Más allá del capitalismo senil*, p. 259.

<sup>331</sup> *Idem*.

Entretanto, se a regionalização é contrária, simultânea ou deriva do processo de globalização é ainda um assunto, cujos argumentos se encontram em discussão, mas não restam dúvidas de que hoje é uma estratégia plenamente aceita pelas Nações na formulação de suas relações externas cuja rota coexiste, mas às vezes colide, com a multilateral. Neste sentido, está para ser avaliada, ainda de uma maneira mais conclusiva e menos ideológica, a junção do regionalismo com o sistema internacional do comércio.<sup>332</sup>

Se a regionalização supõe que os membros dos países em um acordo buscam a obtenção de vantagens diversas e estratégicas, mediante o estabelecimento de um espaço integrado, o cenário multilateral nos mostra que os potenciais benefícios para se obter a liberalização em diversas áreas, pode ser diluída se não houver nenhuma reciprocidade, na concessão de preferências comerciais e acessos aos mercados.

Essa situação pode se tornar mais conflituosa porque os temas da agenda dos novos regionalismos, como a OMC, não são exclusivamente comerciais. De fato, os temas que estão se incorporando de maneira progressiva nas negociações transbordam os tópicos tradicionais, como é o caso das tarifas e, incluem questões novas, tais como, regulamentações ambientais, mercado do trabalho, migração dos povos ou movimentos de capital.

Estas realidades que refletem os movimentos regionais com relação a ordem econômica mundial, geram fortes condicionamentos sobre as linhas externas dos países e a formulação de suas políticas internas.

No âmbito regional as mudanças estruturais da economia global e a configuração de uma ordem econômica fundada, na maior parte das vezes, na dinâmica do regionalismo, promoveram o ressurgimento de estruturas já existentes estimulando a conformação aos espaços novos da integração.<sup>333</sup>

Os esforços atuais, impulsionados por alguns países, vem no sentido de transformar o MERCOSUL e a Comunidade Andina das Nações - CAN em um espaço mais amplo de cooperação para se estruturar a *União de Nações Sul-*

---

<sup>332</sup> Raúl Bernal-Meza; Gustavo Alberto Masera. *Op. cit.*

<sup>333</sup> James Caporaso. Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina. In: MUÑOZ, Herald; VICUÑA, Francisco Orrego (Comps.). *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y Proyecciones Futuras*. México D.F.: El Colegio de México-Universidad de Chile, 1987, p.29.

*Americanas – UNASUL*, também chamada de *Comunidade Sul-Americana das Nações – CSN*.<sup>334</sup>

Esse projeto, liderado pelo Brasil como potência regional indiscutível do cone sul, traz a baila a necessidade de aprofundar a discussão para a melhoria da infraestrutura regional como marco da iniciativa do IIRSA - Iniciativa Para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana <sup>335</sup>.

A UNASUL poderia também, ser o começo de uma solução para problemas derivados da sobreposição excessiva de processos paralelos de cooperação e integração e de frentes simultâneas de negociação.<sup>336</sup>

A reflexão que fazemos sobre a perspectiva latino-americana, é que atualmente, os objetivos do regionalismo aparecem mais vinculados à inserção nos mercados internacionais e a uma articulação externa dos países dos centros dinâmicos da economia mundial, que sofre ao logro de uma transformação real das estruturas socioeconômicas ainda pouco competitivas, heterogêneas e fragmentadas porque, realmente, a inserção regional, por mais bem sucedida que seja, não pode suprir a ausência de uma verdadeira estratégia ampla de desenvolvimento, não apenas econômica e comercial, mas também, que envolva ao menos o contexto ambiental, cultural e social.

Ressaltamos as palavras de Raúl Bernal Meza, pois refletem a base estrutural do nosso pensamento sobre o tema. Afirma o autor,

(...) Regionalização é, então, o processo de criação específico de uma área comum como resultado da implementação da integração (...)O processo envolve, entre outros objetivos: pôr em contatos economias relativamente homogêneas e de nível de desenvolvimento relativamente comparáveis na trajetória de acompanhamento progressivo sócio econômicos; convergência política a fim de criar instituições comuns que permitam seguir, quando necessário, uma política coordenada em âmbitos monetários, financeiros, industriais, comerciais etc.. Embora a ênfase se encontre nos aspectos econômicos, as razões anteriores, se deve reconhecer que num processo

<sup>334</sup> Amado Luiz Cervo; Clodoaldo Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*, pp. 486-487.

<sup>335</sup> “La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países suramericanos. IIRSA tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable”- Tradução livre da autora: “A Iniciativa de Integração de Infra-estrutura Regional de Sul-americana- (IIRSA) é um fórum para o diálogo entre as autoridades responsáveis pela infraestrutura do transporte, energia e comunicações dos 12 países sul-americanos”. IIRSA destina-se a promover o desenvolvimento da infra-estrutura sob uma visão regional, garantindo a integração física dos países da América do Sul e a realização de um padrão de desenvolvimento territorial sustentável e equitativo” Disponível no endereço eletrônico: <http://www.iirsa.org/Institucional.asp?CodIdioma=ESP>. Consultado em 17/02/2010.

<sup>336</sup> Raúl Bernal-Meza; Suranjit K Saha. *Op. cit.*

de regionalização não é puramente econômico, mas simultaneamente e sistematicamente, político, social e cultural.<sup>337</sup>

No que diz respeito ao estudo dos processos de integração regional a literatura econômica destaca duas abordagens distintas<sup>338</sup>. A primeira, denominada *estática*, aproxima-se dos modelos tradicionais de comércio dentro da tradição neoclássica.<sup>339</sup> Nesta abordagem, os ganhos são aqueles relacionados à maior eficiência com o comércio. Não seria nenhum absurdo afirmar que tais ganhos são objetivos perseguidos por todos os esquemas de integração econômica regional.

A segunda, também denominada de abordagem *dinâmica*, destaca a importância de determinadas mudanças estruturais na economia que decorrem do processo de integração dos mercados.

Uma das motivações básicas para que um grupo de países estabeleça um esquema de integração é a possibilidade de obtenção de ganhos com o livre comércio no espaço regional a partir do aproveitamento da produtividade e dotação dos fatores de produção; ou seja, trata-se de uma concepção que decorre da idéia de vantagens comparativas e insere-se no que Jacob Vinner denominou de “segunda melhor opção”: na impossibilidade do multilateralismo, aceita-se o regionalismo como opção alternativa.<sup>340</sup>

---

<sup>337</sup> Raúl Bernal-Meza. *Sistema Mundial y MERCOSUR*, p. 329 . Tradução livre da autora: “La regionalización es, entonces, tanto el proceso de creación específica de un espacio común, como el resultado de la puesta en marcha de la integración. El proceso supone, entre otros objetivos: poner en contacto economías relativamente homogéneas y de nivel de desarrollo relativo comparable en La trayectoria de acoplamiento progresivo de las estructuras socio-económicas; la convergencia política, a fin de crear instituciones comunes que permitan seguir, cuando sea necesario, una política coordinada en los ámbitos monetarios, financieros, industriales, comerciales, etc. Aunque el énfasis se encuentra en los aspectos económicos, por las razones previas se debe reconocer que un proceso de regionalización no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural”

<sup>338</sup> A divisão proposta baseia-se principalmente de Bela Balassa proposta em 1961. Apesar do ano, boa parte das análises sobre integração econômica tem como referência esta trabalho clássico. In: BALASSA, Bela. *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA, 1980, p. 29.

<sup>339</sup> Ou seja, o modelo de vantagens comparativas, de equilíbrio geral, de concorrência imperfeita etc IN SUKUP, Victor. MERCOSUR, Unión Europea y ‘modelos’ económicos: perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA, Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, pp. 187-217.

<sup>340</sup> “Dentro desta abordagem, existem dois critérios conhecidos e muito utilizados na avaliação dos custos e benefícios da integração: os critérios de criação e desvio de comércio. Haverá criação de comércio se os países puderem importar do bloco produtos a um custo menor do que na situação anterior ao acordo. Caso o contrário prevalecerá o fenômeno de desvio de comércio. Neste contexto, a integração somente será benéfica se a criação de comércio prevalecer sobre o desvio de comércio. Estes critérios foram inicialmente propostos por Vinner e muitos trabalhos teóricos e empíricos recentes ainda utilizam tais conceitos”. In: VINNER, Jacob. *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York. 1950, pp.41-56.

A possibilidade de criação de comércio parece estar em consonância com o artigo XXIV do GATT,<sup>341</sup> quando permite a criação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. Por este artigo o regionalismo, aparentemente uma contradição ao “multilateralismo” defendido pela “cláusula da nação mais favorecida”, se justificaria, nas palavras de Bhagwati,<sup>342</sup>

(...) exigindo que a União aduaneira a qual deve ter uma tarifa externa comum, deverá assegurar que esta tarifa comum nem geral não seja mais alta ou mais restritivas do que a incidência geral dos direitos e regulamentações comerciais aplicáveis... antes para a formação de uma tal União. Para ACL [zonas de comércio livre], a regra é que as obrigações e outras regulamentações comerciais 'não devam ser maiores ou mais restritivas' daquelas anteriormente previstas com efeito.(...)

A idéia da segunda melhor alternativa do regionalismo ao multilateralismo, conhecida na literatura como referente aos aspectos estáticos do regionalismo, não considera, pela própria denominação, mudanças nas estruturas econômicas, na dinâmica das inovações tecnológicas e no comportamento dos agentes envolvidos; mas simplesmente destaca as conseqüências de uma realocação mais eficiente dos recursos produtivos a partir do estabelecimento do comércio em nível regional. Podemos, entretanto, considerar pelo menos três efeitos dinâmicos da integração: o aproveitamento de economias de escala, a atração de investimentos diretos e o progresso tecnológico decorrente.<sup>343</sup>

Ainda nos aspectos dinâmicos, pode-se destacar a importância dos fluxos de investimentos diretos motivados pela integração, seja proveniente de empresas de origem no mercado integrado ou de firmas externas. Esta motivação, segundo Raúl Fernández, decorre de pelo menos dois fatores que surgem com a integração<sup>344</sup>,

(.....)

*i) elevação da eficiência produtiva nos países, tendo em vista a especialização baseada nas vantagens comparativas de cada país (ainda*

<sup>341</sup> Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (em inglês: General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) estabelecido em 1947.

<sup>342</sup> Jagdish Bhagwati. *Regionalism and Multilateralism: an Overview*. In: De Melo e Panagariya. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p.176. Tradução livre da autora: "(...) by requiring that CUs [Customs Union], which must have a common external tariff, should ensure that this common tariff shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable ... prior to the formation of such a union. For FTAs [Free Trade Areas], the rule is that the 'duties and other regulations of commerce' are not to be 'higher or more restrictive' than those previously in effect."(...)

<sup>343</sup> Marcio Bobik Braga; Hugo Eduardo Meza Pinto. A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

<sup>344</sup> Raquel Fernández. *Returns to Regionalism: an Evaluation of Non-traditional Gains form RTAs*. NBER Working Paper, no. 5970, 1997, pp. 01-36.

*que dentro da concepção de segunda melhor opção); e ii) o crescimento do mercado potencial decorrente da integração, permitindo que as empresas obtenham economias de escala em sua produção. Diversos autores apontam para o resultado positivo entre integração e investimento direto, particularmente no que diz respeito à União Européia, seja com relação ao incremento dos investimentos dentro deste grande mercado integrado, seja no que diz respeito aos impactos positivos em pequenas economias a exemplo de Portugal e Espanha. Também se pode destacar o caso do México após a criação do Nafta.<sup>345</sup> (...)*

O fato dos países buscarem o regionalismo seja pelos efeitos estáticos baseados na idéia de vantagens comparativas ou, pelos efeitos dinâmicos, nos remete a idéia de eficiência econômica, possibilitando ampliar a discussão para o âmbito das estratégias de desenvolvimento econômico, discussão esta, fortemente presente na integração dos países latino americanos.

A idéia da integração latino-americana está enraizada na história dos seus países componentes. Segundo Gustavo Magariños, o desmembramento da América espanhola em várias repúblicas foi um processo que iria contra as expectativas e ensinamentos dos próceres e pensadores da época independentista.<sup>346</sup>

Na Argentina, Mariano Moreno já se referia a um Estado Americano em 1810 em seu Plano de Operações. No Chile, na mesma época, foi proposta a realização de um congresso provisional para estabelecer a ordem e um regime exterior entre as províncias americanas.<sup>347</sup>

Para o argentino San Martín, a América deveria ser uma pátria grande. Nessa mesma tendência, existia uma obsessão maior por parte de Simon Bolívar, no quesito integração. A sua proposta era fazer do continente um país, independente e único segundo manifestado em uma carta escrita em 1818 a Pueyrredón, naquela época supremo Diretor das Províncias Unidas do Rio De La Plata.<sup>348</sup>

Essa mesma idéia foi aprofundada na sua famosa carta da Jamaica escrita e publicada em 1815. Nessa missiva, Bolívar manifestava seu sonho de ver a América

---

<sup>345</sup> No caso das uniões aduaneiras, existe um incentivo adicional: a taxa externa comum, que serve como instrumento de "proteção" às empresas dentro do mercado integrado. Para uma discussão teórica e empírica destes argumentos, ver Blomstrom (1998), Balasubramanyam e Greenaway (1992) e Dunning (1997a e b) In: David Baalam; Michael Veseth. *Introduction to international political economy*, pp. 236-279

<sup>346</sup> Gustavo Margariños. *Integración económica Latinoamericana: proceso Alalc/Aladi 1950/2000* – Tomo I Asociación Latinoamericana de Integración, p. 347.

<sup>347</sup> Felipe Pigna. *Historia. El mundo contemporáneo*, p.45.

<sup>348</sup> *Idem*, p.54

unida em uma só nação que poderia ser chamada de mãe das repúblicas e teria um só governo que confederasse os diferentes estados da região.<sup>349</sup>

Porém, a prevalência dos individualismos e ambições pessoais dos caudilhos e próceres, os interesses opostos das sub-regiões, as características diferenciadas dos seus habitantes, as grandes distâncias, a falta de infra-estrutura e a diversidade climatológica, dividiram o subcontinente em estados separados, muitas vezes hostis entre si. Tudo isso fez com que Bolívar desistisse posteriormente do seu projeto integrador maior.

Para compilar os fatos e facilitar o entendimento, o quadro a seguir mostra as diversas tentativas de integração na América Latina até o fim da Segunda Guerra mundial:

<b>Ação</b>	<b>Ano</b>	<b>Proposta</b>	<b>Resultado</b>
- Tratado de Aliança entre Peru, Colômbia, e todos os países Hispano-americanos.	1821	Prevvia a constituição de uma Assembléia Geral dos Estados Americanos.	Não se efetivou
- Ensaio de uma Federação Geral entre os Estados Hispano-americanos e planejamento de sua organização.	1824	Prevvia acordos de independência e paz.	Sem resultados plausíveis.
- Congresso Anfictiónico de Panamá.	1826	Prevvia uma integração de paz entre os países.	Sem efeitos devido à pouca concorrência de países.
- Tratado de União Liga e Confederação Perpetua	1826	Prevvia uma integração geográfica comercial e de paz.	Teve pouca projeção geográfica limitada e poucos resultados políticos.
- Proposta mexicana de integração	1830	Estreitar laços de amizade e comércio entre as repúblicas americanas.	Sem efeitos concretos.
- Proposta uruguaia de integração com Bolívia e Venezuela.	1846	Estreitar laços de comércio e de paz com esses países.	Sem efetivação.
- Confederação entre Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru.	1848	Estreitar laços de amizade e de comércio.	Sem efetivação.
- Tratado Continental entre Chile, Equador e Peru.	1856	Estreitar laços de amizade e de comércio.	Sem efetivação.
- Convenção de União e Aliança Defensiva	1864	Negociação de um tratado de paz e de cooperação.	Não chegou a ser subscrito.
- Proposta de união política do partido político peruano Aliança Popular Revolucionaria Americana (Apra).	1926	Proposta de unificação política da América Latina.	Proposta sem repercussão palpável.
- Conferência Interamericana sobre consolidação da paz celebrada em Buenos Aires.	1936	Proposta de unificação e de paz entre os países interamericanos.	Apresentaram-se projetos de ligas e associações americanas.
- O político argentino Alejandro Bunge propôs a formação de uma União Aduaneira do sul	1938	Proposta de União Aduaneira entre os países do sul da América Latina.	Iniciou a discussão sobre a viabilização de uma integração econômica regional.
- Conferencia dos Países de La Plata	1942	Proposta de constituir uma União Aduaneira dos países do sul da América Latina.	Apesar de ser aprovada essa constituição esta não se efetivou.

Fonte: Margariños, G. Integración económica Latinoamericana: proceso Alalç/Aladi 1950/2000 Montevideo, Uruguay 2005. Elaboração Marcio Bobik Braga e Hugo Eduardo Meza Pinto. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

<sup>349</sup> Oswaldo Sunkel. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Santiago de Chile: EURE, v.1, n.1, 1970, pp. 80-99.

Com isso, fica evidente que, ao longo desses anos, a idéia de integração regional sempre foi vigente, balizada principalmente pelo ensejo político emancipador dos países latino-americanos, mas com pouca força efetiva de união. Entretanto, somente após a Segunda Guerra, a questão do regionalismo deixou de ser um ideal político para se constituir, pelo menos como proposta, num importante instrumento complementar ao processo de desenvolvimento.<sup>350</sup>

Desde o período da grande depressão, diversos países latino-americanos se valeram de políticas deliberadas de industrialização substitutiva de importações.<sup>351</sup> A limitação dos mercados internos bem como a dificuldade em se identificar as indústrias com "vantagens comparativas dinâmicas" sempre foram apontadas como obstáculos a esta política.<sup>352</sup>

Essas limitações, entretanto, foram avaliadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e muitas soluções foram construídas a partir dos resultados esperados pela integração,<sup>353</sup> conforme destaca importante documento oficial da CEPAL do final da década de 1950 sobre esta questão:

(...) em vez de procurar implantar toda a sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo.<sup>354</sup>

Ou seja, diante do diagnóstico geral proposto pela CEPAL acerca da necessidade de industrialização na América Latina naquele momento histórico, industrialização esta, que deveria ser orientada a partir de um processo de substituição de importações; a integração econômica regional, cujo objetivo era proporcionar o aproveitamento de vantagens comparativas e os ganhos de escala

---

<sup>350</sup> Maria Inês Barreto; Marcelo Passini mariano. Questão subnacional e integração regional: o caso MERCOSUL. In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais*.(org.)TULLO, Vigevani- São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP;Bauru, S: EDUSC,2004, p.35

<sup>351</sup> Para uma discussão sobre as motivações do início da industrialização latino-americana consultar: FURTADO, Celso. 1970. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, Lia Editor S.A, p. 194-227.

<sup>352</sup> A idéia da industrialização substitutiva de importações insere-se, segundo vários autores, na idéia cepalina de vantagens comparativas dinâmicas. In: BRAGA, Marcio Bobik. *Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL*. São Paulo: *Cadernos PROLAM/USP*, n. 01/2002. 2002.

<sup>353</sup> Um resumo de toda esta discussão pode ser encontrado IN OMAN, Charles. *Globalization and Regionalization: The Challenge for Developing Countries*. Development Centre of Organization for Economic Co-operation and Development – OCED, 2003, pp. 223-233.

<sup>354</sup> CEPAL. 1959. A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000, p.362.

com a ampliação do mercado em nível regional, seriam peças fundamentais na política proposta.

Importante notar que, apesar da CEPAL estar associada à idéia do protecionismo, uma vez que a substituição de importações requer tal prática, as propostas por ela formuladas para a industrialização não desprezaram os riscos de se implantar indústrias numa economia fechada; pelo contrário, este processo deveria ocorrer junto com um processo mais amplo de integração latino-americano. A este respeito, podemos destacar as palavras de Raúl Prebisch,<sup>355</sup>

Como é por demais sabido, essa proliferação de toda a espécie de indústrias num mercado fechado, privou os países latino-americanos das vantagens da especialização e das economias de escala e, graças a tarifas e restrições exageradas, não se desenvolveu antes um tipo saudável de competição, tudo isso em detrimento da eficiência produtiva.<sup>356</sup>

Esta idéia integracionista desenvolvida pela CEPAL acabou por influenciar a criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC<sup>357</sup>, contudo, inúmeros problemas, dentre os quais, instabilidades macroeconômicas e políticas atingiram negativamente a região a partir dos anos 70 e frustraram o esquema desenvolvimentista da integração por ela proposta<sup>358</sup>.

Essa frustração, entretanto, não pode ser entendida como o fim do pensamento e da prática integracionista na América Latina. A partir da ALALC surgiram outros institutos, como o Pacto Andino, que mais tarde se desdobraria na Comunidade Andina das Nações, e também na Associação Latina Americana de Integração – ALADI<sup>359</sup>, surgida como proposta continuadora da ALALC, só que com metas mais flexíveis<sup>360</sup> cuja institucionalidade se mantém até os dias atuais.

Além disso, guardados diferentes contextos, manteve-se viva a idéia do integracionismo latino americano contribuindo para a aproximação dos países do

---

<sup>355</sup> Raúl Prebisch. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, p.69.

<sup>356</sup> *Idem* p.89.

<sup>357</sup> Acordo formado pelos seguintes países: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia. Depois foram inseridos mais quatro países: Colômbia, Equador, México e Venezuela.

<sup>358</sup> Sobre os motivos do fracasso do esquema da ALALC, ver VERSIANI, Flavio Rabelo (1987). A Experiência Latino-Americana de Integração e os Novos Acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: Baumann e Lerda (1987) e BRAGA, Marcio Bobik. *Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL*. São Paulo: Cadernos PROLAM/USP, n. 01/2002, pp.09-30.

<sup>359</sup> Os 11 países que constituíam a ALALC são os mesmos que conformam a ALADI.

<sup>360</sup> O Tratado de Montevidéu de 1980 que deu origem à ALADI, abandonava definitivamente o objetivo concreto de estabelecer uma Zona de Livre Comercio assim como também a necessidade de cumprir com compromissos estipulados por metas ou datas específicas. IN BRAGA, Marcio Bobik. *Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL*. São Paulo: Cadernos PROLAM/USP, n. 01, 2002, p.30.

“Cone Sul” influenciando mais tarde a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, em 1991, pelo Tratado de Assunção.

Por fim, as dificuldades práticas do esquema da ALALC foram úteis para uma avaliação mais completa acerca dos ganhos e dificuldades da integração econômica regional em países de baixo desenvolvimento. Ocupar-nos-emos agora do caso da Comunidade Andina das Nações.

O Pacto Andino se formou em 26 de maio de 1969, a partir da assinatura do Acordo de Cartagena. Esse Acordo teve como motivação a insatisfação de alguns dos participantes da ALALC, principalmente países médios e pequenos, pela percepção da distribuição desigual dos benefícios do Tratado maior.

O principal argumento dessa insatisfação recaía na natureza dos mecanismos reguladores utilizados e a falta de políticas compensatórias de perdas para países com infra-estrutura menos desenvolvida como afirma Alejandro César Gonzáles,

(.....)

Os países medianos e pequenos se encontraram forçados a formar suas próprias estruturas, continuaram desenvolvendo principalmente políticas de substituição de importações para seus próprios mercados, já que seu potencial em aproveitar o mercado ampliado requeria uma acumulação inicial de infraestrutura que não possuíam. Esse elemento criou o descontentamento dos países medianos e pequenos que em 1969 promoveram o acordo sub-regional andino.<sup>361</sup> (.....)

O Acordo de Cartagena propunha a integração regional entre os países membros. Esse documento foi revisado e atualizado sucessivamente até ser, definitivamente, estabelecido em junho de 1997. Inicialmente o bloco era composto pela Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru, porém sofreu mudanças com a incorporação da Venezuela em 1974 e a saída do Chile em 1976.

O marco político e econômico dos países envolvidos na constituição do Acordo de Cartagena foi pautado pelas políticas de substituição de importações desses países. Segundo Lia Valls Pereira, naquele período, os acordos regionais

---

<sup>361</sup>“Los países medianos y pequeños que se encontraban abocados a formar sus propias estructuras continuaron desarrollando principalmente sus políticas de sustitución de importaciones para sus propios mercados, ya que su potencialidad para aprovechar el mercado ampliado requería una acumulación inicial de infraestructura que no poseían. Este elemento creó el descontento de los países medianos y pequeños que en 1969 promovieron el acuerdo sub-regional andino”. Tradução livre da autora. In: GONZÁLEZ, Alejandro César. Reflexiones Sobre el Futuro de la ALALC, Integración latinoamericana: El Futuro de la ALALC, *Revista Mensal do INTAL* no. 40, 1979, p.14

eram entendidos como veículos de promoção do desenvolvimento dos países, mediante políticas comuns de incentivos setoriais.<sup>362</sup>

Desde sua criação até a atualidade, o acordo passou por uma série de fases derivadas das situações políticas e econômicas experimentadas por seus países membros. Em 1969, o Acordo de Cartagena continha propostas específicas para a implementação de um programa comum de comércio, tratamento de investimentos estrangeiros e uma programação agrícola, dentre outras.

Além da insatisfação com os resultados da ALALC, a motivação para a formação do Pacto Andino era o vislumbamento da integração regional seguindo os padrões internacionais e tendo na sua composição certa uniformidade econômica entre os países-membros.

Para Salgado Germânico existiam cinco critérios que caracterizariam a formação do referido Pacto, diferenciando-o da lógica integracionista padrão imposta pela ALALC.<sup>363</sup>

O *primeiro critério* estaria ligado à *necessidade de integração para desenvolver o setor industrial dos países membros*. Porém, esse processo não seria inerente à simples ampliação e liberação de mercados e sim à conformação de políticas de desenvolvimento industrial, nas palavras de Salgado Germânico,

(...)

*Não se tratava somente de dar prioridade à indústria de escala, mas para lançar uma política industrial conjunta, cujo principal instrumento eram os chamados Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial (PSDI) Afora as especificações técnicas e econômicas necessárias, estes programas deveriam incluir as decisões relativas à localização das atividades produtivas, o que convinha especialmente assegurar para a equidade do processo*<sup>364</sup>.

O *segundo critério* referia-se à *distribuição dos benefícios e custos da integração*. Em contraponto com os resultados da ALALC, o Acordo de Cartagena

---

<sup>362</sup> Lia Pereira Valls. Análise do Potencial de Relações Econômicas entre o Mercosul e o Grupo Andino. In: *Mercosul: avanços e desafios da integração*, p.117.

<sup>363</sup> Salgado Germanico. *El Grupo Andino de Hoy: Eslabón Hacia la Integración de Sulamerica*. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador. Quito, 1995, pp 142-147.

<sup>364</sup> “No se trataba solamente de dar prioridad a la industria de escala, sino de poner en marcha una política industrial conjunta, cuyo instrumento principal eran los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Aparte de las especificaciones económicas y técnicas necesarias, estos programas debían incluir las decisiones sobre la localización de las actividades productivas, lo que convenía particularmente para velar por la equidad del proceso”. Tradução livre da autora. In: GERMANICO, Salgado; *El Grupo Andino de Hoy: Eslabón Hacia la Integración de Sudamerica*. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador. Quito, 1995, p.31

pretendia irradiar de forma uniforme os benefícios e custos do processo de integração. Esses benefícios seriam conseguidos a partir do processo de industrialização conjunto respeitando a realidade diferenciada da capacidade produtiva dos países membros.

Nesse contexto, o Acordo estabelecia um tratamento preferencial, em quase todos os mecanismos impostos de integração, para o Equador e a Bolívia, por serem consideradas economias com menor desenvolvimento. Sob esse critério, os mecanismos mais importantes para efetuar essa diferenciação seriam os Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial – PSDI, os quais tinham como meta conseguir o chamado “desenvolvimento harmônico e equilibrado” do bloco.

O *terceiro critério* estaria ligado ao *processo de planejamento estruturado*. Fundamentado, principalmente, na percepção de que o livre-mercado poderia ser atingido por etapas e em um determinado prazo, 10 anos para a liberação de mercadorias e para a obtenção da Taxa Externa Comum - TEC. Com tratamento diferenciado para as economias menos desenvolvidas.

O *quarto critério* visava *atrair as empresas multinacionais*, que na década de 1960 já manifestavam interesses de inserção maciça na América Latina. A proposta do Acordo era usufruir os benefícios tecnológicos destas e irradiá-los no âmbito das empresas nacionais<sup>365</sup>.

Por fim, o *quinto critério* estava atrelado à necessidade do *cumprimento e à irradiação eqüitativa dos efeitos positivos da integração*. Partia-se do conceito de que haveria a necessidade de contar com elementos institucionais de ordem supranacional para verificar, normatizar e alocar os resultados do Acordo.

Nesse sentido, o Pacto Andino diferencia-se de outros processos de integração na América Latina, por inserir elementos institucionais avançados inexistentes, nesse nível, na ALALC, por exemplo. A Junta do Acordo de Cartagena e a Comissão de Representantes de Governos são dois elementos institucionais importantes por manter os objetivos iniciais do Acordo.

---

<sup>365</sup> Essas foram as razões que induziram os criadores do Acordo a estabelecer desde o princípio (Declaração de Bogotá, 1966) a necessidade de um regime comum sobre o investimento estrangeiro. No final de 1970, o Acordo adotou a Decisão 24 que cumpria essa finalidade. In: CARRANZA, Mario. MERCOSUR and the end Game of the FTAA negotiations: Challenges and Prospects after the Argentine Crisis. *Third World Quarterly*, v.25, n. 2, 2004, pp. 319-337.

Embora esses critérios tenham pautado as motivações do Acordo de Cartagena, as dificuldades de manter a diferenciação no tratamento dos países membros e o cumprimento de metas pautadas foi uma característica que muitas vezes emperrou o normal funcionamento do Acordo, que somado às mudanças da conjuntura internacional e aos problemas estruturais de endividamento dos países latino-americanos afetaram diretamente os resultados do bloco.<sup>366</sup>

Assim, a múltipla complexidade da negociação proposta, a situação política dos países e fatores internos pode ser apontada como as principais limitações ao cumprimento das metas do Acordo. Esse cenário marcou a saída do Chile em 1976, também influenciado pelo golpe de Estado de 1973 o qual mudaria o rumo das políticas comerciais desse país.

Essa problemática deflagrou também um processo de crise da integração o qual se alastrou até 1984, quando se iniciou um período de negociações, que terminou em 1987 com a assinatura do Protocolo de Quito, flexibilizando os acordos não cumpridos.<sup>367</sup>

Na prática podemos afirmar que a articulação entre a integração regional, o MERCOSUL, suas negociações multilaterais e a influência destas nas grandes ações, envolvem o futuro da América do Sul e, é deveras importante para aperfeiçoar e delinear a dimensão das mudanças impostas ao Cone Sul pelos múltiplos e prementes desafios da globalização.<sup>368</sup>

Trata-se, antes de mais, de vencer desafios, ou seja, de superar o desafio da política macroeconômica, promover a poupança interna, assegurando a estabilidade interna da moeda mediante o respeito aos grandes conglomerados financeiros, econômicos e sociais.

E mais, trata-se também, de um desafio, de inovação contínua de uma sociedade moderna em que o conhecimento constitui o principal fator do

---

<sup>366</sup> José Briceño Ruiz. El MERCOSUR de cinco estrellas: reflexiones sobre los beneficios y costos del ingreso de Venezuela. In: LLAIRO, Monserrat; BRICEÑO RUIZ, José; BIZZOZERO, Lincoln. *Venezuela en el MERCOSUR*. Tres miradas, tres interpretaciones. Buenos Aires: CEINALDI, Universidad de Buenos Aires, 2006, pp. 55-100.

<sup>367</sup> Alcides Costa Vaz. Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo econômico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp. 67-79

<sup>368</sup> Paulo Roberto de Almeida. *Sete teses impertinentes sobre o MERCOSUL*, pp.17-38.

crescimento e, em que a educação surge, por conseguinte, como uma prioridade incontornável.<sup>369</sup>

Há ainda o desafio da abertura à concorrência em um mundo cada vez mais interdependente, que exige uma elevada capacidade de adaptação e, sobretudo, do desenvolvimento sustentável, que apela ao crescimento estável, ao progresso social e à proteção do meio ambiente em uma abordagem integrada.

Segundo Pascal Lamy,

(...) desenvolvimento, hoje em dia, significa encontrar o justo equilíbrio entre o jogo das forças do mercado e o papel dos poderes públicos na oferta de bens coletivos e na consolidação do Estado de Direito. Cada país tem a responsabilidade de descobrir a via que corresponde à sua geografia, à sua história e ao caráter específico do seu povo. Mas nenhum país pode mais agir sozinho, o seu êxito é determinado pela sua capacidade de interação com o resto do mundo.<sup>370</sup>

Pois bem, o regionalismo é um bem público global concebido pela União Européia ao longo de um processo de integração de meio século, cujos benefícios, são partilhados entre os parceiros. Os seus princípios, de certa forma, são simples: um grande mercado; harmonização das normas e das regulamentações que interferem com a livre circulação das mercadorias, dos serviços, das pessoas e dos capitais; a solidariedade através de mecanismos financeiros e de políticas comuns, em especial no domínio do comércio e da concorrência.<sup>371</sup>

A integração foi levada até a expedição de uma moeda única, o euro, cujo estatuto internacional corresponde a divisas que circulam nas mãos de milhares de

---

<sup>369</sup> Francisco Rojas Aravena; William C. Smith. (Edit.). *El Cono Sur y las transformaciones globales*, pp. 239-254.

<sup>370</sup> Pascal Lamy. Diretor geral da OMC em *palestra proferida na FIESP- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, intitulada "Integração Regional e MERCOSUL"* em outubro de 2004, disponível no endereço eletrônico: <http://ec.europa.eu/trade/>

<sup>371</sup> "Apenas duas vias se abrem atualmente aos países da América Latina, tal como, aliás, aos países da Europa, para se integrarem com êxito na economia mundial. O unilateralismo e o regionalismo. O unilateralismo é o privilégio de uma potência dominante, o que não é o caso de nenhum dos nossos países. Pertence a outra época, a época dos acordos bilaterais, em que o país forte ditava a sua lei ao país fraco, a época das decisões extraterritoriais, que recorriam às sanções econômicas, a época das medidas protecionistas arbitrarias. O unilateralismo levaria hoje a uma ordem econômica internacional instável, ineficaz e injusta. O nosso mundo cada vez mais interdependente tem, pelo contrário, necessidade de regras e políticas previsíveis e objetivas, que só um Estado de Direito internacional pode assegurar. Quais são, então, as duas vias que se nos abrem efetivamente? O regionalismo e o multilateralismo. Duas vias que não são alternativas, mas complementares. Não são equivalentes, mas subordinadas uma à outra. O regionalismo é governado pela disciplina e regras multilaterais da OMC. Um país como o Brasil, ou outro qualquer, já não pode ter um projeto nacional sem o integrar num projeto regional e na dimensão multilateral. O regionalismo é, talvez, uma invenção européia, mas não está abrangido pela lei sobre direitos de autor! Não é necessária uma licença obrigatória." In: LAMY, Pascal. Diretor geral da OMC em *palestra proferida na FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, intitulada "Integração Regional e MERCOSUL"* em outubro de 2004, disponível no endereço eletrônico: <http://ec.europa.eu/trade>.

consumidores. A Europa converteu-se há duas ou três décadas, num laboratório de mundialização controlada paradigmática para a humanidade.

Pois bem, as vantagens da integração regional são consideráveis: um grande mercado que atrai os investimentos estrangeiros; uma maior concorrência, mas justa; uma capacidade de negociação muito mais forte no plano internacional. Naturalmente, estas vantagens só se verificam quando os operadores econômicos aceitam o mecanismo da integração considerando-o um processo transparente e irreversível.<sup>372</sup>

Ora, a irreversibilidade implica, simultaneamente, um quadro institucional para exercer em comum a soberania regional e um nível suficiente de convergência das políticas econômicas, especialmente em matéria de estabilidade monetária.

Ao apostarem no MERCOSUL, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai abriram novas perspectivas para o crescimento e a diversificação das economias do Cone Sul, para alcançarem a via lógica da valorização dos recursos naturais e, portanto, a chave da sua gestão sustentável e, também, a via da criação de postos de trabalho qualificados e bem remunerados, fator crucial de redução das desigualdades e de desenvolvimento de consumo interno como fator de estabilização do crescimento.<sup>373</sup>

Ademais, é a via para a emergência de classes médias e criação de um tecido denso e diversificado de empresas de todas as dimensões, fator preponderante de resistência para as economias expostas aos choques do exterior.<sup>374</sup>

Na América Latina, os empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID desempenham um papel muito importante, mas a solidariedade requer transferências financeiras Norte-Sul. A ALCA, ou qualquer

---

<sup>372</sup> Philippe Schmitter. A revised theory of regional integration. *International Organization*, n. 24, pp. 836-865.

<sup>373</sup> Peter Smith. The politics of integration: concepts and themes. In: SMITH, Peter. (Ed.). *The challenge of integration: Europe and the Americas*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993, pp. 01-14.

<sup>374</sup> “Por sua vez, a União Européia está envolvida num projeto semelhante com a associação euro-mediterrânica, que prevê a perspectiva de uma zona de comércio livre. Adequou verbas importantes à assistência financeira e técnica aos parceiros do Mediterrâneo do Sul, a fim de ajudá-los a ajustarem-se aos desafios da integração econômica e da liberalização das trocas comerciais com a Europa. Pois bem, já conhecemos o elevado custo e a complexidade deste tipo de integração Norte- Sul. Tem de ser alcançado um equilíbrio delicado entre, por um lado, uma integração demasiado rápida e profunda que pode ir até à adoção de normas e regulamentações harmonizadas e comuns e, por outro, a justaposição de acordos bilaterais eliminando os obstáculos nas fronteiras. Estamos conscientes do risco de constituição de um pólo dominante e de uma periferia dependente. Para o evitar, são necessárias políticas de acompanhamento ambiciosas e uma grande solidariedade financeira.” In: REINOSO, Alan. *Las Relaciones Comunidad Andina – Unión Europea y la Zona de Libre Comercio del Sur*. PUC Lima, 2008, p. 132.

outro projeto bilateral, não deve enfraquecer a ainda frágil unidade do MERCOSUL. O mesmo se pode dizer da negociação do acordo comercial atualmente em curso entre a UE e o MERCOSUL.

Para finalizar, deve-se apontar que segundo Pascal Lamy,

(...) se tem notado, que a UE tem todo o interesse no êxito do MERCOSUL. Efetivamente, a negociação comercial iniciada com a UE faz parte de um acordo mais vasto de cooperação que compreende uma vertente de diálogo político e uma vertente de assistência técnica e financeira.<sup>375</sup>

Para a União Européia, o apoio ao MERCOSUL é portanto, mais ambicioso do que um simples acordo comercial por algumas razões, do ponto de vista da OMC, o crescimento do todo será maior do que a soma das partes, oferecendo mercados para as exportações e maiores oportunidades de investimentos. O acesso ao mercado único europeu trará igualmente grandes oportunidades para as exportações dos países latino-americanos.<sup>376</sup>

A estabilidade da região mercosulina é importante para a União Européia, sobretudo, porque o MERCOSUL constitui o novo pilar de um mundo multilateral ao reforçar o caráter multipolar do sistema internacional, evitando a formação de blocos comerciais continentais, que possam originar rivalidades geradoras de tensões, uma vez que a integração regional apóia e necessita de estabilidade política e segurança de forma mais eficaz, do que uma proteção externa.<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> Pascal Lamy. Diretor geral da OMC em palestra proferida na FIESP- Federação das Industrias do Estado de São Paulo, intitulada "Integração Regional e MERCOSUL" em outubro de 2004, disponível no endereço eletrônico: <http://ec.europa.eu/trade>.

<sup>376</sup> *Idem*.

<sup>377</sup> Víctor Abreu. El Estado Social y los Desafíos de la Globalización. Pistas para América Latina en Kon et al., *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*, pp.05-10.

### 3.3. União Européia e MERCOSUL: perspectiva comparativa da criação dos blocos.

*“En su génesis, porque la integración europea nació para consolidar la Paz en Europa después de una Guerra Mundial que la había destruido por completo, mientras el Mercosur nació, felizmente, en un ambito completamente diferente, de Desarrollo, ya que en América Latina la Paz estaba efectivamente consolidada”.*

Fausto de Quadros<sup>378</sup>

O exercício apurado da comparação exige, naturalmente, um conhecimento aprofundado dos objetos comparados. Para tal, não basta apenas entender os aspectos correlatos entre os blocos estudados, mas torna-se imprescindível compreender os princípios presentes no cerne da formação desses processos de integração.

O trecho destacado acima expõe, de forma sucinta, um ponto interessante para se iniciar essa análise: os dois momentos históricos que propiciaram o surgimento da União Européia e do MERCOSUL.

Não pretendemos, analisar novamente como se deram esses processos. Porém é interessante destacar o sentimento resultante desses momentos e como tangenciaram o futuro, além dos objetivos de cada bloco.

Ao término da Segunda Grande Guerra, a Europa encontrava-se fragilizada e destruída. *“Fazer a Europa é fazer a paz’*, dizia Jean Monet, profundamente marcado pela falta de êxito das tentativas de garantir uma segurança coletiva no período entre as duas guerras mundiais, em função do equilíbrio precário das potências.

Mas, mesmo tropeçando no receio dos Estados em delegar sua autoridade, os fundadores da Europa Comunitária, Robert Schuman e Jean Monet, se

---

<sup>378</sup> Tradução livre da autora: “Na sua gênese, porque a integração Européia nasceu para consolidar a paz na Europa depois de uma guerra mundial que a havia destruído por completo, enquanto o MERCOSUL nasceu, felizmente, de um âmbito completamente diferente, de desenvolvimento já que na América Latina a Paz esta efetivamente consolidada” In: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *MERCOSUR & Unión Europea: estructura jurídico- institucional*. 1ª edição. Prefácio da obra. Curitiba: Juruá Editora, 1998. pp. 10-11.

esforçaram para desencadear um processo: “construir a Europa pedra a pedra e criar progressivamente uma solidariedade entre os Estados e povos”.<sup>379</sup>

Esse anseio pela paz e a consciência da fragilidade do isolamento dos países, apresentou-se como preceito ideal para impulsionar e motivar um processo integracionista no continente. A partir desse ponto, pode-se afirmar que a União Européia, em seus primórdios, nasce da necessidade de reconstrução e fortalecimento de uma Europa destruída econômica e politicamente.

O enfraquecimento político dos Estados, dado após a perda definitiva da hegemonia política, bélica e cultural sobre o mundo moderno, aliado a fragilização da população que, durante o período de trinta e um anos enfrentou as duas maiores guerras já vivenciadas pela humanidade<sup>380</sup>, foram suficientes para minimizar as diferenças históricas entre seus povos e abrir as portas para um processo integracionista<sup>381</sup> na região.

O reflorescimento da economia européia somente pode tornar-se realidade com o advento do Plano Marshall, que acabou por fixar seu restabelecimento econômico, não por finalidade, mas como meio de enfrentar a ameaça vermelha, que emergia da União Soviética, ao recém conquistado poderio americano.<sup>382</sup>

Paradoxalmente, o enfraquecimento político, abertura de concessões dos Estados à sua soberania em prol do comunitário, desempenhou papel fundamental no alvorecer do processo de integração e lastreia, hoje, exatamente a força política dos países-membro do bloco europeu. Ao longo da evolução da integração, os países perceberam que o seu fortalecimento político estava organicamente ligado ao

---

<sup>379</sup> Alain Raoux e Alain Terrenoire. *A Europa e Maastricht – Guia prático para a Europa de 93*, p. 23.

<sup>380</sup> Luigi Ferrajoli chega a afirmar que o paradigma da soberania externa atinge seu máximo fulgor e, simultaneamente, sua trágica falência na primeira metade do século XX com o que ele chamou de *nova guerra européia dos trinta anos* (1914-1945), constituída pelo dois conflitos mundiais, e que assinala, por assim dizer, seu suicídio. In: FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*. Tradução: Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.39.

<sup>381</sup> Esse, então, se inicia pela aproximação econômica, objetivo inicial da Comunidade Econômica Européia, como é possível notar no artigo 2º do Tratado de Roma, ao prever, “*A Comunidade terá por missão promover, através do estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados-membros, o desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no seio da Comunidade, uma expansão econômica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e o estreitamento das relações entre os Estados-membros*”

<sup>382</sup> Sonia de Camargo; José Maria Vasquez Ocampo. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior* (1973-1984), p.97.

desenvolvimento do bloco. Isso permitiu a manutenção do processo e o anseio de seus beneficiados de levá-lo adiante.<sup>383</sup>

Hoje essa percepção encontra-se sedimentada no âmago da União Européia, refletida em alguns princípios fundamentais da comunidade, explicitados no Tratado da União Européia, quais sejam, o princípio da igualdade e da não discriminação, o princípio da solidariedade e lealdade comunitária, o princípio do equilíbrio institucional, o princípio da uniformidade e o princípio da subsidiariedade<sup>384</sup>.

Interessa nos ressaltar principalmente, o princípio da subsidiariedade,<sup>385</sup> pois como fundamento, estabelece um parâmetro mais flexível para a questão da soberania e traça uma linha tênue entre o domínio do Estado e as competências da comunidade.<sup>386</sup>

Com efeito, o MERCOSUL, por sua vez, pertence a um contexto completamente diverso do europeu. Enquanto o bloco europeu dava seus primeiros passos depois de atingido e acuado pelos reflexos da guerra, o MERCOSUL surge algumas décadas depois, apesar dos vários rompantes anteriores, podemos dizer

---

<sup>383</sup> Elizabeth Accioly Pinto de Almeida. *MERCOSUR & Unión Europea: estructura jurídico- institucional*, pp. 37-40.

<sup>384</sup> Hidelbrando Accioly. *Manual de Direito Internacional Público*, p. 87.

<sup>385</sup> “Como orientação geral respeitante às competências que as instituições comunitárias exercem em partilha com as competências dos Estados-membros e de certas regiões, o princípio da subsidiariedade, disciplinado no artigo 5º do Tratado da Comunidade Européia ganhou consistência no contexto do ordenamento jurídico comunitário autônomo, que teve no Tratado de Maastricht a pedra angular do processo de integração europeu.<sup>[10]</sup> Etimologicamente originária do latim *subsidium*, a noção da subsidiariedade tem raízes em formulações filosóficas e em aspirações de política social que remontam às idéias de Aristóteles e às de Dante Alighieri, embora possa consagrar como seu marco histórico, ainda sem a normatividade da regra jurídica, a doutrina social da Igreja Católica. De fato, tendo na Encíclica *Quadragesimo Anno*, elaborada pelo Papa Pio XI, sua principal formulação moderna, surgiu para proteger a autonomia individual ou coletiva contra toda intervenção pública injustificada. O valor subsidiariedade recusa a idéia de monopólio e prestigia a de participação, porquanto pressupõe harmonia, i.e., equilíbrio entre o central e o periférico. Realmente, as considerações primeiro aplicadas à Igreja estendem-se a outras organizações e servem como balizadores na relação entre a sociedade civil e o Estado já que implicam, ao mesmo tempo, o direito de cada um exercer suas responsabilidades e o dever dos poderes públicos de proporcionar a cada um os meios para que assim se concretizem. Sob sua disciplina, os homens ou uma comunidade menor podem fazer, por si próprios, aquelas condutas que não devem ser assumidas por uma sociedade mais elevada e politicamente melhor organizada, motivo pelo qual sustenta-se que a difusão do princípio está vinculada à ordenação e função recíproca que os grupos realizam entre si com a comunidade política que os compreende.” In: YUNG, G. A. *O princípio de subsidiariedade no Direito Comunitário*. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n. 45. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, pp. 07-41.- Apenas para facilitar transcrevemos o Artigo 5º do TCE: “A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelos do presentes Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”.

<sup>386</sup> Maria Garcia. A Integração dos Estados: O Brasil no Mercosul: implicações e abrangências na ordem interna e internacional. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 9, n.º 35, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun. de 2001, pp. 16-23.

que, a certidão de nascimento do bloco em si, se deu entre as décadas de 1980/1990, como resposta ao anseio sul-americano moderno: a necessidade de desenvolvimento de seus países.<sup>387</sup>

A América do Sul passava por várias mudanças. Após anos de governos militares ditatoriais, o continente experimentava um processo de redemocratização. O fim da Guerra Fria e a ascensão americana mudaram o cenário econômico e político mundial. Logo, o aquecimento do discurso globalizante encontrou eco neste lado do hemisfério, tendo participação direta nos primórdios da formação deste bloco.<sup>388</sup>

Brasil e Argentina passaram a ansiar por um desenvolvimento decorrente de uma maior abertura de suas economias. Para tanto, era necessário começar uma integração econômica mais intensa no exterior, com seus vizinhos mais próximos, Uruguai e Paraguai.

Percebe-se aí que, diferentemente da União Européia, o objetivo do MERCOSUL era outro, aqui se buscava, através da união econômica, o desenvolvimento de seus membros ante o desenvolvimento da região. O sentimento impulsionador era gerado por um anseio particular de seus membros, não havia uma idéia de coletivo ou bem comum e crescimento conjunto, como se tinha na Europa, motivada pela doutrina Truman.<sup>389</sup>

Esse individualismo presente reflete diretamente sobre os processos de integração, ressaltando as dificuldades de se coordenar políticas conjuntas no cone sul. Segundo Marcello Averbug,

(...)

*Um acordo de integração pode ser considerado como fracasso tanto por não haver alcançado seus propósitos, quanto por tê-los atingido. Isto é, existe a possibilidade de os objetivos escolhidos serem equivocados em relação às reais necessidades dos países membros. Assim, muitos insucessos são encobertos pelo fato de as avaliações se limitarem à comparação entre resultados e metas, usando indicadores de desempenho que não correspondem às autênticas prioridades do conjunto de nações entrelaçadas em um pacto. No caso do MERCOSUL, a expectativa manifestada no Tratado de*

---

<sup>387</sup> Juan Carlos Torre. *América Latina, el gobierno de la democracia en los tiempos difíciles*, p.31

<sup>388</sup> Rubens A. Barbosa. (org.). *MERCOSUL quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p.304.

<sup>389</sup> Maristela Basso, (org.). *MERCOSUL- MERCOSUR: Estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*, pp.39-52.

*Assunção (1991) consiste na criação de um espaço de livre comércio e união aduaneira, que culmine com o mercado comum e favoreça a inserção competitiva na economia global. O tratado identifica a integração como veículo para consolidar a democracia e a modernização da estrutura produtiva de bens e serviços, resultando em maior crescimento econômico e bem estar da população. Explicitou-se também a esperança de que o MERCOSUL contribuiria para elevar a disciplina macroeconômica entre seus membros. Como se pode constatar, trata-se de um conjunto irrepreensível de objetivos. Entretanto, ao efetuarmos um balanço do que ocorreu ao longo dos últimos dez anos, percebe-se que o realizado concentrou-se apenas no objetivo de formar uma zona de livre comércio e união aduaneira, e a motivação preponderante limitou-se ao incremento do comércio entre os participantes do acordo.*<sup>390</sup>

Como qualquer tipo de organização, as funções e tarefas desempenhadas pelas instituições mencionadas, seja de cunho político, jurídico ou econômico são trabalhadas e projetadas para funcionarem através de modelos similares de atuação, visando uma melhor administração e divisão de tarefas que de outra forma poderiam limitar seus objetivos.<sup>391</sup>

Seguindo os protótipos de seus Estados idealizadores, as instituições da UE e MERCOSUL foram então tripartidas, dentre os poderes e funções, mormente executivas, legislativas e também judiciárias, mas não de forma estanque ou que limitassem a atuação e proposição de temas, por órgãos que seriam executivos ou legislativos, apenas em seus Estados-partes.

Claro que, pelos diferentes momentos e maturidade de uma em relação à outra, não se pode ainda falar em padronização de atuação interna, mas suas funções e estrutura orgânica podem ser equiparadas.

Em relação à UE, as inovações tratadas sob o prisma organizacional a tornam diferente, nas palavras de Umberto Celli,

(...) o que distingue a União Européia da maioria das organizações internacionais é justamente a existência de um sofisticado conjunto de instituições que gozam de poderes autônomos e que lhe permitem implementar os seus objetivos. Possuem essas instituições a tarefa de supervisionar o processo de integração econômica, gerando e assegurando a eficácia da legislação comunitária pertinente. A evolução da Comunidade tem visto muitas modificações formais e informais no papel e no relacionamento entre as instituições.<sup>392</sup>

---

<sup>390</sup> Marcello Averbug. MERCOSUL: Expectativas e Realidade. *Revista do BNDES*, v.9, n.17, jun. 2002, pp.75- 98.

<sup>391</sup> Maristela Basso (org.). *MERCOSUL- MERCOSUR: Estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso*, pp. 39-52.

<sup>392</sup> Umberto CELLI Jr. Solução de Conflitos na União Européia: Lições para o Mercosul. In: *Revista de da Faculdade de Direito do Largo São Francisco*, p. 417.

Em contrapartida, no MERCOSUL, o espelhamento das ideologias e protótipos de seus Estados-partes fez com que a autonomia política e jurídica não ocorresse de forma autônoma ou supranacional, nesse ponto, Demétrio Magnolli assevera que,

(...) há um forte contraste entre a organização institucional da União Européia (UE) e a do MERCOSUL. Na UE, como produto do compartilhamento de soberanias, uma larga e crescente esfera de temas é objeto de decisões adotadas por maioria. No MERCOSUL, não há soberania compartilhada, de modo que cada Estado conserva a prerrogativa de impedir a adoção de decisões com as quais não concorda. Nesse quadro, o Bloco do Cone Sul depende crucialmente, em momentos de impasse, da diplomacia presidencial – isto é, da solução de divergência através de reuniões entre os chefes de Estado.<sup>393</sup>

Assim, quanto às suas equivalências organizacionais, podemos citar as organizações pares do Conselho da União Européia e o Conselho Mercado Comum, os quais são os responsáveis pela tomada de decisões executivas e voz de seus membros; o Conselho da União Européia, juntamente com o Conselho Europeu e o Conselho do MERCOSUL; o Parlamento Europeu e Parlamento e a Comissão Parlamentar Conjunta e Parlamento do MERCOSUL com demais órgãos executivos e de gestão.

Já quanto ao sistema judiciário, existe na UE o Tribunal de Justiça e no MERCOSUL o Tribunal Arbitral e Tribunal Permanente de Revisão.

Nesse tema, citamos novamente Umberto Celli Jr, quando afirma que “*a prática tem demonstrado que a evolução do processo de integração da União Européia deve-se, em larga medida, à existência do controle jurisdicional supranacional*” e, continua o autor,

(...) em regra, nenhuma questão ou controvérsia surgida no âmbito da Comunidade entre nacionais ou empresas ou, ainda, entre particulares e autoridades nacionais dos Estados-Membros é trazida diretamente ao Tribunal, devendo ser antes apreciada pelos tribunais nacionais<sup>394</sup>

A segurança jurídica alcançada pela União Européia, o alcance e eficácia das decisões do Tribunal de Justiça Europeu com abrangência interna e vinculativa dentro dos Estados-partes foi outra inovação que ainda não encontra respaldo no mercado comparado.

---

<sup>393</sup> Demétrio Magnolli. *O Bloco do Cone Sul, Mercosul e América do Sul*, pp.241-268.

<sup>394</sup> Umberto Celli Jr. *Op. cit.*, pp. 416 - 419.

No âmbito do MERCOSUL, chegamos ao bom nível estrutural após o Protocolo de Olivos com a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, concluído em 18 de fevereiro de 2002 cuja vigência internacional prevista iniciaria a partir de 1º de Janeiro de 2008, tendo sido ratificado pelo Brasil através do Decreto n. 4.982, de 9 de fevereiro de 2004.<sup>395</sup>

Através deste Protocolo, foi instituído um Tribunal Arbitral Permanente de Revisão, como chave para unificação e revisão das Apelações surgidas do inconformismo de Sentenças Arbitrais Ad Hoc, originárias por seus Estados-partes, nascendo assim um novo patamar de segurança jurídica que possibilitará uma nova visão jurídica e econômica sobre o entendimento e interpretação das normas aplicáveis ao MERCOSUL e na relação direta entre particulares e Estados-partes<sup>396</sup>

O Tratado de Paz de Westfália inaugurou em 1648, o conceito de Estado-Moderno. Dentre suas características, figurava a soberania, a qual, internamente, reflete-se pelo poder - dever de dizer a norma que regulará certo grupo de pessoas em um determinado território - jurisdição. Externamente, a soberania se realiza por meio de outros princípios, dentre outros, o dever da não ingerência e a proibição do uso de força armada, uma vez que pressupõem igualdade soberana entre Estados.

A então Comunidade Européia revolucionou o conceito de soberania, caracterizado pela unidade, indivisibilidade e inalienabilidade, superprotegido sob a

---

<sup>395</sup> “O Protocolo de Olivos é um protocolo assinado em 2002 na cidade argentina de Olivos pelos membros do Mercosul, entrando em vigor em 2004, com o objetivo de solucionar controvérsias e de minimizar as suas diferenças. Criou-se, através desse protocolo, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), com o fim de controlar a legalidade das decisões arbitrais. Um estágio seguinte poderá ser a criação de uma corte permanente do Mercosul. O TPR é formado por cinco árbitros designados um por Estado, por um período de dois anos, renovável por até duas vezes consecutivas. A escolha do quinto árbitro será feita por unanimidade, para um período de três anos, não renovável, salvo acordo em contrário. No caso de dois Estados se envolverem em uma controvérsia, esta será resolvida em primeira instância por arbitragem ad hoc, por árbitros escolhidos dentre uma lista de nomes previamente fornecida pelos Estados. Poderá existir recurso do laudo arbitral ao Tribunal, caso em que será integrado por três árbitros. Dois deles serão nacionais dos dois Estados-parte litigantes e o terceiro, que será o presidente, será sorteado entre os demais árbitros que não sejam nacionais dos referidos Estados. Caso a controvérsia envolva mais que dois Estados, o Tribunal contará com a totalidade de seus árbitros. As votações e deliberações seguirão o princípio majoritário e serão confidenciais. Os laudos do TPR possuirão força de coisa julgada. O TPR será sediado em Assunção mas poderá se reunir, em caso de necessidade devidamente justificada, em outras cidades do Mercosul. Está previsto no Protocolo de Olivos que os árbitros supracitados deverão ser juristas de reconhecida competência e ter conhecimento do conjunto normativo do Mercosul. Deverão ser imparciais em relação à administração pública e sem interesse de qualquer natureza na controvérsia.” In: AMARAL Jr., Alberto do. *Manual do Candidato: Direito Internacional*. 2 ed. ampliada e atualizada -Brasília : Funag – 2005, p.79.

<sup>396</sup> Neste Sentido: “Claro está, pois, que, se aos Estados-Membros fosse confiada a tarefa de interpretar o Direito Comunitário, haveria sem nenhum exagero, tantos ordenamentos jurídicos comunitários quantos fossem os ordenamentos jurídicos nacionais de cada um dos Estados-Membros.”. In: CELLI, Jr, Umberto. Solução de Conflitos na União Européia: Lições para o MERCOSUL. In: *Revista de da Faculdade de Direito do Largo São Francisco*, 2002, p. 420.

égide da segurança nacional, instituindo o direito comunitário, baseado na noção de supranacionalidade.

Depreende-se da história da formação da Comunidade Européia que um dos maiores óbices para a efetivação da estrutura integracionista foi exatamente a aceitação do partilhamento da soberania entre os Estados-Partes. Analogamente no caso do MERCOSUL, no qual, maior grau de supranacionalidade é rechaçado com veemência pelos maiores países, Brasil e Argentina.

Efetivamente, a relativização da soberania consubstanciada na noção de supranacionalidade, existe na UE na medida em que todas as constituições permitem a delegação do exercício de competências para um poder supranacional, permissão mister para a primazia do direito comunitário sobre o nacional, reafirmada pela jurisprudência do Tribunal europeu<sup>397</sup>.

Sob a ótica moderna do conceito de soberania, Nelson Jobim assevera que:

(...) no momento em que a sociedade brasileira compreender que a soberania nacional é o direito de definir e aceitar a delimitação externa do próprio poder, e que essa decisão possa ser tomada soberanamente pelo país, caminharemos seguramente para o processo integracionista.<sup>398</sup>

No MERCOSUL, as Constituições do Paraguai e da Argentina admitem uma ordem jurídica supranacional, ao contrário daquelas do Brasil e do Uruguai. No caso do Brasil, o maior entrave é a previsão assentada no art. 4º da Carta de 1988, demonstrando na concepção histórica moderna o isolamento econômico brasileiro e um apego arraigado ao conceito clássico de soberania.

Para muitos críticos, o projeto MERCOSUL careceria de algum grau de supranacionalidade, a qual seria a pedra de toque de qualquer projeto de progresso integracionista. Assim, para esses autores, somente se avançaria no processo de integração na medida em que a segurança jurídica e a previsibilidade das condutas

---

<sup>397</sup> Assim se pronunciou o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, no caso COSTA/ ENEL: “A integração, no direito de cada país membro, de dispositivos provenientes da Comunidade, e, mais genericamente, os termos e o espírito do tratado, têm, por corolário, a impossibilidade para os Estados Partes de fazer prevalecer, contra uma ordem jurídica por eles aceita numa base de reciprocidade, uma medida unilateral ulterior.” (COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Tribunal de Justiça das Comunidades Européias*. Acórdão no. 6/64. Luxemburgo, 15 de julho de 1964. Disponível em <<http://curia.eu.int/pt/content/juris/index.htm>>. Tradução livre da autora.

<sup>398</sup> Nelson Jobim. In: VENTURA, Deisy (org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. pp, 243-252.

dos sócios fossem maximamente garantidas e isso seria viabilizado somente pela supranacionalidade.<sup>399</sup>

Para os defensores dessa tese supranacional, se a opção do MERCOSUL realmente é consolidar um mercado comum, isso fatalmente implicará em delegação de parte da soberania para um órgão que possa ditar, uniformemente, regras a serem cumpridas por todos, instaurando-se a supranacionalidade do MERCOSUL

Para outros autores, entretanto, ainda que a supranacionalidade garanta maior previsibilidade, as instituições intergovernamentais já existentes no MERCOSUL seriam suficientes para levar adiante o processo de integração, caso cumprissem os objetivos para os quais foram criadas. E este segundo grupo lembra que o edifício institucional do bloco é concebido como sendo “sempre alterável”, como bem se acentua na doutrina.<sup>400</sup>

Há, portanto, que se distinguir a ordem jurídica *comunitária* da ordem jurídica internacional *clássica*.

A ordem jurídica *comunitária* advém de tratados internacionais que ocasionaram subordinação do direito interno ao direito comunitário. Haveria total primazia do direito comunitário sobre o direito interno, fruto de um processo de integração verdadeira, no qual os Estados-partes têm sua soberania limitada e partilhada.

Na comunidade internacional *clássica*, formada por estados soberanos, inexistem normas comunitárias e supranacionalidade. Predomina uma relação horizontal de soberanias e um sistema de cooperação entre os Estados.

Por outro lado, no modelo comunitário, a relação se assenta em bases verticais, no qual os Estados partilham sua soberania que assegura o processo de integração, a ordem jurídica comunitária e o poder supranacional.

---

<sup>399</sup> Clodoaldo Hugueneu Filho; Carlos Henrique Cardim (orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: FUNAG/ IPRI/SGIE/BID, 2003, pp 363-492.

<sup>400</sup> *Idem*

O Direito Comunitário nasce desce modelo, vinculando os Estados-partes, as pessoas físicas e jurídicas no âmbito de cada Estado. <sup>401</sup> Estaria aqui a grande diferença entre o MERCOSUL e a União Européia. <sup>402</sup>

Distingue-se, dessa forma, a ordem internacional clássica - na qual se enquadra o MERCOSUL - do modelo comunitário adotado pela União Européia.

Conforme já dito, a União Européia inovou o cenário jurídico internacional ao abandonar o conceito clássico de soberania. Instituiu o Direito Comunitário decorrente de uma soberania partilhada que estabeleceu um quadro jurídico único, constituído de normas que ultrapassam o direito nacional. A aplicação de tais normais passa a estar sujeitas ao Tribunal de Justiça, que está acima dos Estados-partes, assegurando uniformidade de aplicação e implementação. <sup>403</sup>

Diferentemente da União Européia, a mecânica de incorporação do direito do MERCOSUL aos direitos nacionais foi e, continua sendo, a mecânica clássica. O direito do MERCOSUL se assenta no modelo clássico, advém de Tratados Internacionais negociados pelos governos, uma vez aprovados pelos Congressos são ratificados pelos Estados-Membros e promulgados, incorporando-se assim a norma ao direito nacional de cada um dos seus integrantes. Trata-se do típico e clássico fenômeno da recepção. <sup>404</sup>

Mesmo que a supranacionalidade seja entendida como basilar para qualquer processo de integração, deve-se indagar acerca de *para qual* processo de integração ela é indispensável.

Retomamos o exemplo do NAFTA. A criação da zona de livre comércio na América do Norte não conta com qualquer grau de supranacionalidade e, no entanto, cumpre seus objetivos de livre comércio de bens. Sintomático não ser o NAFTA uma organização internacional, mas tão- somente um tratado. <sup>405</sup>

---

<sup>401</sup> V. Bulmer-Thomas. A União Européia e o MERCOSUL: perspectivas de um tratado de livre comércio e suas implicações sobre os Estados Unidos. In: Reis, C. N. (Org.): *América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social*, p. 275.

<sup>402</sup> Otávio A. D. Cançado Trindade. *O MERCOSUL no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*, pp.107-110.

<sup>403</sup> Umberto Forte. *União Européia. Comunidade Econômica Européia -Direito das Comunidades Européias e harmonização fiscal*, p. 31.

<sup>404</sup> Clodoaldo Hugueneu Filho; Carlos Henrique Cardim (orgs.). *Op. cit.*, pp. 363-492.

<sup>405</sup> Eliane Maria Octaviano Martins. In: *Direito Comunitário : União Européia e MERCOSUL*, disponível na *Revista do Ministério das Relações Exteriores*. Revista 03, edição 34, pp.61-70.

A UE, contrariamente, teve de iniciar seu processo com a supranacionalidade imposta pelo Plano Marshall e, mesmo assim, somente atingiu a união aduaneira e o mercado comum, conjuntamente, em 1992, mais de trinta anos depois de seu início desde sempre, supranacional.<sup>406</sup>

Parece restar claro que, se a supranacionalidade facilita a consecução dos objetivos de um processo de integração, ela não constitui necessariamente condição inarredável para a consecução de algumas das etapas integrativas.

No mais, a supranacionalidade que favoreceu a integração europeia foi desenhada nos anos cinquenta. Desde então, não só mudou o mundo e as formas de se relacionar economicamente com este, mas também, se levarmos em conta o MERCOSUL, a dinâmica dos anos noventa fica ainda mais circunscrita, vez que as realidades da Europa dos anos 1950 são absolutamente distintas da América do Sul dos anos 1990.

No caminho do aprofundamento de seu processo de integração, a UE enfrentou severas críticas acerca da sua suposta falta de legitimidade processual, oriunda do déficit democrático. Em outras palavras, a condução rumo à UE estaria sendo levada a cabo, de maneira que, a população não tomava parte - o déficit democrático - e os governantes, que as deveriam representar, não o estariam fazendo, donde a consecução do projeto de integração europeu careceria de legitimidade.<sup>407</sup>

Na Europa, a resposta às críticas foi dada por meio de uma gradativa ampliação do poder do Parlamento Europeu, órgão representativo dos povos da Europa, segundo os textos dos tratados constitutivos da UE.

Inicialmente, o Parlamento era chamado a dar sua opinião por meio de uma função consultiva. No princípio, a consulta ao Parlamento Europeu era facultativa. Foi-se tornando, gradativamente, obrigatória e ampliaram-se as áreas em que forneceria sua opinião. A consulta, de obrigatória, foi cedendo espaço ao procedimento de co-decisão, inaugurado somente em 1986, com o Ato Único

---

<sup>406</sup> Valério de Oliveira Mazzuoli. *Coletânea de direito internacional*, p.1214.

<sup>407</sup> Elizabeth Accioly Pinto de Almeida. *MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*, p. 221.

Europeu, que preparava o bloco para a conformação do mercado comum, ocorrida em 1992.<sup>408</sup>

Segundo o procedimento de cooperação, conferiu-se ao Parlamento Europeu maior possibilidade de influenciar o procedimento legislativo através de uma “dupla leitura”<sup>409</sup>. Assim sendo,

(...)

O procedimento de cooperação inicia-se sempre por uma proposta da Comissão, que é transmitida ao Conselho e ao Parlamento Europeu. No âmbito da primeira leitura, o Parlamento emite um parecer sobre a proposta da Comissão. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, estabelece, então, uma posição comum, que é transmitida ao Parlamento acompanhada de todas as informações necessárias e das razões que levaram o Conselho a aprovar esta posição comum

O Parlamento examina a referida posição comum em segunda leitura e, no prazo de três meses, pode aprovar, alterar ou rejeitar a posição comum. Nas duas últimas hipóteses, a decisão deverá ser tomada por maioria absoluta dos seus membros. No caso de rejeitar a proposta, o Conselho só pode deliberar em segunda leitura por unanimidade.

A Comissão reexamina então, no prazo de um mês, a proposta que constituiu a base para o Conselho estabelecer a respectiva posição comum e transmite a sua proposta ao Conselho, tendo o poder de incluir ou de excluir as alterações propostas pelo Parlamento. No prazo de três meses, o Conselho pode aprovar a proposta reexaminada por maioria qualificada, alterar a proposta reexaminada por unanimidade ou aprovar as alterações que não foram consideradas pela Comissão, também por unanimidade.

No procedimento de cooperação, o Conselho pode sempre exercer o direito de veto, recusando pronunciar-se sobre as propostas de alterações do Parlamento Europeu ou sobre a proposta alterada da Comissão, bloqueando, deste modo, o procedimento legislativo.

No MERCOSUL, críticas análogas vêm sendo feitas acerca da ausência de participação popular no processo de condução da integração e, portanto, alterando o papel de seu Parlamento para atender às demandas.

Se antes a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, representante dos Parlamentos nacionais, apenas exercia a função de liame entre a instância regional e as nacionais, sendo um facilitador da recepção das normas do bloco no interior do Estados-partes, agora o Parlamento do MERCOSUL conta com um procedimento de cooperação completo: já se estipula um procedimento

---

<sup>408</sup> Eliane Maria Octaviano Martins. In: *Direito Comunitário: União Européia e MERCOSUL*, disponível na *Revista do Ministério das Relações Exteriores*. Revista 03, edição 34, pp. 61-70.

<sup>409</sup> Site da União Européia – Bookmarks/explanations - Glossário Europeu Anotado. Disponível em [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_parliament\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_parliament_pt.htm). Último acesso em 12.10.09.

verdadeiramente cooperativo entre o Parlamento e o Conselho do Mercado Comum, na medida em que o primeiro terá competência propositiva frente ao segundo.<sup>410</sup>

É importante ressaltar que na União Européia à medida em que ampliavam competências, ampliava-se gradualmente a importância do procedimento legislativo. Neste sentido, identificamos que o Parlamento do MERCOSUL a vigor enquanto ainda se completa a união aduaneira apresenta competências que somente apareceriam em seu par europeu quando já se desenhava o mercado comum.<sup>411</sup>

Ainda diante das críticas de falta de legitimidade acarretada pelo déficit democrático, o bloco europeu concedeu maior participação ao Parlamento, a partir de 1992, com o Tratado de Maastricht.

Depois da ampliação das suas áreas em que a consulta ao Parlamento fez-se obrigatória, a UE passou a tornar a decisão uma incumbência também do Parlamento. Não mais ele opinava somente - agora o Parlamento Europeu propunha normas e controlava o processo legislativo. Era a co-decisão, trazida pelo Tratado de Maastricht, de 1992,

(...) este procedimento confere ao Parlamento Europeu o poder de adotar atos conjuntamente com o Conselho da União Européia. O procedimento de co-decisão compreende uma, duas ou três leituras, o que implica multiplicar os contatos entre o Parlamento e o Conselho, os co-legisladores, bem como com a Comissão Européia. (...) O procedimento de co-decisão foi simplificado pelo Tratado de Amsterdã a fim de se tornar mais eficaz, mais rápido e de reforçar o papel do Parlamento. Além disso, foi alargado a novos domínios, nomeadamente, a exclusão social, a saúde pública e ainda a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da Comunidade Européia. Para reforçar o caráter democrático da ação comunitária, o Parlamento deve participar no exercício do poder legislativo. Por isso, qualquer instrumento legislativo adotado por maioria qualificada é susceptível de depender do procedimento de co-decisão. Assim, na maioria dos casos, a co-decisão no Parlamento conjuga-se com a votação por maioria qualificada no Conselho. No entanto, em relação a algumas disposições do Tratado, a co-decisão e a unanimidade ainda coexistem. O Tratado de Nice põe parcialmente fim a esta situação. Com efeito, a Conferência Intergovernamental (CIG), lançada em Fevereiro de 2000, pronunciou-se a favor da extensão do âmbito de aplicação da co-decisão, paralelamente e em complemento à extensão da maioria qualificada no Conselho. Assim, sete disposições em relação às quais a CIG previu a passagem à maioria qualificada passam igualmente à co-decisão. Trata-se das medidas de incentivo para combater as discriminações, da cooperação judiciária em matéria civil, das medidas específicas de apoio no domínio industrial, das ações em matéria de coesão econômica e social (para além dos fundos com finalidade estrutural), do estatuto dos partidos europeus e,

---

<sup>410</sup> Marcelo de Almeida Medeiros. *La genèse du MERCOSUD*, pp.51-69.

<sup>411</sup> Mariana Vazquez. Hacia una integración estratégica en el Cono Sur MERCOSUR: ¿Potencial y/o realidad? In: SOLANAS, Fernando; VÁZQUEZ, Mariana. *MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura*. Buenos Aires: Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998, p.42.

por último, das medidas relacionadas com os vistos, o asilo e a imigração.<sup>412</sup>

Segundo Amie Kreppel,

(...) o processo mais usual para a adoção da legislação da UE é o de “co-decisão”, que coloca o Parlamento Europeu e o Conselho em pé de igualdade e se aplica à legislação numa vasta gama de domínios. Nalguns domínios (por exemplo, a agricultura, a política económica e a política em matéria de vistos e de imigração), só o Conselho pode legislar, mas é obrigado a consultar o Parlamento. Além disso, é necessária a aprovação do Parlamento para certas decisões importantes como a adesão de novos países à UE.<sup>413</sup>

O MERCOSUL, ao assegurar a possibilidade de atuação do Parlamento na adoção legislativa, caminha para a co-decisão, mas é imperativo que se tenha em mente o carácter ainda intergovernamental do MERCOSUL e, forçosamente, de todo o seu aparelho institucional.

Na Europa, o procedimento possível conta com o carácter supranacional do bloco, ou seja, o Parlamento, ao ditar a máxima regra possível no bloco, por meio do procedimento de co-decisão, está ditando norma supranacional em essência, diretamente aplicável no interior dos Estados Partes à União Europeia, ao passo que, no MERCOSUL, tal norma estará sujeita aos procedimentos clássicos de recepção.<sup>414</sup>

Para Otávio Augusto Cançado Trindade, seria a distinção entre aplicabilidade direta e eficácia imediata que diferenciaria o processo de integração europeu dos demais processos de integração existentes no mundo. Ou seja, a aplicabilidade imediata seria a suscetibilidade que uma norma tem de produzir efeitos na esfera interna dos Estados sem ter de ser incorporada aos textos do ordenamento jurídico interno. As normas comunitárias são “*imediatamente aplicáveis quando sua vigência interna independe de qualquer processo nacional de recepção*”.<sup>415</sup>

Desse modo, o ato internacional não necessita ser incorporado ou transformado em norma de direito interno para entrar em vigor no ordenamento

---

<sup>412</sup> *Tratado de Maastrich*. Disponível no endereço: [http://europa.eu/50/index\\_pt.htm](http://europa.eu/50/index_pt.htm)>. Último acesso em 20.04.10

<sup>413</sup> Amie Kreppel. *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Virtual Book . Disponível em : [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org).

<sup>414</sup> Victor Sukup. MERCOSUR. Unión Europea y ‘modelos’ económicos: perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA, Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, pp. 187-217.

<sup>415</sup>

jurídico estatal, sendo indispensável a intervenção das autoridades nacionais para a sua aplicação em território nacional.

A aplicabilidade direta seria aquela que deveria, no dizer de João Mota de Campos, representar (i) vigência das normas comunitárias na ordem jurídica interna sem sujeição a qualquer processo nacional de recepção; (ii) produção de um efeito direto na esfera jurídica dos particulares; (iii) salvaguarda, pelo juiz nacional, dos direitos conferidos pela norma comunitária.<sup>416</sup>

Para Cançado Trindade, a grande vantagem da aplicabilidade direta é que ela, ao outorgar diretamente direitos aos indivíduos, permite que o particular invoque tais direitos perante seu tribunal nacional, evitando ter de recorrer à Comissão europeia para que esta encampasse a ação frente ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, assumindo o papel da clássica “proteção diplomática” do Estado a seu nacional.<sup>417</sup>

Neste aspecto vale lembrar que na União Europeia, o caso VAN GEND EN LOOS<sup>418</sup> consolidou no bloco europeu a eficácia direta, orientando a partir de então, as diretivas e decisões dirigidas aos Estados-membros.

No MERCOSUL, o caráter intergovernamental do bloco limitou a possibilidade de haver aplicabilidade imediata ou direta. Entretanto, suas normas não estariam esvaziadas de poder vinculativo, pelo que se lhes conferiria a chamada “vigência imediata”.

A este respeito, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL indicou, já em seu segundo laudo, que “o fato de que determinadas normas requeiram implementação posterior não significa que as mesmas regras careçam de valor”.<sup>419</sup>

Fica ainda mais claro, de acordo com o quarto laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, a sistemática no bloco, com nossos grifos,

---

<sup>416</sup> João Luis Mota de Campos. *Manual de Direito Comunitário, o sistema institucional - A ordem jurídica - O ordenamento económico da União Europeia*, p. 243.

<sup>417</sup> Otávio A. D. Cançado Trindade. *Op. cit.*, p.57.

<sup>418</sup> “O efeito directo (ou aplicabilidade directa) constitui, juntamente com o princípio do primado, um dos princípios de base do direito comunitário. Decorrente do acórdão Van Gend en Loos, proferido pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, este princípio cria direitos para os particulares, que podem dele valer-se perante os órgãos jurisdicionais nacionais e comunitários. Na verdade, favorece a penetração do direito comunitário no direito nacional, reforçando a sua eficácia. Além disso, salvaguarda os direitos dos particulares, permitindo-lhes invocar uma norma comunitária, independentemente da existência de textos de origem nacional”  
Fonte: Portal da União Europeia- [http://europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_pt.htm](http://europa.eu/geninfo/legal_notices_pt.htm)

<sup>419</sup> Aida Lerman Alperstien. *La agonía del MERCOSUR. Comercio Exterior*, pp. 362-375.

113) Obrigatoriedade e vigência: 114) Os órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória são definidos pelo POP expressamente como de natureza intergovernamental (art. 2), o que por si exclui a aplicação direta e imediata de suas normas em cada um dos EPM. Tampouco há uma norma do MERCOSUL ou dos EPM que autorize, apesar de sua condição intergovernamental, a aplicação direta da normativa emanada dos órgãos comuns. Este critério está confirmado pelo regime de incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos dos EPM, detalhado no artigo 40 do POP, ao qual está sujeita essa normativa que não entra em vigência sem seu cumprimento. Outrossim, o próprio artigo 42 que reconhece o caráter obrigatório das normas emitidas pelos órgãos com capacidade decisória, faz referência à incorporação dessas normas “quando seja necessário”. Sem contar com o fato de que a aplicação direta das normas MERCOSUL não seria compatível com o regime constitucional de alguns dos EPM. 115) É verdade que o POP dispõe também que as normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória terão caráter obrigatório (art. 42) e que as decisões do CMC serão obrigatórias para os Estados Partes (art. 9º), enquanto o artigo 38 do próprio Protocolo determina o próprio compromisso dos EPM de adotarem em seus respectivos territórios todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória.<sup>420</sup>

Devido à natureza intergovernamental do MERCOSUL e à ausência de aplicação direta de sua normativa, ninguém pode cumprir o ato de incorporação requerido no lugar do Estado obrigado, mas a não observância da regra enseja responsabilidade internacional do Estado, reconhecida pelo Tribunal, que ensina que “o descumprimento, contudo, implica a responsabilidade internacional do Estado que não cumpre com relação aos Estados que tornaram efetiva a incorporação”.<sup>421</sup>

Deste modo, temos que a situação intergovernamental do bloco latino-americano fica reforçada, na medida em que depende do aparelho estatal para dar vigência às normas regionais. No caso europeu, a característica imanente da supranacionalidade foi, a um só tempo, reforçada pela atuação do Tribunal ao repisar a primazia do Direito Comunitário sobre os ordenamentos nacionais dos Estados-membros.<sup>422</sup>

Pois bem, consideramos que uma comparação entre os blocos precisa ter continuamente no horizonte as diferenças que os instruem. Os processos ocorrem em épocas distintas, em lugares diferentes, sob uma orientação mercadológica diversa e com objetivos díspares. Não podemos também, perder de vista os difusos ideais que orientam cada experiência.

---

<sup>420</sup> Tratados relativos ao MERCOSUL disponíveis em [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

<sup>421</sup> Alberto Averbug. *MERCOSUL: conjuntura e perspectivas*. In: BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. O MERCOSUL e a nova ordem econômica internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, pp.23-41.

<sup>422</sup> Duilio de Avila Bérni. A marcha do MERCOSUL e a marcha da globalização. In: Reis, C. N. (Org.): *América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social*, p. 275.

A comparação, sob qualquer prisma, entre a UE e o MERCOSUL, tem o escopo, de apenas refletir sobre a experiência europeia e suas possíveis adaptações no contexto do MERCOSUL, frisando que tais adaptações são necessárias pela singularidade de cada processo pois os objetivos propalados de cada bloco são determinados por suas condições específicas.

Desta feita, podemos concluir dizendo que a Europa encontrava-se no pós-guerra e buscava evitar que mais confrontos pudessem desmobilizar suas forças produtivas. Neste sentido, ainda que o objetivo europeu tenha sido a paz, de modo geral, avanços comerciais, enquanto modo de efetivá-la foram os orientadores máximos do processo europeu.

Por sua vez, no MERCOSUL, a crise econômica dos anos 80, forneceu substrato para que os países pudessem se reorientar em um momento em que as duas superpotências deixavam de entabular a Guerra Fria e deixavam suas antigas áreas de influência pensar, pela primeira vez, sobre seus rumos em uma ordem globalizante, na qual as transnacionais emergiam desafiando os poderes locais.

O modo escolhido por esses países para se colocarem diante deste novo mundo foi por intermédio do comércio internacional, entendido como ferramenta fulcral para a consecução dos seus respectivos objetivos.

Certo está que estes mecanismos foram escolhidos pelos dois blocos, como forma de viabilizar seus objetivos máximos, quais sejam, na Europa, fomentar a paz e, na América do Sul, contribuir para o desenvolvimento. Neste sentido, verifica-se que ambos se inserem na era capitalista ao enxergar a economia como parte da atividade estatal e não do foro íntimo do indivíduo.<sup>423</sup>

Quanto aos conceitos relativos à integração, o continente europeu parece ter sido pioneiro, desbravador e na década de 1960, com a teoria de Bela Balassa, coincidiram os rumos imaginados como etapas. Mas toda a criação do Direito Comunitário surge com a própria experiência europeia de tentativa e erro<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup> V. Bulmer-Thomas. A União Europeia e o MERCOSUL: perspectivas de um tratado de livre comércio e suas implicações sobre os Estados Unidos. In: Reis, C. N. (Org.): *América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social*, p. 275 e sgts.

<sup>424</sup> Bela Balassa. *Comércio Internacional*, p.IX.

Contudo, na América, a posterioridade da experiência permitiu que o MERCOSUL aprendesse com outras experiências de integração que tiveram lugar no interregno da formação da União Européia até a década de 90.

Os países que compõe o MERCOSUL já observaram que o grosso do comércio mundial não repousa mais nas mercadorias, mas no setor de serviços, perceberam que o desenvolvimento pelo comércio internacional, através de blocos, pede que os membros do grupo regional compitam com certa paridade, de tal sorte que, mecanismos de flexibilização das obrigações dos sócios menores foram incluídos nos textos dos tratados.

Se algo pode restar destas breves linhas de apontamentos comparativos, seja a noção de que a Europa representa um sistema revolucionário ao conceito de soberania, em linha com a flexibilização exigida nos dias de hoje, e mais, seja a certeza de que o MERCOSUL segue por vezes, trôpego, mas segue, buscando desenvolver o seu próprio projeto de integração.

## CAPÍTULO 4 - A CONSTITUIÇÃO EUROPÉIA: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

De certo modo, pode-se dizer que a formação e a evolução da Comunidade Européia iniciaram-se em maio de 1950 com a Declaração de Robert Shuman. Foi uma das mais bem sucedidas empreitadas de integração regional proposta através da construção progressiva de uma Europa integrada. Lançou as bases da união política com vistas à uma federação européia, cujo processo, culminou com a edição da Constituição para a União Européia.

A proposta da França para a criação do mercado comum do carvão e do aço foi bem acolhida na Alemanha, na Itália e nos três países integrantes do BENELUX - Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo e, em 18 de abril de 1951, foi assinado em Paris o Tratado que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, CECA.

Em março de 1957, foram assinados em Roma dois Tratados a fim de ampliar a integração econômica européia através de um mercado comum. De uma banda, instituíram a *Comunidade Econômica Européia*, CEE, como o “motor da construção européia”, o qual, pela sua natureza de Tratado-quadro ou Tratado - Constituição, tinha como objetivo a criação de um mercado comum.<sup>425</sup>

Ademais, criou-se a *Comunidade Européia da Energia Atômica*, EURATOM, a qual se propunha a promover na Europa a utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Ao longo dos anos, vários outros tratados de adesão foram firmados, aumentando assim, o número de países participantes e, passando a se auto-intitular, União Européia.<sup>426</sup>

Em 7 de fevereiro de 1992 assinou-se em Maastricht, o Tratado da União Européia – TUE, dando início a uma nova fase no processo de integração europeu, imposta pela necessidade da “criação de bases sólidas para a construção da futura Europa.” Considerando o conjunto de inovações, podemos dizer que, a União Européia se reordenou e, através da Constituição Européia, foi refundada.<sup>427</sup>

Unificação institucional, através da fusão dos respectivos Tratados, pondo fim ao dualismo, Comunidade Européia - União Européia; melhor definição de princípios e atribuições; incorporação da Carta de Direitos fundamentais; maiores poderes do

---

<sup>425</sup> Bela Balassa. *Comércio Internacional*, p.65

<sup>426</sup> *Idem*, p. 66

<sup>427</sup> Hidelbrando Accioly. *Manual de Direito Internacional Público*, pp. 47-59.

Parlamento Europeu; maior papel aos cidadãos, direitos fundamentais definidos, iniciativa legislativa popular, dentre outras. Eis o conjunto dos principais pontos que fizeram da UE uma notável entidade política plurifuncional, não mais voltada, como inicialmente, apenas aos fins econômicos.<sup>428</sup>

Após a assinatura do Tratado de Amsterdam em 1997, foram introduzidas novas modificações para adequar as políticas comuns aos desafios de uma integração política mais profunda, ainda que a finalidade principal fosse incluir um novo título ao Tratado da União, com vistas a instituir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros, além de estabelecer previsões jurídicas específicas para uma cooperação policial e judicial em matéria penal.<sup>429</sup>

Pretendeu-se também estabelecer algumas modificações no sistema institucional e nos processos decisórios da UE. A grande discussão do Tratado de Amsterdam dizia respeito à possibilidade dos Estados criarem diferentes ritmos quando do aprofundamento do processo de integração, com a implantação de uma "Europa de duas velocidades".<sup>430</sup>

O Tratado de Nice, de 2001 veio justamente apresentar novas discussões sobre uma reforma institucional, sobre as perspectivas financeiras para os anos seguintes e sobre a introdução de novos conceitos relativos aos direitos fundamentais. Traçou ainda modificações em vários assuntos comunitários como, política comercial, fundos estruturais, política ambiental, agenda de ampliação e a entrada de novos países, dentre outros.

Em razão dos problemas surgidos entre os países mais ricos com relação aos menores e mais pobres, também não se conseguiu alcançar a almejada reforma institucional de tal sorte que, sobre esse contexto delineou-se o projeto de Tratado pelo qual se instituiu uma Constituição para Europa.

---

<sup>428</sup> António Vitorino, membro da Comissão Europeia responsável pela justiça e assuntos internos. Palestra "A Constituição Europeia: que novas perspectivas para a UE?" proferida no Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Lisboa, Portugal, em março 2006

<sup>429</sup> Sobre o Tratado de Amsterdam vide: OREJA AGUIRRE, M. (coord.). *El Tratado de Amsterdam – Análisis y comentarios*. McGrawHill, Madrid, 1998, onde também podemos encontrar um capítulo dedicado ao tema de cooperação policial e judicial de REINARES NESTARES, F. De Maastricht a Amsterdam: avances en la cooperación policial europea. In: AGUIRRE OREJA, M. *El Tratado de Amsterdam – Análisis y comentarios*, p. 277.

<sup>430</sup> António de Almeida Santos. "União Europeia: Projecto portador de Futuro ou Santa Casa da Misericórdia?" In: *Civismo e Rebelião, Mem Martins, Europa-América*, 1995. Cf. ainda, mais recentemente, Idem — "Globalização e Anti-globalização", In: *Picar de novo o porco que dorme*, Lisboa, Editorial Notícias, 2003, p.168. Concedendo a existência de aspectos federalistas, já. QUADROS, Fausto de — *Direito Comunitário I*, p. 55

O Tratado de Roma de 2004 elaborou a estrutura de órgãos supranacionais para fazerem os papéis dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dentro da Comunidade Européia. O sistema institucional previsto nele enfrentou fortes desafios e mostrou ser uma árdua e difícil tarefa, tendo em vista o exacerbado espírito nacionalista europeu e, até mesmo, alguns traços de xenofobia de uns em relação a outros.<sup>431</sup>

A elaboração do projeto de Constituição para a UE marcou o resultado final do processo de integração europeu vivido nestes últimos 60 anos, como produto de negociações, transformações e associações entre Estados, configurando uma união sólida de países nunca vista na história moderna.

Contudo, ainda que represente um passo importante na construção da "*arquitetura européia comum*", o fato é que a aprovação do citado instrumento constitucional implicou num exacerbado debate sobre o futuro do modelo comunitário adotado pela UE.<sup>432</sup>

De um lado, países reafirmaram um sentimento "europeísta" como Alemanha, França, Bélgica, Áustria, dentre outros e, do outro, Espanha, Polônia e Reino Unido posicionaram-se de maneira mais cautelosa quando se tratou de criar uma Constituição comunitária<sup>433</sup>.

O principal motivo para esta disputa estava atrelado à distribuição de poderes nas estruturas institucionais comunitárias, pois, desde o Tratado de Nice os países-membros discutiam a reforma dos órgãos comunitários uma vez que a ampliação do processo de tomada de decisões, indiscutivelmente, seria prejudicado pelo aumento no número de países participantes.

Segundo Ana Paula Tostes, ao longo do tempo, dois modelos dominantes de nacionalismo povoaram a história da formação dos Estados nacionais, um designado de "*culturalista*" e outro "*político*".<sup>434</sup>

---

<sup>431</sup> Fausto de Quadros. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia. Coimbra, Almedina, 1995 apud PIRES, Francisco Lucas. A Política Social Comunitária como exemplo do Princípio da Subsidiariedade. In: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*. Coimbra, Almedina, Julho-Dezembro de 1991, ano XXXIII

<sup>432</sup> *Idem*.

<sup>433</sup> Em verdade, tanto Espanha quanto Inglaterra, foram favoráveis à adoção de um projeto constitucional, desde que fossem introduzidas algumas modificações no texto original, como por exemplo, a retirada do termo federal que aparecia na primeira resenha apresentada. In: ACCIOLY, Hidelbrando. *Manual de Direito Internacional Público*, pp. 31-49.

<sup>434</sup> Ana Paula Tostes. *Supranacionalidade e Democracia: O Caso Europeu*, pp. 35-76

O *primeiro* valoriza os aspectos culturais da história comum de um povo, tradição, religião, raça, língua e outros aspectos materiais da vida e da história social definindo uma identidade comum, cujos ideais nacionais gerados são resultados de uma carga emocional voltada para aspectos particulares e espontâneos.<sup>435</sup>

O *segundo* modelo incorpora aspectos políticos e expectativas de ordem e de direito comuns, estrategicamente organizados e construídos socialmente. Assim, é a partir da criação de normas, do fortalecimento de costumes e da modelação de instituições que se lhes fornecem sustentação operacional e se fortalecem os laços a serem valorizados.<sup>436</sup>

Dessa forma são incorporados aspectos políticos e expectativas de ordem e direitos comuns através da criação de normas específicas e, ainda, a defesa de princípios gerais e universais de coexistência pacífica na esfera pública e no cotidiano da vida civil.

O conceito político de Nação, enquanto um ideal de identidade coletiva valoriza a integração política dos cidadãos em busca da liberdade individual de todos. Assim sendo, a existência de privilégios de base aristocrática em uma mesma comunidade política é incompatível, portanto, com a generalidade das leis e a igualdade pleiteada pelo nacionalismo político ou jurídico.<sup>437</sup>

Esse nacionalismo é comparável ao tipo de identidade coletiva possível em uma região que coexistem povos oriundos de tradições históricas diferentes, como é o caso da União Européia. Isto porque, para o nacionalismo de tipo político, importam menos os aspectos culturalistas peculiares do povo e mais o objetivo político comum, qual seja: ser um cidadão participante das diretrizes do governo.<sup>438</sup>

A idéia de “Nação”, que se revelou no “*Terceiro Estado*”<sup>439</sup> no período da Revolução Francesa, perseguiu o sentido da “vontade geral” em Rousseau para quem

---

<sup>435</sup> “O nacionalismo do tipo culturalista é o mesmo que influenciaria a Alemanha, Itália, os países eslavos, e mesmo a França pós-revolucionária, sob os auspícios de Napoleão.” In: KOHN, Hans. *A Era dos Nacionalismos*, p.179

<sup>436</sup> Hans Kohn. *A Era dos Nacionalismos*, p.181.

<sup>437</sup> Scott C. Flanagan e Lee Aie-Rie. *The New Politics, Culture Wars, and the Authoritarian-Libertarian Value Change in Advanced Industrial Societies*, pp. 235-270.

<sup>438</sup> Ernst B. Haas. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, p.552

<sup>439</sup> Na França do Antigo Regime (*Ancien Régime*) e durante a Revolução Francesa, o termo Terceiro Estado (fr. *tiers état*) indicava as pessoas que não faziam parte do clero (Primeiro Estado) nem da nobreza (Segundo Estado), ou seja, a sociedade francesa da segunda metade do século XVIII possuía dois grupos muito privilegiados: - o Clero ou Primeiro Estado, composto pelo Alto Clero, que representava 0,5% da população francesa, era identificado com a nobreza e negava reformas, e pelo Baixo Clero, identificado com o povo, e que as reclamava; - a Nobreza, ou Segundo Estado,

o governo só era legítimo se realizasse a aspiração coletiva dos cidadãos, daí a necessidade de um conceito orgânico que traduzisse uma simbologia de universalidade e de exclusividade ao mesmo tempo.<sup>440</sup>

A superação dos interesses minoritários justifica-se pela composição de um “*espírito nacional*” e pela prevalência de um interesse geral real sobre as divergências locais.<sup>441</sup>

Independentemente da possível distinção entre nacionalismo cultural e político, o que importa na comparação com a constituição de uma identidade coletiva no seio da União Européia é a noção de “*pertencimento*” a um corpo coletivo, a qual legitima algum tipo de cooperação e coexistência.<sup>442</sup>

A percepção, a crença e a idéia de “*pertencimento*” à uma sociedade plurinacional com características heterogêneas vêm sendo construída, graças aos interesses diversos, decorrentes no processo de integração.<sup>443</sup>

---

composta por uma camada palaciana ou cortesã, que sobrevivia à custa do Estado, por uma camada provincial, que se mantinha com as rendas dos feudos, e uma camada chamada Nobreza Togada, em que alguns juizes e altos funcionários burgueses adquiriram os seus títulos e cargos, transmissíveis aos herdeiros. Aproximava-se de 1,5% dos habitantes. Esses dois grupos (ou Estados) oprimiam e exploravam o Terceiro Estado, constituído por burgueses, camponeses sem terra e os “*sans-culottes*”, uma camada heterogênea composta por artesãos, aprendizes e proletários, que tinham este nome graças às calças simples que usavam, diferentes dos tecidos caros utilizados pelos nobres. Os impostos e contribuições para o Estado, o clero e a nobreza incidiam sobre o Terceiro Estado, uma vez que os dois últimos não só tinham isenção tributária como ainda usufruíam do tesouro real por meio de pensões e cargos públicos. Desses termos veio o nome medieval da assembleia nacional francesa: os *Estados Gerais* (fr. *Etats Généraux*), análogo ao Parlamento britânico mas sem tradição constitucional dos poderes parlamentares: a monarquia francesa reinava absoluta. In: GAXOTTE, Pierre, *La Révolution Française*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1957, pp. 31-54.

<sup>440</sup> Sobre o tema, reportamo-nos à Emmanuel Joseph Sieyès (Fréjus, 3 de maio de 1748 - Paris, 20 de junho de 1836) político, escritor e eclesiástico francês, cuja obra mais importante foi o panfleto “*Qu’est-ce que le tiers état ?*” (“O que é o terceiro Estado?”), publicado às vésperas da Revolução Francesa. Nesta obra, Sieyès, com base na doutrina do contrato social (John Locke, Jean-Jacques Rousseau), vislumbrava a existência de um poder imanente à nação, superior aos poderes ordinariamente constituídos e por eles imodificáveis: o *poder constituinte*. Além de legitimar a ascensão do Terceiro Estado (o povo) ao poder político, a obra traçou, portanto, as linhas mestras da Teoria do Poder Constituinte, ainda hoje relevante para o estudo do Direito Constitucional. In: BOUDON, Jacques-Olivier, *Histoire du Consulat et de l’Empire*, Perrin, Paris, 2003, p. 512.

<sup>441</sup> “Não foi por acaso que o ideal revolucionário francês encaminhou no continente sua pretensão de constituir-se como berço de um ideal europeu e universal: o que era bom para a França poderia ser bom para toda a humanidade. Essa percepção surge na Revolução Francesa e atravessa o processo de integração que se inicia após as guerras mundiais. Pierre Nora chama de “hipoteca” da Revolução a idéia da transformação da soberania monárquica em soberania nacional, com todas as conseqüências aí implicadas. Com isso, reconhecemos uma singularidade da concepção de nação no discurso revolucionário, seu alcance e o poder que adquiriu desembocarão em um modelo de soberania que não será questionado até a crise dos Estados nacionais, a qual arrasta consigo a crise, não só da concepção de soberania nacional, mas do próprio modelo de Estado democrático moderno, da representação política, da legitimidade democrática, da liberdade etc. “In: CHAMOREL, Patrick. *Anti-Europeanism and Euroscepticism in the United States*. Working Paper, no 25, European University Institute/Robert Schuman Centre of Advanced Studies – RSCAS, 2004, pp.01-19. (E.book version)

<sup>442</sup> Anthony Smith. *National Identity and the Idea of European Unity*, pp. 55-76.

<sup>443</sup> Ana Paula Tostes. Por que não uma Constituição Européia? *DADOS Revista de Ciências Sociais*, /vol. 49, número 002 Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, pp. 379-415

Segundo Anthony Smith, a tentativa da União Européia de romper com o modelo nacional como modelo privilegiado de identidade coletiva e criar a possibilidade de outra dimensão de identificação coletiva em larga escala, por ser algo totalmente inexplorado, certamente, resultaria em conseqüências imprevistas.<sup>444</sup>

Exatamente, pela sua importância, ao mesmo tempo em que a Europa unificada estava em busca de um princípio legitimador para a sua política supranacional, verificou-se a exacerbação dos nacionalismos e dos localismos.<sup>445</sup>

Enfim, é incontestável a relevância do conceito e da idéia de Nação, que funcionou como tipo ideal *weberiano* para justificar modelos autônomos de organização e legitimação política, a partir do reconhecimento de uma identidade coletiva nacional quando da propositura para a formação de uma Constituição européia.<sup>446</sup>

---

<sup>444</sup> Anthony Smith. *National Identity and the Idea of European Unity*, pp. 55-76.

<sup>445</sup> Brigid Iaffan. *The Politics of Identity and Political Order in Europe*, pp. 81-101.

<sup>446</sup> “Max Weber, ao lado de Émile Durkheim e Karl Marx, constitui-se num dos grandes expoentes da sociologia moderna. Weber viveu na época dos grandes debates travados entre os defensores do positivismo, que dominavam os meios científicos, e os seus críticos. O cerne das discussões estava na caracterização das ditas ciências da natureza e sua diferenciação em relação às chamadas ciências do espírito (históricas, sociais, culturais) ou humanas. Outro aspecto importante naqueles debates consistia na definição do papel dos valores e na possibilidade da formulação de leis que pudessem ser aplicadas nas ciências humanas. Metodologia weberiana, atentando para o fato de que o sujeito da ação não é mais o capitalista proprietário (dono) e sim o gerente profissional (tipo ideal de burocrata) contratado como seu preposto. Aprofundando mais a questão da relação entre as formas de dominação (pensamento weberiano) e as novas formas de organização e gestão, pode-se fazer uma leitura crítica das práticas sociais presentes nas organizações, levando-se em consideração três dimensões fundamentais apontadas por Srour (1999): econômica, política e simbólica. Na dimensão econômica, os fenômenos organizacionais são abordados em seus aspectos racionais que, embora manifestem a intenção de analisá-los de forma independente da vontade social, acabam por promover uma adaptação do conjunto organizacional à vontade do capital, deixando intencionalmente de lado a relação capital versus trabalho, ocultando o conflito e tornando-se veículo de manutenção da ideologia dominante. A dimensão econômica de análise funciona como legitimadora da distribuição de poder, manifestada por intermédio de novas tecnologias de gestão anteriormente referidas. Como exemplo, pode-se citar a gestão participativa, a co-gestão e as equipes autônomas, utilizadas nas organizações para, em última análise, legitimar as relações de poder. Quanto à dimensão política, observa-se uma disputa de interesses e pressões com o propósito de satisfazer alguns interesses em detrimento de outros, o que faz com que algumas decisões tomadas se tornem imperativas como ocorre, por exemplo, em organizações que praticam a reengenharia ou o downsizing, onde os agentes organizacionais medem força na disputa de cargos e funções dentro da estrutura organizacional. Assim, proprietários e gestores formam, por um lado, a chamada coalizão dominante e, por outro, os trabalhadores opõem resistências, reivindicando participação nas decisões e nos resultados, ao mesmo tempo em que clientes e fornecedores, investidores, autoridades, sindicatos, associações e comunidades tendem a funcionar como sustentáculos neste jogo de poder. Tal como ocorre nas dimensões anteriores, a dimensão simbólica também possui capacidade de intervir na realidade organizacional. Assim, esta dimensão fundamenta-se num processo de indução, levando os atores organizacionais a fazer o que é julgado correto ou conveniente, sem o uso da força. Trata-se da influência baseada em algum conhecimento ou saber especial, visando a convencer os outros, persuadindo-os a alterar suas concepções e convicções. Esta dimensão baseia-se ainda na capacidade de inculcar idéias, transmitir propósitos, inspirar valores, induzir opiniões, aliciar etc. Pode-se citar como exemplo a tecnologia de gestão, que utiliza alguns dos elementos da dimensão simbólica nos processos de TQC (Total Quality Control), bem como as redes organizacionais, onde se destacam a persuasão racional e o convencimento. Como ficou evidenciado nas três dimensões descritas, ainda prevalece no seio das organizações a

A história da valoração do conceito de Nação em face da estruturação de uma Constituição comum foi a prova da aceitação deste modelo e, se revelou um eficiente fator de agregação, da mesma forma que até hoje, vem sendo usado, tanto em prol da liberdade, quanto do totalitarismo e da tirania, em doutrinas democráticas e doutrinas imperialistas.<sup>447</sup>

Nesse contexto, na época, Paulo Ferreira da Cunha afirmou que,

(...)

A “Constituição Europeia” é a mais profunda e complexa questão institucional – jurídica e política – deste nosso momento, na Europa – e com naturais repercussões mundiais. Ela precede e sobrepuja naturalmente qualquer outra, até porque tal Constituição é o sinal visível de grandes transformações – certas já operadas, e outras a vir. Algumas ainda inimagináveis. E o que temos vindo a assistir corresponde a uma enorme mudança de modelo ou paradigma dentro da normalidade constitucional do constitucionalismo moderno, comum aos diferentes estados europeus.<sup>448</sup>  
(...)

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, os “autores” da Constituição da Europa não disfarçaram sua pretensão em ser um ato de conformação e fundação de natureza programática e ordenadora que procurava dar à Comunidade Européia, na sua concreta situação histórica, um enquadramento jurídico constitutivo.<sup>449</sup>

No entanto, ao positivar constitucionalmente o catálogo das políticas, críticas se lançaram por toda parte contra o dirigismo constitucional imposto por algumas constituições européias, como, por exemplo, a de Portugal, se transferirem para a

---

dicotomia entre valores e fins. Assim, as práticas atuais de gestão empresarial têm como objetivo implícito a regulação do conflito entre capital e trabalho, muitas vezes camuflado por intermédio de ações desenvolvidas que reforçam a dominação da ideologia organizacional sobre as pessoas. Portanto, os princípios do paradigma weberiano da ação social, que visa à compreensão do sentido dessa dominação refletida nas práticas de gestão empresarial, sugerem debates e conversações no âmbito da teoria organizacional (Reed, 1998). Enfim, o que se constata na realidade é a presença de um discurso novo legitimado por práticas de gestão empresarial ditas modernas, mas que, em essência, demonstram a predominância dos velhos conceitos burocráticos, que se manifestam sob nova e pretensiosa forma de ideologia. Ressalte-se, ainda, que não era preocupação de Weber estabelecer uma definição para as organizações e tampouco padronizar procedimentos a serem seguidos por elas. O seu tipo ideal (burocracia) não tem a pretensão de ser um modelo prescritivo. Trata-se de uma abstração descritiva, um esquema que sintetiza os pontos comuns à maioria das organizações formais modernas, em que ele procurou desenvolver a base, o alicerce formal-legal sobre o qual as organizações se assentam.” In: MORAES, Lúcio Flávio Renault; MAESTRO FILHO, Antonio Del; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, vol.7 no.2 Curitiba Apr. / June, 2003, pp. 57-71.

<sup>447</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*, pp. 35-76.

<sup>448</sup> Paulo Ferreira da Cunha. *Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia*, pp. 279-323.

<sup>449</sup> Jose Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 90.

futura *Constituição dirigente europeia*, acrescentadas por críticas relacionadas a formação de um *supranacionalismo dirigente*.<sup>450</sup>

Elucidando tais fatos, leciona Canotilho<sup>451</sup>,

(....)

*As principais retóricas políticas e argumentativas contra a Constituição dirigente europeia são, antes de mais, críticas contra a própria ideia de Constituição europeia. Quer se parta do argumento do Estado e da incontornável referência de uma Constituição à estatalidade (Staatlichkeit), particularmente agitado por alguns quadrantes jurídico-constitucionais alemães (cfr. a história e a desconstrução desta ideia em Christoph Möllers, Staat als Argument, München, 2000) quer se parta dos argumentos do nacionalismo republicano de esquerda, agitado com virulência por significativos sectores políticos franceses) (cfr. Jean-Marc Ferry, La Question de l'État Européen, Paris, 2000) ambas estas compreensões recusam constelações político-constitucionais pós-nacionais ou pós-estaduais. A Constituição Europeia é aqui recusada não porque se trate de uma constituição dirigente mas porque, pura e simplesmente, pretende arrogar-se a Constituição supranacional. (....) (grifos nossos)*

Assim, segundo Ana Maria Guerra Martins, a aplicação do conceito de Constituição a outras formas de agregação do poder público, como é o caso da União Europeia, pressupunha a libertação dos quadros tradicionais dominantes do pensamento jurídico-político desde o século XVIII e a conseqüente aceitação de algumas premissas, dentre elas:<sup>452</sup>

- a) A admissibilidade da existência de uma Constituição fora do quadro estatal;
- b) Que as exigências desta Constituição poderiam não coincidir com as exigências da Constituição dentro do quadro estadual, o que não implicaria na perda do carácter constitucional;
- c) A consideração de que num espaço geográfico podem coincidir duas constituições com características diferentes, que se influenciem mutuamente e não se anulam. Uma Constituição para a União deveria estar em consonância com as tradições constitucionais comuns dos seus Estados membros, assim como as constituições estaduais devem respeitar a da União;

---

<sup>450</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Cidadania e Construção Europeia*, pp.13-25.

<sup>451</sup> Jose Gomes Canotilho. *A Constituição Europeia entre o programa e a norma. Diálogos Constitucionais Brasil / Portugal*, p.51

<sup>452</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, p.123.

- d) A Constituição não teria necessariamente de ser um produto acabado, podendo encontrar-se num processo de formação, mais ou menos prolongado, contudo, o carácter dinâmico e evolutivo da integração europeia deveria repercutir na Constituição, para ser vista como um processo.

Com efeito, sabemos que atualmente existem outras formas de agregação do poder político para além do Estado, que também necessitam de um enquadramento constitucional, pois afetam diretamente a esfera jurídica dos cidadãos, como é o caso dos Tratados.

O fato é que, eventual qualificação de Tratado para a concepção de uma Constituição para a União Europeia deve ser compreendida no quadro do constitucionalismo global, ou pelo menos, um constitucionalismo europeu, em que coexistem vários níveis constitucionais, que tanto possam se situar aquém ou além do Estado.<sup>453</sup>

Em um instigante artigo dedicado à tarefa dos juristas europeus em pensarem uma Constituição para o futuro da Europa, Peter Habermas<sup>454</sup> lançou nove teses sobre o “*espírito da Constituição da Europa*”, assim resumidas por José Joaquim Gomes Canotilho,<sup>455</sup>

(...)Quem falar de Constituição europeia deve ter presente que esta Constituição é (1) um contrato da sociedade europeia com os seus cidadãos, os seus municípios, as suas regiões e as suas Nações e os seus Estados Membros; (2) uma identidade cultural formada por várias culturas; (3) um espaço de cultura, de religião, educação, ensino, ciência, arte e desporto; (4) é um espaço de cultura jurídica assente na unidade e pluralidade, com os princípios jurídicos fundamentais, os direitos fundamentais e valores comuns a constituírem uma verdadeira “constituição do pluralismo”; (5) um espaço de publicidade plural onde a política assume um papel de relevo, com os partidos de nível europeu, as associações, as igrejas e confissões religiosas, as organizações não governamentais, as instituições científicas na qual caberá uma “teoria comparada da Constituição”; (6) uma comunidade constitucional constituída pelas Constituições nacionais e a Constituição Europeia; (7) uma casa cultural onde a cultura constitucional de liberdade e identidade forma a dimensão profunda do processo e conteúdo da integração europeia; (8) um espaço jurídico em que desaparecerá o “Direito Europeu” para dar lugar a disciplinas como “Direito Constitucional Europeu”, “Direito Administrativo Europeu” articuladas das dimensões específicas europeias e das dimensões jurídico-constitucionais estaduais; (9) um espaço onde o “constituir

---

<sup>453</sup> José Casanova. *Regionalism, European Secular Identities, and European Integration 2005*. Disponível em <<http://www.eurozine.com>

<sup>454</sup> Peter Habermas. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição Para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição*, pp. 13-14.

<sup>455</sup> Jose Gomes Canotilho. *Op. cit.*, p.16.

Constitucional” faz referência a instâncias universais e a dimensões transcendentais. (.....)

Durante a discussão do caráter e do feitio da Constituição Européia, surgiram alguns problemas jurídicos dogmáticos. O primeiro que se afigurou dizia respeito ao *tipo da Constituição, ou seja, seria uma Constituição-quadro*, limitada ao esquema de governo e de organização do poder político da União Européia; uma *Constituição programa*, definidora das tarefas, fins e políticas desta União; uma *Constituição-processo* aberta a políticas públicas alternativas ou uma *constituição dirigente*, pormenorizada e mantenedora da individualização, organização e procedimentos políticos; uma *Constituição de princípios*, condensadora de princípios fundamentais, bases estruturantes e princípios jurídico-constitucionais gerais; uma *Constituição de regras* com normas precisas e densas dotadas de exeqüibilidade e aplicabilidade imediata ou uma *Constituição de direitos*, consagradora e garantidora de direitos fundamentais; ou ainda, uma *Constituição do poder*, interessada fundamentalmente na criação, funcionamento e decisão dos órgãos de poder.<sup>456</sup>

A resposta, como é evidente, não se coloca necessariamente em termos de alternatividade, pois em todas as Constituições há princípios, regras, programas, normas de direito, de organização e de competência. O problema central concentrava-se na base da comunicação, ou seja, saber que *tipo-base* de Constituição havia sido desenhado pela Convenção encarregada de elaborar o texto Constitucional europeu.

Na Declaração de Laeken de 2001 a União Européia defrontou-se com um problema político-constitucional nuclear, qual seja, a superação definitiva da Europa do pós-guerra avançando para uma “Grande União” alargada a vinte e cinco países e, com instituições eficientes quanto à organização do poder e à tomada de decisões, ou uma “*ONU Européia*” limitada às declarações políticas e manifestações da vontade dos Estados membros.<sup>457</sup>

Relacionado a isso, estava a elaboração de uma Constituição Européia, que “constitucionalizasse” o *acquis communautaire* convencional, regulamentar e jurisprudencial da União Européia; que resolvesse a defasagem cívica e democrática, tornando a União uma organização mais próxima do cidadão e por fim,

---

<sup>456</sup> Jose Gomes Canotilho. *Op. cit.*, p.16.

<sup>457</sup> Site oficial “*Europa*” em referência aos documentos de acesso público sobre o História e Formação da Europa. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

que estruturasse de forma mais consistente as relações externas e de segurança no mundo globalizado.<sup>458</sup>

Para a persecução deste objetivo, a Declaração de Laeken aproveitou as sugestões do relatório Dehene/Simon/Weisäcker no sentido de se operar uma bipartição na legislação existente o que consistiria na elaboração de dois Tratados, um *tratado-base* e um *tratado complementar*.<sup>459</sup>

O *primeiro* recolheria os princípios e valores fundamentais da União Européia e integraria a Carta Européia de Direitos Fundamentais. O *segundo* incluiria basicamente as políticas comunitárias já positivadas nos Tratados e se acrescentariam normas sobre política externa e segurança, (os 2º e 3º pilares da U.E) sendo que ambos, se encontravam elevados ao nível de Constituição formal da União Européia.<sup>460</sup>

Segundo Canotilho, esses Tratados integradores do “direito-base ou primário” e do “direito das políticas ou secundário”, não esgotaram todo o Direito Comunitário, havendo um importante direito derivado constante de regulamentos e diretivas, considerado também como *acquis communautaire*.

Contudo, não seria possível ocorrer a “*elevação de todo o direito terciário a direito constitucional formal, sob pena de a Constituição Europeia se transformar em Supercódigo Europeu*”.<sup>461</sup>

Verifica-se, assim, que a tarefa de *seletividade material* do direito da União que se pretendia adotar com preferência de aplicação relativamente ao direito interno, acabou numa amálgama de direito primário, “bases”, direito secundário, “políticas” e direito terciário, “direito derivado constante de regulamentos e diretivas”, e em nada contribuiu para a redução da complexidade das relações entre o ordenamento europeu e os ordenamentos nacionais.<sup>462</sup>

---

<sup>458</sup> Stijn Smisans. The EU’s Schizophrenic Constitutional Debate: Vertical and Horizontal Decentralism in European Governance. *Working Paper*, nº 32, European University Institute/Robert Schuman Centre of Advanced Studies - RSCAS., 2004, p.147 e sgts.

<sup>459</sup> Ana Paula Tostes. Por que uma Constituição Européia? Dados, *Revista de Ciências Sociais*, vol.49, numero 002, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2006, pp. 379-415.

<sup>460</sup> Paulo Ferreira da Cunha. *Tempos de Sancho – A Constituição Europeia e os Ventos da História*. In: “Videtur”, n.º 28, 29 de Junho 2004.

<sup>461</sup> Jose Gomes Canotilho. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>462</sup> *Idem*, p.35

#### 4.1. Origens e essência da Constituição Européia

A extrema variedade de normas incorporadas no projeto de Constituição Européia criou relevantes problemas quanto à sua normatividade. Segundo Peter Badura, se entendermos por *normatividade* de uma Constituição a sua juridicidade e respectivos efeitos, verificar-se-á que a pretensão de converter em norma, medida para a política e para o exercício do poder, encontrará notáveis dificuldades, pois ao se constitucionalizar políticas ela se transforma em uma *Constituição dirigente* da vida econômica e social.<sup>463</sup>

Podemos identificar razões semelhantes às que levaram à crise de Maastricht na resistência ao projeto de criação de uma Constituição européia. Sabemos que o processo de mais de meio século de integração não obteve participação popular, entretanto, sabemos também que valores e crenças são construídos socialmente e podem gerar estratégias de ação coletiva.

Assim, a criação de uma cidadania e um ordenamento jurídico de caráter regional reforça, além dos instrumentos legais e institucionais, características de similaridades e coincidências de idéias, interesses, crenças e valores entre os cidadãos que integram os Estados-membros da UE.<sup>464</sup>

Segundo Ana Paula Tostes, esses esforços do governo comunitário ficam explicados, principalmente,<sup>465</sup>

(...) menos pelo que a Constituição européia poderia, de fato, trazer de novo para os poderes exercidos pelas suas instituições, e mais para promover certa comoção nas sociedades dos Estados-membros em nome da legitimação do processo de integração e garantindo, com isso, maior eficácia para as suas políticas. O projeto de construção de uma identidade social e o reconhecimento da união política e legal por parte das sociedades nacionais é o que justifica a preocupação que as instituições européias têm tido em estabelecer uma "Constituição" que, como sabemos, trata-se de um tratado internacional".

Ainda segundo a autora, como todo Tratado, deve ser incorporado segundo as regras constitucionais de cada Estado, não é incomum que, em função da sua abrangência política, as constituições estaduais determinem a consulta popular.

---

<sup>463</sup> Peter Badura. Die Normativität des Grundgesetzes. In: Isensee/Kirchhof, Staatsrecht, VII, p.34 In: CAMPOS, Diogo Leite ; MARTINS, Ives Gandra da Silva ; MENDES, Gilmar Ferreira; *Evolução Do Direito No Século XXI*. Estudos De Homenagem Ao Professor Arnoldo Wald. Coimbra, p.134.

<sup>464</sup> Emmanuel Adler. Europe's New Security Order: A Pluralistic security community. In: B. Crawford (ed.). *The Future of European Security*. Berkeley, Center for German and European Studies, 1999, pp.311-330.

<sup>465</sup> Ana Paula Tostes. Por que uma Constituição Européia? Dados, *Revista de Ciências Sociais*, vol.49, número 002, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, pp. 379-415

Sobre tal aspecto, é interessante frisar que à época, mesmo antes do conteúdo do texto da Constituição ser conhecido, foram feitas pesquisas de opinião pública a respeito de sua aceitação. Observando os resultados verificou-se que a aceitação da criação de uma Constituição era alta mas ao mesmo tempo, sua rejeição também.<sup>466</sup>

Em 2004, por ter sido o principal ano de discussão sobre o conteúdo do projeto da Constituição pelas sociedades e meios de comunicação europeus, ocorreu uma mudança na percepção popular no tocante à sua aceitação, de tal forma que, em 29 de outubro de 2004, deu-se a adoção do Tratado da Constituição através do Conselho de Roma.<sup>467</sup>

Isso revela a importância simbólica da ideia de Constituição, independentemente das suas condições e cláusulas. Demonstra que a cúpula da União estava correta ao designar como Constituição um Tratado que buscava alçar legitimidade ao processo de unificação política.<sup>468</sup>

A importância histórica nacional das constituições nos leva a pressupor laços de legitimidade e uma organização institucional democrática com mecanismos de participação e de realização de justiça.<sup>469</sup>

Com isso restou mais clara a compreensão da estratégia da construção da ideia de Constituição, que marcava simbolicamente o Tratado da União Européia pois, nesse projeto da integração regional européia, havia a pretensão de fortalecer uma noção de território e identidade social comuns.

---

<sup>466</sup> O Eurobarometer é o maior instituto de opinião pública da Europa atualmente e vem mapeando a percepção das sociedades dos Estados-membros sobre os mais variados aspectos da integração e da política européia de modo geral. Uma pesquisa do Eurobarometer realizada na Holanda pós-referendo e publicada em junho de 2005 (Flash EB n 172,2005), revelou que a principal razão do voto “não” na Holanda (32% dos votantes) se deu em função da falta de informação, 19% temiam a perda da soberania nacional, e 14% votaram “não” como forma de se opor ao governo. Jornais do mundo inteiro divulgaram este relatório naquela ocasião, disponível nos arquivos da Comissão da UE. Acessível no site: <http://ec.europa.eu>. In: *EUROBAROMETER Surveys*, n° 64, 2005, Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives).

<sup>467</sup> Quando comparamos os resultados do grau de apoio à Constituição de 2004 e 2005 por país podemos verificar que houve queda em quase todos os Estados membros, com destaque para Holanda, Áustria e República Tcheca, tendo crescido apenas na Hungria e Itália. Na França, o debate sobre a Constituição ocupou todos os espaços da sociedade civil, houve empenho das instituições de ensino e do governo no sentido de divulgar e conscientizar a sociedade civil a respeito do significado, conteúdo e consequências do Tratado da Constituição. In: *EUROBAROMETER Surveys*, n° 63, 2005. Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives).

<sup>468</sup> Paulo Ferreira da Cunha. *Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia*, pp. 279-323

<sup>469</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*, pp.379-415

Na base da condição de se estabelecer uma Constituição, entretanto, a existência de uma cidadania comum no território da União, embora implementada juridicamente há tempos, foi assimilada lentamente e, ainda hoje, permanece reticente, como é o caso da aceitação de uma identidade coletiva comum regional.<sup>470</sup>

As Constituições dos Estados modernos se assentam na idéia de que o Estado-Nação se funda em um sistema de símbolos e identidades compartilhadas, de tal forma que a dimensão simbólica do poder do Estado “sustenta as necessidades morais e éticas dos cidadãos, não apenas as materiais”<sup>471</sup>

A relação entre *identidade e política* é exemplificada pela história da busca de legitimação dos Estados modernos a partir da noção de Nação, em alguns casos, reforçando aspectos étnicos, de raça e religião, como é o caso da Alemanha e, em outros, aspectos políticos e jurídicos traduzidos em valores cívicos para evitar a diferenciação do cidadão e da pessoa humana através das particularidades de suas escolhas e origens religiosas ou culturais, típico exemplo da França.

---

<sup>470</sup> “Institutos de pesquisa de opinião pública europeus vêm se debruçando também sobre o mapeamento dos graus de aceitação da cidadania europeia e divulgam, periodicamente, diagnósticos sobre a percepção social da relação entre a cidadania nacional e europeia ( Só o Eurobarometer faz cerca de quatro sondagens por ano sobre os mais variados temas da integração) Verificamos que os países que apresentaram percentuais mais altos sobre a má avaliação quanto ao pertencimento à União, ou seja, Suécia, Reino Unido e Áustria, são exatamente os mesmos Estados-membros que valorizaram mais a sua identidade nacional (como verificamos a partir dos resultados anteriores). A Grécia é um caso de destaque, pois possui um sentimento nacional e patriótico muito forte, que se apóia na convicção de que ela é o berço da civilização ocidental. Da mesma forma, a Finlândia tem uma história de resistência à dominação e tende a proteger-se em sua identidade nacional. Em outro extremo estão os países que ingressaram na União em 2004; estes demonstraram um sentimento de nacionalidade muito fraco. Dentre os resultados mais significantes neste sentido, destacam-se os da Estônia e da Hungria (39%), países que estão em busca de uma nova identidade, olhando mais para possibilidades futuras do que para seu recente passado de hegemonia russa. A ênfase na identidade nacional é aceita por 85% dos cidadãos, tanto os da Europa dos 15 quanto dos 25. A idéia de uma identidade coletiva que pretenda substituir, sobrepor ou mesmo mesclar com a identidade nacional, tomando por base um alto grau de compartilhamento de aspectos culturais (raça, língua, religião, tradição etc.), não parece ter mais espaço na região europeia. Qualquer assimilação só parece possível no âmbito de coincidências políticas e interesses jurídicos e civis. O único resultado absolutamente discrepante é o relativo a Luxemburgo, que demonstra que seus cidadãos assumiram plenamente a identidade civil estratégica e politicamente construída - sem qualquer nuance culturalista, 20% dos cidadãos de Luxemburgo pesquisados declararam sentirem-se “só europeu”. Qualquer debate anterior ao alargamento, ainda sobrevivente, sobre a possibilidade de se construir uma identidade coletiva europeia alimentada por aspectos materiais e culturais, perde o fio da razão argumentativa com a entrada dos países do Leste europeu na UE. Com a entrada de Estados-membros do Leste europeu na União, tornou-se incontestável que apenas uma noção de identidade coletiva baseada em coincidência de perspectivas civilizatórias e políticas (tese do nacionalismo construtivista ou político) pode ter lugar no caso da UE atualmente.” Eurobarometer, EB no 59, 2003) In: TOSTES, Ana Paula. “Por que uma Constituição Europeia?“. Dados, *Revista de Ciências Sociais*, vol.49, número 002, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, pp.379-415.

<sup>471</sup> O nacionalismo, em uma de suas vertentes concorrentes, quais sejam, construtivista (nacionalismo político) e naturalista (nacionalismo culturalista), não vinha sendo questionado até a intensificação da globalização, que trouxe meios de ação transnacional e um aumento de atores não-estatais, por condições materiais e tecnológicas de ação e organização In: KRASNER, Steven, 1984: 233 apud LAFFAN, Brigid. “The Politic of Identity and Political Order in Europe”. *Journal of Common Market Studies*, vol.34 n° 1, 1996, pp. 81-101.

Segundo Ana Paula Tostes, para os “*europessimistas*” ou “*eurocéticos*”, a integração em termos de identidade coletiva é impossível, na medida em que a identidade nacional será sempre particularmente fundamental para os cidadãos.<sup>472</sup>

Por outro lado, é preciso levar em conta que a construção desta identidade é um longo processo que perpassa por vários níveis da vida em sociedade, como a cultura, a arte, a literatura, a religião, produzindo imagens e analogias que não se explicam por mecanismos racionais, mas se experimentam pela emoção e com o tempo.

Michael Walzer enfatiza que a atividade simbólica é um “processo criativo” sem nada de lógico ou necessário. É uma estratégia de atribuição de unidade, organização, significação, personificação, do mesmo modo que, uma mudança referencial da identidade coletiva pressupõe um processo de transformação no *equipamento simbólico*, na *mentalidade coletiva*, na *episteme social* e na personalidade.<sup>473</sup>

Descreve ainda a política como uma arte de unificação: “*de muitos ela faz um*” e, a atividade simbólica seria a forma mais importante de reunir as coisas, intelectualmente e emocionalmente, superando assim o isolamento e mesmo a individualidade. Nesse quadro, “*o Estado é invisível e deve ser personificado antes de ser visto, simbolizado antes de poder ser amado, imaginado antes de poder ser concebido.*”<sup>474</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho aponta no caminho da Constituição nacional dirigente à Constituição dirigente da Europa, algumas outras críticas canalizadas ao que chamou de “*dirigismo constitucional europeu*”. Em primeiro lugar,

(...) o federalismo europeu disfarçado na Constituição Europeia, transporta algumas dimensões metanarrativas da modernidade constitucional. A Constituição Europeia pretendeu ser uma *récita omnicompreensiva e totalizante* que confere à história europeia um significado certo e unívoco, mesmo quando reconhece com humildade as antigas discórdias.<sup>475</sup>

O autor, a proclamada divisão, “unidos na diversidade”, constante do Preâmbulo, serviu para recortar os povos da Europa, o “novo sujeito histórico” e o Continente Europeu “portador de civilização”, como entidade coletiva que

---

<sup>472</sup> Ana Paula Tostes, *Op. cit.*, pp. 35-76

<sup>473</sup> Michael Walzer. *On the Role of Symbolism in Political Thought*, pp. 191-204

<sup>474</sup> *Idem*

<sup>475</sup> Jose Gomes Canotilho. *Op. cit.*, p. 17.

transportava a emancipação da humanidade e continuava o “progresso” por vezes interrompido.<sup>476</sup>

Mais relacionadas com o dirigismo constitucional estavam as críticas denunciadoras da elevação de tratados de uma comunidade econômica em “*códigos econômicos de uma comunidade política*”. Ainda segundo o autor,

(...) enquanto os Estados se ‘deseconomicizavam’ propusera-se a economização da Constituição Europeia e nessa medida, correu-se o risco de “irritar” sistemas com operacionalidades diferentes rotundamente disfuncionais no contexto policontextual de diferenciação dos sistemas. Em certa medida, a Constituição europeia pretendia articular o dirigismo normativo-constitucional com um regulativismo econômico privatista neoliberal, impondo-se a uma direção e regulação simultaneamente política e econômica.<sup>477</sup>

Em entrevista ao jornal do Advogado, Canotilho afirmou que era

(...)

*previsível que ao sobrecarregar um texto com economia e políticas, se introduzisse numa constituição aquilo que ela não deve ter: a instabilidade e a mutabilidade das trocas econômicas e das políticas públicas. Por último, a Constituição dirigente europeia significa a constitucionalização fundamental das sociedades nacionais europeias, pois dado o seu programa econômico, social, cultural, todos os problemas econômicos, sociais e culturais são, ao mesmo tempo, problemas constitucionais europeus susceptíveis de resolução através de decisões político constitucionais adotadas pelo futuro “centro político europeu”. Estes argumentos devem ser contextualizados, pois o discurso sobre a Constituição europeia não deve subestimar princípios fundamentais estruturantes da competência da União, designadamente os princípios da atribuição, da subsidiariedade e da proporcionalidade.<sup>478</sup>*

De qualquer modo, a constitucionalização europeia das políticas públicas exprimiu a idéia típica das constituições dirigentes, a imposição de políticas e ordens de legislar no âmbito econômico, social e cultural, e conseqüente controle da constitucionalidade destas.

No mais, Canotilho ainda afirmava que o Direito Constitucional clássico, nas suas conformações *jacobina* e *hegeliano-bismarkiana* compreendiam o Direito, e agora, também, o Direito Constitucional, como um sistema de *legislatio*, em suas

---

<sup>476</sup> “Portanto, estaríamos perante um novo historicismo europeu e uma nova filosofia da história centrada na idéia de irreversibilidade civilizadora, “progredir na via da civilização”, “progresso e prosperidade e bem de todos os seus habitantes”, eram algumas fórmulas textuais do Preâmbulo”.- *Idem*, p.9

<sup>477</sup> Jose Gomes Canotilho. *A Constituição Europeia entre o programa e a norma. Diálogos Constitucionais Brasil / Portugal*, p.13.

<sup>478</sup> Jose Gomes Canotilho. O fracasso do projeto de uma constituição europeia. *Entrevista ao Jornal do Advogado – OABSP*, ano XXXIV, n. 330, julho, 2008

palavras: “*estruturava-se uma visão cibernética do político conducente a um esquema jurídico de injunções* políticas formalmente plasmadas em normas constitucionais imperativas.”<sup>479</sup>

Ora, a normatização da política e do político, e, sobretudo, o dirigismo constitucional abrangente dos vários subsistemas sociais, esqueceu a diferenciação estrutural destes vários subsistemas, econômico, político, social, cultural para se arrojar no sistema dos sistemas.<sup>480</sup>

Neste contexto, se as teses evolutivas de Niklas Luhmann<sup>481</sup> acerca da Constituição pareciam impor-se progressivamente, o Direito Constitucional europeu insinua precisamente o contrário. Não obstante as principais cautelas transportadas nos princípios de atribuição, subsidiariedade<sup>482</sup> e proporcionalidade, pode-se dizer

---

479 Jose Gomes Canotilho. *A Constituição Europeia entre o programa e a norma. Diálogos Constitucionais Brasil / Portugal*, p.19

480 Alexandre Coutinho Pagliarini, *A Constituição Europeia como signo: da superação dos dogmas do Estado Nacional*, pp. 179 – 196.

<sup>481</sup> Niklas Luhmann (Lüneburg, 8 de dezembro de 1927 — Oerlinghausen, 6 de novembro de 1998) foi um sociólogo alemão, sendo hoje considerado, juntamente com Jürgen Habermas, um dos mais importantes representantes da Sociologia alemã atual. Adepto de uma teoria particularmente própria do pensamento sistémico, Luhmann teorizou a sociedade como um sistema autopoietico. Ao empregar os sistemas autopoieticos ao direito, Luhmann consegue reduzir a complexidade social. De tal modo, os estudos de Luhmann apregoam que o direito, em seu viés autopoietico, se (re)cria com base nos seus próprios elementos. Sua autorreferência permite que o direito mude a sociedade e se altere ao mesmo tempo movendo-se com base em seu código binário (direito/não-direito). Tal característica permite a construção de um sistema jurídico dinâmico mais adequado à hipercomplexidade da sociedade atual. IN TRINDADE, André. Para entender Luhmann e o Direito como sistema autopoietico. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.105.

<sup>482</sup> Sobre esse tema, leciona Paulo Ferreira da Cunha, “A Europa de há muito que deixou de ser a mera mesa a que se sentavam os núncios dos respectivos soberanos. Mesmo reconhecendo que a Europa tem traços já visivelmente federais, importa observar que a situação de subalternidade aparente dos Estados-membros face à União terá que ser articulada com o fundante e omnipresente princípio da subsidiariedade, um dos princípios fundantes da Constituição europeia, pelo qual as estruturas institucionais e poderes mais próximos das realidades são quem deve ter a competência para curar dos respectivos problemas, sendo as estruturas e poderes mais longínquos (como os da União) apenas subsidiários. Não será fácil essa articulação – bem o sabemos. Mas estamos em crer que há uma ordem de valores constitucionais, e, nesse sentido, que é mais importante o princípio da subsidiariedade do que todos os outros. Aliás, ele é fundamental mesmo para a ideia de federalização. Nesse sentido, por exemplo, não repugna – pelo contrário, tudo aconselharia – a maior integração ao nível da defesa comum (sem descurar a defesa própria), por uma simples e elementar razão, em tudo concorde com o princípio da subsidiariedade: da defesa comum melhor trata a União do que cada país isolado. Do mesmo modo, porém, já não faz qualquer sentido uma total uniformização jurídica, porque de muito do Direito de cada Estado sabe cada Estado, porque mais próximo da(s) respectiva(s) realidades sociais, culturais, económicas, etc. Porque o Direito não é uma matemática universal, transcultural, antes multicultural. E, num tempo de por vezes tão folclórica defesa do multiculturalismo, querer abdicar das diferenças jurídicas seria incoerente. Os EUA têm sistemas jurídicos diversos de Estado para Estado. E não se põe problema de unidade nacional ou de falta de coesão sequer por nuns lugares haver pena de morte e noutros não... Alguma integração jurídica é obviamente muito importante, mas não um direito único. O bom senso deveria, nesta matéria, imperar sobre a febre legisladora dos poderes, a vaidade dos que desejam posar para a História como novos Licurgos, e a vontade de harmonização à outrance...” In: CUNHA, Paulo Ferreira da. *O Princípio dos Princípios da Constituição Europeia: A Subsidiariedade apud* “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia”, Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005, pp. 279-32

que a Constituição Européia procurava reaglutinar um esquema dirigente através do Direito Constitucional.<sup>483</sup>

Pois bem, segundo Ana Maria Guerra Martins o adjetivo que melhor define as realidades constitucionais amenizando as críticas feitas e agasalhando as características anteriormente expostas é a palavra *transnacional* e não *supranacional* e *superestadual*, pois a “*Constituição transnacional é uma realidade que está para além dos Estados, que os une e integra em uma comunidade política mais vasta, e não acima destes*”.<sup>484</sup>

Philip Jessup já tinha aplicado o adjetivo *transnacional* ao Direito Internacional na sua obra *Transnational Law* em 1956, mas em conteúdo bastante diferente, o que se compreende, dado que atualmente, o Direito Internacional e o Direito da Comunidade européia possuem características absolutamente distintas.<sup>485</sup>

Para Jessup o termo *transnacional* tem caráter essencialmente, territorial, ou seja, caracteriza um Direito que se aplica além das fronteiras do Estado e abrange também o Direito Internacional privado. Atualmente, os adeptos ao termo, ao contrário, colocam o acento tônico no conteúdo, na substância, nas matérias tratadas e na forma como o Direito se relaciona com os indivíduos.<sup>486</sup>

A idéia da aprovação formal de uma *Constituição Transnacional* para a Europa teve ao longo dos anos, muitos defensores mas nunca tinha conseguido, até há pouco tempo, verdadeiramente, vingar.

Contudo, foi dado novo fôlego com a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, a qual após diversas negociações conduziu à aprovação de um projeto de Tratado, que estabeleceu uma Constituição para a Europa. Em razão dos interesses, excessivamente divergentes, em confronto, não

---

483 Jose Joaquim Gomes Canotilho. O fracasso do projeto de uma constituição européia. *Entrevista ao Jornal do Advogado – OABSP*, ano XXXIV, n.330, julho, 2008

<sup>484</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, p.124.

<sup>485</sup> Para Jessup o Direito Internacional não deveria se ocupar apenas das relações entre as Nações ou estados, mas de qualquer ação ou evento que transcende as fronteiras nacionais, pois segundo ele, o transnacional law abrange tanto o direito internacional publico como o privado. In: JESSUP, Philip. *Transnational Law*. New Haven: Yale University Press, 1956. In the Storrs Lectures delivered at the Yale Law School in February, 1956, p.113.

<sup>486</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, p.125.

fora votado na Convenção sobre o futuro da Europa tendo sido aprovado por consenso, sobre o sistema de *package deal* <sup>487</sup>.

Em relação ao TUE, o projeto de Constituição Europeia reforçou o caráter constitucional do instrumento constitutivo da União Europeia mas se manteve distante das constituições estaduais, por diversas razões. <sup>488</sup>

Em *primeiro* lugar, não se tratava de uma constituição estadual, pois a União continuava a não configurar como um Estado, mas como “uma união de Estados e de cidadãos”.

Em *segundo* lugar, o projeto continuava a ser uma constituição pactícia, cuja intervenção da convenção contribuiu para o alargamento das vontades conjugadas em seu entorno, uma vez que nela participariam representantes do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais, dos governos dos Estados membros e dos Estados em vias de adesão. <sup>489</sup>

De fundo o que se observa, é que apesar das decisões finais competirem aos Estados membros, pelo contexto descrito em seu bojo, não se pode negar a forte influência que teriam nestas decisões, os trabalhos da Convenção. <sup>490</sup>

Pois bem, podemos dizer que o projeto de Constituição Europeia representou mais um passo na formação de uma *Constituição Transnacional*, no sentido de ser construída sob a influência de várias forças – os Estados, os órgãos da União e os povos Europeus, sem obedecer a nenhum modelo pré-existente, nem pré-estabelecido. <sup>491</sup>

No mais, procurou clarificar diversos aspectos que sempre constavam das pautas de discussões, como o caso da definição da base de legitimidade dual da União, enunciação dos valores, repartição de atribuições entre a União e os Estados, a tipologia dos atos jurídicos, a consagração de um catálogo de direitos fundamentais e outros. <sup>492</sup>

---

<sup>487</sup> “Sistema de votação em bloco através da negociação por conjunto de normas para não colocar certos Estados na posição de vencidos e outros na situação de vencedores.”; *Idem*, p.126

<sup>488</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Europeia*, p.130.

<sup>489</sup> *Idem*, p.131

<sup>490</sup> Ana Paula Tostes. *União Europeia: O Poder Político do Direito*, pp. 21-34.

<sup>491</sup> José Joaquim Gomes Canotilho. *Precisará a Teoria da Constituição Europeia de uma Teoria do Estado?* In: Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia”, p. 665.

<sup>492</sup> John H. H. Weiler. *The Constitution of Europe*, p. 640

Para finalizar, importa referir que o projeto ora em análise, abandonava a fórmula, aliás, muito criticada, “união cada vez mais estreita entre os povos europeus”, que conferia certa indeterminação aos fins da União, para se concentrar mais na idéia da União de Estados e cidadãos.<sup>493</sup>

O texto proposto foi traduzido para as línguas oficiais da União por um grupo de juristas-linguistas do Conselho. Em seguida, foi assinado pelos representantes dos vinte e cinco Estados membros que, à época, compunham a UE.<sup>494</sup>

As dificuldades de afirmação desse projeto de Constituição Européia não terminariam, todavia, com a assinatura pelos Chefes de Estado e de Governo, pois para entrar em vigor, deveria ser ratificado em todos os Estados-membros, de acordo com as regras constitucionais de cada um deles.

Essa ratificação dependia, em certos Estados, por imposição constitucional, de processos de referendo interno e noutros Estados, por decisão política, como forma de conferir maior legitimação democrática ao texto.<sup>495</sup>

Nos Estados em que se realizou referendos correu-se o risco do resultado negativo, o que, em função do Direito Constitucional de muitos, inviabilizou a ratificação do Tratado por parte destes Estados.<sup>496</sup>

A época, o maior questionamento que os juristas faziam dizia respeito se, perante o risco da rejeição do projeto, valeria a pena submetê-lo aos referendos dos Estados em que essa exigência não estava consagrada na Constituição, como era o caso de Portugal.<sup>497</sup>

No entender de Ana Maria Guerra Martins, a resposta só poderia ser positiva pois a União Européia, como o próprio projeto de Constituição afirmava no art. I-1.º,<sup>498</sup> inspirava-se na vontade dos cidadãos e dos Estados, ou seja, possui uma

---

<sup>493</sup> Stijn Smisans. The EU’s Schizophrenic Constitutional Debate: Vertical and Horizontal Decentralism in European Governance. *Working Paper*, nº 32, European University Institute/Robert Schuman Centre of Advanced Studies – RSCAS, 2004.

<sup>494</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, p.164.

<sup>495</sup> Ana Paula Tostes. *União Européia: O Poder Político do Direito*, pp. 21-34.

<sup>496</sup> Observe-se que tal situação não era inédita, pois em outras revisões anteriores, como foi o caso do tratado de Maastricht, que quase foi inviabilizado pelo referendo negativo dinamarquês e mais recentemente, o tratado de Nice, se arriscou a não entrar em vigor, devido ao referendo negativo irlandês. In: MARKS, G., WILSON, Carole e RAY, Leonard. “National Political Parties and European Integration”. *American Journal of Political Science*, vol. 46, 2002 pp. 585-594.

<sup>497</sup> Viriato Soromenho-Marques. *Introdução. O Espírito da Construção Europeia*, pp. 11-25.

<sup>498</sup> “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa - TÍTULO I- DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS DA UNIÃO: Artigo I-1.o-Estabelecimento da União:1. A presente Constituição, inspirada na vontade dos cidadãos e

base de legitimidade dual. Ora, essa base de legitimidade dual deveria ser aplicada não só após a entrada em vigor da referida Constituição, mas também à própria elaboração da mesma.<sup>499</sup>

Ao nosso ver, disso decorre afirmar que, não só os Estados, mas também os cidadãos devem poder expressar suas vontades, especialmente, no tocante às decisões a serem tomadas quando envolverem matérias de um destino comum.<sup>500</sup>

No mais, o projeto de Constituição implicava em alterações, que repercutiriam diretamente na vida diária e no cotidiano dos cidadãos da União e, ao nosso juízo, em uma democracia, alterações desta monta devem ser aceitas e legitimadas por eles.<sup>501</sup>

Esta legitimação democrática poderia ser efetuada quer de forma direta ou imediata, através do referendo, quer de forma indireta e mediata, através das decisões tomadas em fóruns adequados pelos seus representantes eleitos.<sup>502</sup>

Deve-se, todavia, ter presente que, em democracia, quanto mais próxima a decisão estiver dos cidadãos, maior é a sua base de legitimidade. Ora, o referendo permite essa expressão de vontade dos cidadãos, de modo direto ou imediato e, portanto, mais próximo dos cidadãos.<sup>503</sup>

Outro fator que causou dificuldades à ratificação em alguns dos Estados membros foi a incompatibilidade do projeto de Constituição Européia com algumas normas constitucionais nacionais, pois esses Estados, para evitar situações de conflitos de normas, procederam à revisão das suas constituições no momento

---

dos Estados da Europa de construir o seu futuro comum, estabelece a União Européia, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns. A União coordena as políticas dos Estados-Membros que visam atingir esses objetivos e exerce em moldes comunitários as competências que eles lhe atribuem.; 2. A União está aberta a todos os Estados europeus que respeitem os seus valores e se comprometam a promovê-los em comum” . In: Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, *Jornal Oficial da União Europeia*, ISSN 1725-2482, C 310, 16/12/2004. Disponível no site oficial da União Européia, no endereço : <http://eur-lex.europa.eu>.

<sup>499</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, p.165.

<sup>500</sup> Viriato Soromenho-Marques. *A União Europeia na encruzilhada. Sete questões em aberto*”, *Ideias à Esquerda*, pp. 7-19.

<sup>501</sup> Foreward Pescatore. In: Sadalow e Stein, *Courts and Fee Markets*, X, *apud* J. H. H. WEILER — *La Costituzione dell'Europa*, p. 511

<sup>502</sup> Marks G., Carole Wilson e Leonard Ray. National Political Parties and European Integration. *American Journal of Political Science*, vol. 46, 2002 pp. 585-594.

<sup>503</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Op. cit.*, p.167

anterior à ratificação, eliminando por essa via qualquer possibilidade de surgimento de futuros conflitos.<sup>504</sup>

É importante lembrar que, a grande maioria dos Tratados constituintes da integração europeia, não sofreu ratificação popular por parte considerável dos Estados-membros. Entretanto, é curioso perceber que, nas situações em que isto ocorreu, algumas manifestações de resistência ganharam voz e espaço.<sup>505</sup>

A consulta popular como meio de legitimação da integração por parte de Estados-membros foi decisão de política doméstica, em função do grau de comprometimento dos governos nacionais com a legitimidade de suas políticas.<sup>506</sup>

Sendo assim, países como Dinamarca, Noruega, Irlanda, França e, recentemente, a Holanda, apenas para exemplificar, consideraram a consulta popular fundamental para as diversas situações nas quais o processo de integração se intensificava, contudo, como já dito, com a chamada da população à participação vieram também resistências e mesmo rejeições.<sup>507</sup>

Vozes de resistência alcançaram alturas ressonantes na medida em que a veiculação de informações através dos meios de comunicação, passaram conhecer e comentar o processo de integração, suas condições, possibilidades e conseqüências.<sup>508</sup>

Entretanto, as vozes de resistência à Constituição não eram uníssonas, visto que diferentes razões orientavam o discurso que rejeitava a integração e os caminhos a serem seguidos. Verificamos que, para compreender tal resistência, seria necessário regressar à tradicional divisão ideológica europeia e identificar suas mudanças.<sup>509</sup>

A literatura e os debates acadêmicos sobre os problemas da integração

---

<sup>504</sup> Vale lembrar que não se trata, aliás, de uma situação nova, dado que, tanto o tratado de Maastricht como o tratado de Amsterdã tiveram revisões constitucionais em alguns Estados membros

<sup>505</sup> O Tratado de Maastricht foi rejeitado em primeiro referendo pelo povo dinamarquês em 1992 (primeiro caso de consulta popular); o Tratado de Adesão à UE foi rejeitado em 1999 pelo povo norueguês, em raro caso de consulta sobre a decisão a esse respeito; o Tratado de Nice foi rejeitado (também em raro caso de consulta popular sobre este Tratado) pelo povo irlandês em 2001 e, atualmente, o Tratado de Roma (mais conhecido como Tratado da Constituição) foi rejeitado pelos povos holandês e francês. In: MARTINS, Ana Maria Guerra. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*. Coimbra. Livraria Almedina 2004, pp. 45-49.

<sup>506</sup> Mark Franklin. The Decline of Cleavage Politics. In: M. Franklin et alii. *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Europe*, pp. 383-405.

<sup>507</sup> Christiaan Van Der Eijk e Michael March. *Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*, pp. 101-117.

<sup>508</sup> Julie Smith William Wallace. *Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent*, pp. 137-157.

<sup>509</sup> Alexander Wendt. *A Social Theory and International Politics*, pp. 370-379.

apontam o fato da União Européia ter sido um projeto centrista europeu, criado pelos partidos do *mainstream*<sup>510</sup>: social-democratas liberais, democratas cristãos e conservadores; ou seja, partidos que vêm dominando a política européia nas instâncias nacionais e regionais.<sup>511</sup>

Essa é uma razão que contribui para a compreensão do fato de que os partidos que se opõem à política nacional estendem essa oposição à rejeição manifesta à aceleração e consolidação do projeto europeu.

Ana Paula Tostes leciona que há duas dimensões no contexto dos debates sobre a tradicional competição partidária européia. Em resumo, a *primeira dimensão*, esquerda / direita, é econômica, pois se refere à medida de regulação da economia, interferência do governo na distribuição de renda, propriedade, *welfarestate*<sup>512</sup>. A direita prioriza liberdade econômica e individual, e a esquerda, igualdade econômica.<sup>513</sup>

Por outro lado, a *segunda dimensão* de competição é vista pelo seu caráter cultural, logo não-econômico, uma vez que privilegia visões da política que se fortaleceram a partir da década de 1970 e no contexto da busca de novas ideologias políticas contestatórias do liberalismo.<sup>514</sup>

Tradicionalmente, a estrutura partidária européia pode ser entendida a partir de duas dimensões de competição: *esquerda / direita ou GAL / TAN* (Green/ Alternative/ Libertarian - GAL e Traditionalism/Authority/Nationalism TAN), ambos assentados sobre contestações à moda clássica da perspectiva econômica da competição política dando ensejo a debates, também clássicos, sobre o exercício da democracia européia.<sup>515</sup>

Verifica-se que ao menos, desde 2001, os principais jornais e revistas nacionais

---

<sup>510</sup> Segundo o *Dicionário* : *stream* significa *fluxo, corrente* ; *main* significa *principal*; *mainstream* é algo que ficou (ou foi feito para ser) popular em excesso, *massificado*. IN *Dicionário de Filosofia Moral e Política* do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Edições Nova Lisboa, 2005

<sup>511</sup> Simon Hix; Christopher Lord. *Political Parties in the European Union*, p. 26-28.

<sup>512</sup> “Estado de bem-estar social (em inglês: *Welfare State*), também conhecido como Estado-providência, é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado (nação) como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com a nação em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população.” In: SCHUMPETER, Joseph E. *On the Concept of Social Value*. in *Quarterly Journal of Economics*, volume 23, 1908-9. pp. 213-232.

<sup>513</sup> Ana Paula Tostes. *Supranacionalidade e Democracia: O Caso Europeu*, pp. 35-76.

<sup>514</sup> Scott C. Flanagan e Lee Aie-Rie. *The New Politics, Culture Wars, and the Authoritarian -Libertarian Value Change in Advanced Industrial Societies*, pp. 235-270

<sup>515</sup> Stefano Bartolini e Peter Mair. *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of the European Electorate, 1885-1985*, pp.51-67.

e internacionais passaram a estampar com maior clareza alguns pormenores sobre o crescimento de uma nova direita radical em grande parte da Europa.<sup>516</sup>

O fato novo em torno desta questão é que as eleições europeias de 2004 revelaram um pequeno aumento dessa representação radical da direita até então considerada preocupante, mas não crescente. Vale frisar que, esse crescimento não apareceu apenas nas eleições regionais, mas nos últimos anos, menos eventualmente, nas eleições nacionais.<sup>517</sup>

O que mais importa em tudo isso é destacar que o problema do crescimento da extrema direita tornou-se um tema internacional e marcante na característica regional europeia, possivelmente em função da tentativa positiva de agregar cidadãos de diferentes origens em função de um projeto político comum.<sup>518</sup>

Assim, segundo esclarece William Duncan<sup>519</sup>, os destinos de políticas partidárias nacionais passaram a sofrer influência direta de um fenômeno que se expandiu desde as fronteiras eleitorais estatais e tem buscado se fortalecer no âmbito da representação europeia.

Embora os representantes dessa ideologia de extrema direita, que se partidarizou em defesa de programas políticos não-democráticos e antiintegracionistas, não se confundam necessariamente com os ativistas racistas, contudo, esses últimos, também eram seus eleitores.<sup>520</sup>

Paradoxalmente, a articulação entre os diversos grupos antiintegração, antiimigração e antidemocráticos em geral tem sido facilitada pelas novas possibilidades institucionais e representativas surgidas com a integração europeia

---

<sup>516</sup> Para analisar mais a fundo vale verificar: Veja, 23/5/2001 sobre a eleição de Silvio Berlusconi para primeiro-ministro na Itália); Folha de S. Paulo, 14/5/2002 sobre os eventos: candidatura e assassinato de Pim Fortuyn; The Economist de 4/7/2002 (Holanda); Veja 1/5/2002 sobre Le Pen na França, direita em Portugal, Áustria e Dinamarca; O Estado de S. Paulo, edição 206 de 29/4/2002 sobre o declínio da onda rosa da socialdemocracia na Dinamarca, Noruega, Holanda, Portugal, França, Itália e Alemanha; Folha de S. Paulo de 22/9/2002, que mostra que o socialismo perdeu espaço para a direita e que enquanto em 1998 13 dos 15 governos da UE eram governados pela esquerda ou centro-esquerda, em 2002 apenas cinco países estavam sendo governados por social democratas ou coalizões de centro-esquerda.

<sup>517</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*, pp. 379-415.

<sup>518</sup> Maria Diani; Doug McAdam. *Social Movements and Networks*, pp. 1-18

<sup>519</sup> William Duncan. Racism and Xenophobia in Europe. In: G. Barret (ed.), *Justice Cooperation in the European Union: The Creation of an European Legal Space*, pp. 31-66.

<sup>520</sup> Um bom exemplo disso é o partido da Frente Nacional - FN, que agrega amplos setores da direita como católicos integralistas, os quais buscam reintegrar antigos e tradicionais valores e rituais da Igreja, como missa em latim etc., monarquistas e fascistas. IN TOSTES, Ana Paula. "Por que uma Constituição Europeia?:". Dados, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, número 002, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006, pp 379-415.

através do Parlamento Europeu. Esse efeito, não fora antecipado pelos defensores da integração política e, tem história e características ainda não identificadas completamente.<sup>521</sup>

Ana Paula Tostes afirma inclusive que paralelamente, enquanto a Europa não constrói uma identidade coletiva clara, crises de identidade nacional se alimentam e são devoradas por discursos xenófobos e racistas.<sup>522</sup> Forças xenófobas que antes agiam de modo fragmentado e desordenado perderam a vergonha e hoje se organizam em partidos nacionais, em grupos ideológicos europeus, em moldes transnacionais e/ou simplesmente votando em partidos extremistas para o próprio Parlamento Europeu.<sup>523</sup>

Estratégias de cooperação em função da resistência à integração se forjam ao mesmo tempo em que o governo da UE se empenha na constituição de uma união civil no seio das microrrelações sociais, porém na base de seus impasses é possível identificar a importância da identidade política e social.<sup>524</sup>

---

<sup>521</sup> William Duncan. *Op. cit.*, pp. 31-66

<sup>522</sup> Ana Paula Tostes. *Op. cit.*, p. 402.

<sup>523</sup> A divisão dos trabalhos no Parlamento Europeu se dá pela via de grupamentos partidários que têm designação própria segundo suas tendências ideológicas. Assim, existem grupos que se associam em defesa do fim da integração; logo, articulam interesses pela desconstituição da UE, em muitos casos por razões xenófobas. In: DUNCAN, William. "Racism and Xenophobia in Europe". In: G. Barret (ed.). *Justice Cooperation in the European Union: The Creation of an European Legal Space*. Dublin, Institute of European Affairs, 2006, pp. 31-66

<sup>524</sup> Shmuel N. Eisenstadt. e Bernhard Giesen. The Construction of Collective Identity. *European Journal of Sociology*, vol. 36, 1995, pp. 72-102

## 4.2. Um paradigma de integração ou tratado constitucional

É certo que o projeto de Constituição, assinado em outubro de 2004, foi concebido como a continuidade do processo de reformas institucionais contempladas pelo Tratado de Nice. A possibilidade de aprovação de uma Constituição fez emergir o debate sobre o futuro do modelo comunitário adotado pela União - Federação ou retrocesso?<sup>525</sup>

De fato, sem realizar uma profunda reforma no arcabouço institucional, a Europa poderia encontrar-se em uma situação de inércia total ou até mesmo de retrocesso. O principal motivo para disputa estava, em realidade, vinculado à distribuição de poderes na estrutura institucional comunitária.

Desde o Tratado de Nice, os países membros discutiam a necessária reforma dos órgãos comunitários, uma vez que a partir da ampliação o processo de tomada de decisões seria prejudicado pelo aumento no número de países.

Com relação às preocupações dessa natureza, destacavam-se as propostas para uma distribuição, no Parlamento Europeu, baseada não somente no critério geográfico mas também, populacional, para revisão dos critérios relativos à ponderação de votos no Conselho e à distribuição de representantes na Comissão Européia.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> Paulo Ferreira Cunha. *Constituição europeia. Balanço teórico e perspectivas Práticas da “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia*, pp. 279-323.

<sup>526</sup> A análise do conteúdo do texto proposto foi bem resumida por Jamile Mata Diz: “O projeto de tratado pelo qual se instituiria uma Constituição para a Europa estava dividido em três partes, sub-divididas em títulos e artigos, cada uma composta de conteúdos bem diversificados e relativos à arquitetura a ser assumida pela União.

A Parte I que, em termos gerais, contém os dispositivos mais relevantes do projeto constitucional ao fixar os aspectos principais do direito comunitário, está distribuída em cinco títulos referentes à definição e aos objetivos da União, aos direitos fundamentais e do cidadão europeu, à competência da UE, ao papel e composição das instituições comunitárias e ao exercício das competências tanto por parte da própria UE como por parte dos Estados-membros.

No Título I, destaca-se a adoção de personalidade jurídica, conforme o art. 6º, já que o bloco não é considerado sujeito de direitos e deveres na esfera internacional. No Título II, trata-se dos direitos fundamentais reconhecidos pela União, fixados tanto pela União quanto pelas Constituições dos Estados-membros e de elementos relativos à cidadania europeia (direito de livre circulação pelo espaço europeu, sufrágio ativo e passivo nas eleições do Parlamento Europeu, proteção diplomática e consular em qualquer território de terceiro país nas mesmas condições que os nacionais de este mesmo Estado). No Título III, transparecem aspectos referentes às competências a serem desenvolvidas e exercidas pela UE. Está dividido em 9 artigos que dispõem justamente sobre os limites máximos e mínimos que deverão ser observados pelas instituições comunitárias. Com relação à divisão de competências entre a UE, o Título determina quais serão as competências exclusivas, as competências compartilhadas e quais serão os âmbitos onde a União poderá atuar como ponto de apoio ou de complemento às atividades dos estados nacionais<sup>526</sup>. Os Títulos IV e V referem-se respectivamente às instituições comunitárias e aos instrumentos jurídicos necessários para o perfeito exercício das competências comunitárias. Com relação às instituições não há grandes novidades, salvo as seguintes modificações: adoção da ponderação de votos por maioria qualificada como exposto no apartado anterior; formação de uma Comissão Européia com apenas 15

Para entrar em vigor, o “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”, deveria ser ratificado por todos os Estados-membros, de acordo com os respectivos quadros constitucionais, quer por ratificação parlamentar, quer por referendo.

Após ratificação da Constituição Europeia pelo parlamento da Eslovênia e da Grécia e da aprovação desta através do referendo na Espanha, no dia 29 de maio de 2005 os eleitores na França através de referendo, manifestaram-se contrários à ratificação do texto da Constituição Europeia.

Logo após, em 01 de junho de 2005, os Países Baixos também optaram por não ratificar a Constituição, provocando uma crise e uma reavaliação integral do processo de ratificação de Tratados através de referendos, que iria culminar com a adoção do Tratado de Lisboa em 2007 a fim de substituir a falhada Constituição.<sup>527</sup>

Devido às dificuldades de ratificação sentidas em determinados Estados-membros, notadamente após o “NÃO” francês e holandês em referendos, os chefes

---

comissários, num sistema de representatividade por rotação e onde cada país deverá ser tratado em condições de igualdade, levando-se em consideração as dimensões geográficas e demográficas dos Estados-membros (art. 25.3); a criação da figura de Ministro de Assuntos Exteriores da UE, que será nomeado pelo Conselho Europeu, prévia aprovação do Presidente da Comissão. Este dispositivo parece ser o primeiro passo dado em direção à elaboração de uma política exterior comum. Reformula-se o caráter dos atos derivados da União e se permite que as instituições comunitárias decidam qual ato adotar a cada medida que pretende tomar. Outra novidade foi a introdução de disposições particulares específicas aos chamados segundo e terceiros pilares da UE, quais sejam, os temas relacionados com a política exterior e de segurança comum e com o espaço de liberdade, segurança e justiça. cooperação reforçada também encontra abrigo no texto constitucional, ao se prever a possibilidade de que um grupo de países possam avançar em temas pertinentes ao desiderato comum. A possibilidade de que seja adotada uma Europa de duas velocidades deverá ser decidida pelo Conselho Europeu, por votação unânime. Os princípios democráticos (igualdade democrática; democracia representativa, o democracia participativa, a proteção dos dados pessoais, a transparência nas atividades das instituições, dentre outros), que norteiam o bloco, encontram-se elencados no Título VI . Os assuntos relativos ao orçamento e às questões financeiras da UE estão no Título VII e não apresentam maiores novidades quando comparados com os demais Tratados. O Título IX trata dos requisitos necessários para que um país possa pertencer à UE bem como os casos em que se dará a suspensão do direito de pertencer à mesma.

A Parte II é a transcrição da Carta de Direitos Fundamentais proclamada em Nice, que agora ascenderia ao status constitucional. A Carta tem 7 Títulos, todos eles referentes aos direitos fundamentais, tanto de primeiro quanto de segundo grau, e que deverão ser respeitados tanto pela União quanto pelos Estados-membros.

Finalmente, a Parte III trata das políticas comunitárias e do funcionamento da União Europeia. Estabelecem-se justamente os aspectos práticos de condução da política monetária, da política financeira, econômica, comercial, os temas relativos ao mercado comum, entre outros. Na última Parte podemos encontrar todos os Protocolos que estão anexos ao texto constitucional.” In: DIZ, Jamile Mata. O tratado constitucional para a Europa e o futuro da União Europeia. *Revista de Direito Internacional da Universidade de Santa Maria*. vol 12. ano.3, Santa Maria-RS. 2007, p.25.

<sup>527</sup> Tarcísio Hardman Reis. Dizer não é dizer sim? O Futuro da União Europeia após o Referendo na França, Hardman Reis e Gomes Biacchi (Coord.). *A Integração Regional no Direito Internacional*, São Paulo: Editora Lex/Aduaneiras, 2006, p. 173.

de Estado ou de Governo, no Conselho Europeu de 16 e 17 de junho de 2005, decidiram lançar um “período de reflexão” sobre o futuro da Europa.<sup>528</sup>

Mesmo em meio à crise, mais dois países aderiram à União Europeia em 1º de janeiro de 2007: Bulgária e Romênia, surgindo então a “Europa dos Vinte e Sete”.

No caso da formação de um “Tratado para uma Constituição Europeia” algumas discussões apresentam-se de primeiro momento, como por exemplo, quanto à forma de sua elaboração: tratava-se de uma Constituição ou de um Tratado?

À época, o debate sobre o tema foi longo, por escapar do delineamento deste trabalho reportamo-nos apenas a de alguns juristas, dentre eles, Paulo Ferreira da Cunha, por afirmar,

(...) “É evidente que uma Constituição não é um tratado, e um tratado proprio sensu não poderia, realmente, aprovar uma Constituição. Um tratado é coisa de diplomatas e governos, uma Constituição é assunto dos cidadãos e dos seus representantes. O texto que saiu da Convenção não é um tratado, é até mais uma proposta constitucional suficientemente sedimentada. Em certo sentido, é uma utopia realizável... Poderá vir a ser aprovada, com mais ou menos alterações, através de um tratado, mas isso não faz do texto um tratado. Nem a forma de aprovação pode ser verdadeiramente a de um tratado.”<sup>529</sup>

Neste contexto, Carlos Roberto Husek leciona

(...) Tratado é um acordo formal concluído entre os sujeitos de Direito Internacional Público destinado a produzir efeitos jurídicos na órbita internacional. É a manifestação de vontades de tais entes. Um ato jurídico formal que envolve pelo menos duas vontades.<sup>530</sup>

Esclarecedora, também, a conceituação de Celso D. de Albuquerque Mello,

(...) Tratados são acordos solenes, sendo considerados a fonte mais importante e mais democrática do Direito Internacional, porque há participação direta dos Estados na sua elaboração. Seu fundamento está na norma ‘pacta sunt servanda’. Em seu processo de conclusão, atravessam as fases de negociação, assinatura, ratificação, promulgação, publicação e registro, tendo, cada fase, suas características específicas<sup>531</sup>

Destarte, é de se esperar que o Tratado leve em conta a celebração por vontade concreta dos Estados, por meio acordos em que se estipulem condições genéricas e abstratas, não necessariamente de modo igual aos países signatários. Além disso, não se permite subverter completamente a comunidade política e a

---

<sup>528</sup> *Idem*, p.174

<sup>529</sup> Paulo Ferreira Cunha. *Op. cit.*, pp. 279-323.

<sup>530</sup> Carlos Roberto Husek, *Curso de Direito Internacional Público*, p. 50

<sup>531</sup> Celso Duvivier de Albuquerque Mello. *Curso de Direito Internacional Público*, p. 191.

soberania dos países signatários, mas sim, submetê-los parcialmente a um conjunto de idéias.<sup>532</sup>

Em outros moldes, citando Canotilho, pode-se afirmar que a “*Constituição refere-se necessariamente, caso seja sua origem histórica ou codificada, à conformação política de um povo legitimando sua vida em comum em seus direitos e deveres*”, sendo que na democracia moderna tal conformação se concretiza principalmente pelo voto direto representativo.<sup>533</sup>

Nas palavras de Paulo Ferreira da Cunha,

(...) Cremos que a escolha da fórmula do “tratado” terá sido o lançar mão de um recurso jurídico “menos mau” para a aprovação do texto, porque o novum que veio da Convenção naturalmente requereria, pelo seu peso específico, na perspectiva dos governos dos Estados, mais legitimidade jurídica – e desde logo a sua marca de legitimidade. A tradição da intergovernamentalidade anterior tornou a figura jurídica do tratado como a solução mais óbvia, de aparente continuidade: apesar de em odres relativamente velhos (tratado), como alguém lembrou, se passar a colocar vinho em muito boa medida novo (constituição).<sup>534</sup>

Ora, por tais questões tinham-se dúvidas em qual classificação se enquadraria a nascente “Constituição Européia”, haja vista que expressamente enunciava-se como “Tratado”, apesar da subordinação concreta aos direitos dos Estados membros ao direito da União e, por outro lado, compreendia esse mesmo compêndio de direitos a um pacto entre chefes de Estado, sem a escolha destes pelo “povo europeu”, com posterior legitimação através de referendo.<sup>535</sup>

---

532 Francisco RESEK. *Direito Internacional Público*, p. 192.

533 Jose Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 362

534 Paulo Ferreira Cunha. “*Constituição europeia- Balanço teórico e perspectivas*” *Práticas da “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia*, pp. 279-323

535 Sobre o dilema, Paulo Ferreira da Cunha pondera: “ Como a princípio certamente alguns desses governos temeram o referendo (e vê-se hoje que com razão), essa era a fórmula mais segura (e mais natural para os chamados “donos dos tratados”, habituados a resolver as magnas questões institucionais europeias por essa via jurídica) para publicamente dar a situação por resolvida no plano jurídico. Com a escolha da via do referendo (hoje já tão generalizada que mais um “não” parece abalar tudo o já adquirido, temendo-se o *efeito dominó*) parece que as questões de legitimidade juspolítica se desvanecem, e, implicitamente, a questão jurídica. Com a aprovação da Constituição por referendos nacionais, cada Estado-membro poderia simplesmente comunicar a sua adesão ao texto da Convenção. Pena é que uma via uniforme não tenha sido seguida por todos os Estados. Porque haverá naturalmente tendência a sopesar os “não” referendários com os “sim” parlamentares, e vice-versa... Numa contabilidade que só não se torna infernal e impossível porque, tendo-se enveredado pelas regras do direito dos tratados, parece que a unanimidade continua a pairar como um espectro perseguidor... e a ameaçar um certo impasse para os mais tímidos. Aquele referido embaraço jurídico dos Estados ante o que se lhes viria a oferecer pela Convenção – se verdadeiramente o houve – provaria que também ao mais alto nível se não terá visto ou se não terá querido reconhecer, em alguns casos, o carácter revolucionário (e portanto fora das normas “regras do jogo”) da Constituição Europeia. A questão está em saber que revolução está associada a esta ruptura constitucional: ou a da Europa dos Cidadãos, dos Povos e uma Europa Social – e assim o rumo da história faria sentido e a revolução seria de aplaudir; ou a da Europa dos burocratas e dos interesses económicos e financeiros – e nesse caso teria sido uma contra-revolução. Ao contrário do que sucede com as demais revoluções, como

Pois bem, sem a escolha direta e representativa, num primeiro momento e, de acordo com a teoria moderna de legitimação democrática dos poderes, não caracterizaria espécie de Constituição.<sup>536</sup>

Eis então que, sob tais auspícios, no Conselho Europeu em 21 e 22 de junho de 2007, os dirigentes chegaram a um compromisso e acordaram a realização de mais uma Conferência Intergovernamental incumbida, desta vez, de criar e fazer adotar um “*Tratado reformador*” para a União Européia, não mais uma Constituição. Surgia assim, o projeto para o Tratado de Lisboa.

---

desta feita se começa pelo edifício juspolítico, pelo “telhado” da super-estrutura, não temos ainda meios para avaliar concretamente se será uma ou outra. Devemos, pois, no mínimo, dar à revolução institucional, sem claro conteúdo material e de sentido político, o benefício de uma dúvida vigilante e actuante. Assim, e voltando ao plano mais técnico, afigura-se-nos que a Constituição europeia não será sequer verdadeiramente aprovada por um tratado, mas o tratado apenas constituirá um acto equivalente ao da aclamação dos reis: é uma forma jurídico-política de ratificação, dir-se-ia quase de “entronização”. A criação da Constituição europeia codificada há-de encontrar-se antes. E ela tem algo a ver, analógica, miticamente, com o juramento da casa do jogo da pela. Essa a imagem simbólica que deverá guiar-nos na interpretação do fenómeno. Não há assim uma distância tão grande entre a elaboração da primeira constituição francesa codificada, e a que estamos a comentar. E lembremo-nos que a constituição francesa de 1791 é um marco histórico e um modelo no constitucionalismo moderno. À primeira vista, pode parecer que o processo constitucional moderno típico, de que a constituição francesa é um dos paradigmas, teria seguido os ulteriormente estabelecidos requisitos do constitucionalismo moderno. Mas não quer uma Constituição natural quer uma Constituição voluntarista são fruto do Poder Constituinte. No caso de uma Constituição natural, o poder constituinte originário, do Povo, vai historicamente modelando as Leis Fundamentais, os Costumes fundamentais, as praxes fundamentais, sem necessidade de representação. Ou seja: sem necessidade do exercício do poder constituinte derivado. Já no caso de uma Constituição codificada é vital a representação popular expressa para tal – teria, em princípio, de haver deputados eleitos formalmente para esse fim.” In: CUNHA, Paulo Ferreira. “*Constituição europeia- Balanço teórico e perspectivas*” *Práticas da “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia”*, Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005, pp.279-323.

<sup>536</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, pp. 162-164.

### 4.3. A refundação europeia pelo Tratado de Lisboa

O texto resultante da Conferência Intergovernamental que buscava colocar fim ao “período de reflexão” sobre a Europa é o chamado Tratado de Lisboa e, como já dito anteriormente, apesar de assinado por todos os Estados-membros da União Europeia, necessitou ser ratificado *interna corporis* por cada país para entrar em vigor.

Acusado de ser “ressurreição da Constituição”, “gêmeo da Constituição”, Jorge Miranda leciona que o Tratado de Lisboa, de fato, a retomou ao propor:<sup>537</sup>

- (i) a criação de personalidade jurídica para um ente a partir daquele momento, denominado UNIÃO EUROPEIA;
- (ii) a criação de uma presidência para o Conselho Europeu, eleita pelos seus membros, por dois anos e meio, renovável uma vez;
- (iii) a criação de um cargo de alto representante para relações exteriores (comparável a um ministro de Relações Exteriores) e política de segurança comunitária, a ser, a um só tempo, vice-presidente da Comissão;
- (iv) a adoção de um sistema de dupla maioria a estar completamente em vigor até 2014, no qual decisões relevantes necessitariam de votos que representassem, a um só tempo, 55% do número de Estados E 65% do contingente populacional total da União;
- (v) o veto (“bloqueio”) a ser realizado por quatro dos Estados-membros;
- (vi) até 2014, uma redução do número de comissários, sendo que somente 2/3 dos Estados teriam representantes;
- (vii) a ampliação das competências para decisão conjunta (“co-decisão”) do Parlamento com o Conselho (em realidade, esta medida significa a ampliação dos poderes do Parlamento);
- (viii) a eleição do presidente da Comissão a ser feita pelo Parlamento;
- (ix) a adoção da Carta de Direitos Fundamentais, não mais no corpo do Tratado - como se pretendia no Tratado para a adoção de uma

---

<sup>537</sup> Jorge Miranda. Cidadania e Construção Europeia In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *Cidadania e Construção Europeia*, pp.09-16.

Constituição para a Europa-, mas sob a forma de Anexo (Declaração nº 29) com força vinculante;

- (x) a expressa menção à concorrência livre (Art. 3 do Protocolo 6), a despeito não usar o termo no corpo do texto do Tratado;
- (xii) a atribuição de possibilidade de que a União legisle sobre normas para serviços públicos, mediante supervisão do Parlamento e do Conselho;
- (xiii) a presidência da União Européia ficaria a cargo de grupos de três países-membros, por vez, para turnos de 18 meses.

Isto posto, podemos então afirmar que houve mútua cessão, pois os Estados-membros passaram a aceitar as explicações de que suas soberanias não seriam abaladas, apenas adquiririam novo dimensionamento assim, o Tratado manteve a preservação das soberanias nacionais de seus membros e limitou expressamente a atuação da União.<sup>538</sup>

Crítica-se, entretanto, o fato do conteúdo ser relativamente idêntico ao proposto na Constituição anteriormente rejeitada por retomá-la de maneira diversa. Cita-se o exemplo de que agora, em sua maioria, seriam os Parlamentos e não mais as populações locais que decidiriam pela aderência àqueles conteúdos uma vez já negados.<sup>539</sup>

E ainda, a forma pela qual o Tratado de Lisboa se apresentou redesenhava modelos anteriores de “texto de tratado que altera texto de tratado” sem haver uma compilação clara final, uma consolidação das regras que regeriam a União Européia. A miscelânea de textos não permitia ao cidadão compreender o edifício jurídico europeu.<sup>540</sup>

Contudo, também restava claro que os Estados-membros já não eram mais capazes de enfrentar sozinhos os novos desafios que a globalização impunha por extrapolar suas fronteiras factuais. Conseqüentemente, um esforço coletivo europeu permitiria fazer-lhes face e, simultaneamente, responder às preocupações dos cidadãos.<sup>541</sup>

---

<sup>538</sup> Paulo Borba Casella. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, p.52.

<sup>539</sup> Ricardo Seitenfus. *Manual das Organizações Internacionais*, pp.111-144

<sup>540</sup> *Idem*, pp. 145-176.

<sup>541</sup> Milton Santos. *Território: globalização e fragmentação*, pp. 308-314.

Todavia, para enfrentar tais desafios, a Europa precisou modernizar-se, dispor de utensílios eficazes e coerentemente adaptados, não só ao funcionamento da EU, recentemente alargada de quinze para vinte e sete membros, mas também, à rápida evolução mundial.<sup>542</sup>

Atualmente, é indiscutível que as regras de vida em comum consagradas nos Tratados devem, pois, ser renovadas e fora esse o principal objetivo do Tratado assinado em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007,

(...)

*levando em conta as evoluções políticas, económicas e sociais, e desejando simultaneamente responder às aspirações dos europeus, os Chefes de Estado e de Governo chegaram ao acordo sobre novas regras que regem o alcance e as modalidades da acção futura da União Europeia. Assim, o Tratado de Lisboa permite adaptar as instituições europeias e os seus métodos de trabalho, reforçar a legitimidade democrática da União Europeia e consolidar a base dos seus valores fundamentais.*<sup>543</sup>

David Harvey afirmou há tempos, que “o ressurgimento da preocupação com a validade”<sup>544</sup> caracterizaria a pós-modernidade.

Sob tal contexto, no que tange aos rumos do bloco europeu, os cidadãos reivindicavam ser ouvidos de maneira direta e crivaram de objeções o modo de adoção do Tratado de Lisboa, alegando haver *déficit* democrático duplamente caracterizado no acordo.<sup>545</sup>

Isso porque o conteúdo do Tratado não teria sido suficientemente debatido pela população civil, resultaria da ausência da voz popular na definição dos rumos da Europa. Dessa maneira, qualquer que fosse o caminho adotado pela União Européia, esse não seria suficientemente legítimo.<sup>546</sup>

---

<sup>542</sup>, Stijn Smisans. *The EU's Schizophrenic Constitutional Debate: Vertical and Horizontal Decentralism in European Governance*, p.147.

<sup>543</sup> *A Europa do século XXI. Em 50 anos, a Europa mudou e o mundo também*. Disponível no site da União Européia no endereço eletrônico:[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/take/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_pt.htm)

<sup>544</sup> David Harvey. *Condição Pós-Moderna*, p. 19.

<sup>545</sup> Stijn Smisans. *Op. cit.*

<sup>546</sup> Dentre os vários editoriais e artigos do jornal francês *Le Monde* que à época guerream sobre o tema, citamos, em especial o escrito por Dominique Carreau, da Faculté Pierre Mendès France, Grenoble. “L'Europe est un pignon sans retour” - “A Europa é uma engrenagem sem volta”. (tradução nossa) – publicado no *Le Monde* em junho de 1999 que afirmou - “Haveria déficit democrático também porque o modo de adoção do Tratado de Lisboa não seria democrático por si só, já que estaria sendo feito a portas fechadas, pelos parlamentares de cada Estado e pelas costas dos cidadãos. Nesse sentido, a demanda das populações européias por modos diferentes de adesão ao Tratado de Lisboa que não sua aprovação nos Paramentos Nacionais caracterizaria uma demanda tipicamente pós-moderna”

Para alguns críticos, esse *déficit* democrático seria consciente e intencional, pois bastaria ver a forma dada ao documento. Artigos remetem a outros tratados do bloco e, desse modo, não se tem um texto consolidado, ao qual se possa recorrer diretamente, a fim de verificar com precisão, direitos e deveres.

Se, para um jurista, o manuseio do Tratado de Lisboa era uma tarefa desafiadora, o cidadão europeu deparou, não só com a dificuldade naturalmente encontrada diante da linguagem utilizada, mas também, com a dificuldade para entender que cada parte dispositiva do Tratado de Lisboa,<sup>547</sup> desapegada de seus pares, já constava de outros tratados.<sup>548</sup>

A demanda por legitimidade e democracia no bloco e nos Tratados a ele relativos, apresentou-se, portanto, como um desafio àqueles que pensavam os rumos europeus, impondo a pós-modernidade aos integracionistas do velho mundo.<sup>549</sup>

Contudo, os responsáveis pelos trilhos dos caminhos europeus estavam cientes e, não por outra razão, cederam. Instaurou-se, no seio do Tratado, no sexto título de sua primeira parte, um procedimento de iniciativa popular por meio do qual se poderia solicitar à Comissão a propositura de um ato jurídico comunitário sobre

---

<sup>547</sup> “O Tratado de Lisboa (inicialmente conhecido como o Tratado Reformador) é um tratado que foi assinado pelos Estados-membros da União Europeia (UE) em 13 de dezembro de 2007, e que reformou o funcionamento da União em 1 de dezembro de 2009, quando entrou em vigor. Ele emenda o Tratado da União Europeia (TUE, Maastricht; 1992) e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (TCE, Roma; 1957). Neste processo, o TCE foi renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A assinatura do Tratado de Lisboa teve lugar em Lisboa, Portugal, a 13 de dezembro de 2007. O governo de Portugal, em virtude do exercício da Presidência do Conselho da União Europeia na altura, organizou a cerimónia no Mosteiro dos Jerónimos, no mesmo lugar onde Portugal assinou a sua adesão à União Europeia (UE), em 1 de janeiro de 1984. Os representantes dos 27 Estados-membros assinaram o Tratado como plenipotenciários, marcando o fim das negociações que tiveram início em 2001. Além disso, pela primeira vez, um tratado da UE também foi assinado pelos presidentes das três principais instituições da UE. Após a cerimónia, os chefes de Estado e de Governo fizeram um passeio de eléctrico juntos, simbolizando a fraternidade entre os países europeus a caminho da integração europeia”. Artigo publicado no jornal português, *DIÁRIO DE NOTÍCIAS*, “Líderes europeus assinam novo tratado da União Europeia em Lisboa”, Lisboa, em 14/12/2007.

<sup>548</sup> A emergência desta preocupação com o fato de um regulamento ser entendido como válido por aqueles a quem se destina representa, contudo, um desafio à todo o edifício jurídico europeu, pelo que as críticas ao Tratado de Lisboa extrapolam os limites do acordo e atingem a própria União. É corrente a menção ao déficit democrático do bloco como um todo simplesmente pela adoção do nome da cidade aonde os burocratas da União Europeia se reúnem. “Bruxelas” é sinónimo de burocracia, de ineficiência, de falta de diálogo, praticamente de traição aos interesses do povo.

<sup>549</sup> Hidelbrando Accioly. *Tratado de Direito Internacional Público*, p. 47-59.

dada matéria,<sup>550</sup> desde que houvesse a manifestação de ao menos um milhão de habitantes de um número significativo de Estados-membros.<sup>551</sup>

Ainda que carente de maior eficácia jurídica, já que o preceito não estabelece o procedimento exato da iniciativa, é sem dúvida um grande passo rumo ao fortalecimento da participação popular na arquitetura comunitária.<sup>552</sup>

A adoção da Carta de Direitos Fundamentais, independentemente de não mais aparecer no corpo do Tratado, mas de estar sob a forma de Anexo, a Declaração nº 29, ainda que com força vinculante, parece representar mais uma genuflexão europeia à pós-modernidade.<sup>553</sup>

---

<sup>550</sup> “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.” *Jornal Oficial da União Europeia*, ISSN 1725-2482, C 310, anos 47 16/12/2004.” Disponível no site oficial da União Europeia no endereço eletrônico: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>

“TÍTULO VI - VIDA DEMOCRÁTICA DA UNIÃO

Artigo I-45. Princípio da igualdade democrática

Em todas as suas actividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos.

Artigo I-46.o Princípio da democracia representativa

1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa.

2. Os cidadãos estão directamente representados ao nível da União no Parlamento Europeu.

Os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelo respectivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respectivos Governos, eles próprios democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.

3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.

4. Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

Artigo I-47.o Princípio da democracia participativa

1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.

2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.

3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas.

4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições para a apresentação de tal iniciativa pelos cidadãos, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que aqueles devem provir, são estabelecidas por lei europeia.”

<sup>551</sup> Eduardo Carlos Bianca Bittar. *A crise do direito na pós-modernidade: um balanço jusfilosófico da experiência brasileira contemporânea*. São Paulo: Tese de Livre Docência defendida da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003

<sup>552</sup> Hidelbrando Accioly. *Op. cit.*, pp. 47-59.

<sup>553</sup> “A rejeitada Constituição da UE incorpora a Carta dos Direitos Fundamentais no texto do tratado e foi juridicamente vinculativa. O Reino Unido, como um dos dois países com sistema jurídico de direito comum na UE, tem uma Constituição codificada, que foi de encontro ao que foi juridicamente vinculativo sobre o direito interno. A proposta da Presidência alemã, para haver uma única referência a ele com um único item relativo à alteração dos Tratados, que deve ser mantido juridicamente vinculativo, foi implementado. No entanto, num protocolo anexo, a Polónia e o Reino Unido têm tratamento especial a estas disposições do Tratado. Pelo artigo

Para Paulo Borba Casella, a admissão do ser humano enquanto sujeito do Direito Internacional é uma das maiores contribuições da era pós-moderna ao próprio Direito Internacional. Nessa esteira, esses sujeitos elevados ao patamar de sujeito internacional, fez com que o ser humano arrebatasse consigo a preocupação com os direitos humanos e o meio-ambiente, enquanto direito fundamental para o rol seletivo da seara jurídica internacional.<sup>554</sup>

Do ponto de vista das respostas aos desafios contemporâneos que a União Europeia vem enfrentando, a inclusão do tema de direitos humanos em um só corpo, conforme descrito no Tratado de Lisboa, marca a demanda pós-moderna da grande vitória alcançada.

Assim, sob tais auspícios, em 1 de Dezembro de 2009, o Tratado de Lisboa entrou em vigor, pondo termo a anos de negociações sobre questões institucionais, alterando, sem substituir, os Tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia.

O Tratado de Lisboa conferiu à União um novo quadro jurídico e instrumentos necessários para fazer face aos desafios do futuro, especialmente, para responder às expectativas dos seus cidadãos,<sup>555</sup> tais como, o deslinde de uma Europa mais democrática e transparente, o reforço do papel conferido ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais, além de uma definição mais clara das atribuições estatais em ambos os níveis: europeu e nacional.<sup>556</sup>

Houve uma classificação mais precisa das competências das relações desenvolvidas entre os Estados-membros e a União Europeia, de tal sorte que pela primeira vez, um Tratado reconheceu explicitamente a possibilidade de um Estado membro sair da União.<sup>557</sup>

---

6.º do Tratado da União Europeia, a Carta passa a ter o mesmo valor jurídico que o Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” Artigo publicado no jornal britânico, The Sun, da autoria de Jens-Peter Bonde. From EU Constitution to Lisbon Treaty ,Londres, 22 de junho de 2007.

<sup>554</sup> Paulo Borba Casella. Fundamentos do Direito Internacional pós-moderno. São Paulo -Tese apresentada à congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial, no concurso público de títulos e provas, para provimento de cargo de professor titular junto ao departamento de direito internacional, na área de direito internacional público em 2006

<sup>555</sup> O Tratado de Lisboa – A Europa rumo a século XXI. Portal da União Europeia. Endereço eletrónico - <http://europa.eu>

<sup>556</sup> Alexandre Coutinho Pagliarini. *A Constituição Europeia como signo: da superação dos dogmas do estado nacional*, pp.179-196.

<sup>557</sup> Sobre as principais mudanças vale consultar no sítio eletrónico da União Europeia o artigo “O Tratado de Lisboa – A Europa rumo a século XXI”. Portal da União Europeia. Endereço eletrónico - <http://europa.eu>

Criaram-se novos cargos, Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice Presidente da Comissão, os quais reforçaram o impacto, a coerência e a visibilidade da ação externa da União Europeia, sendo que um novo serviço europeu para a ação externa apoiará o Alto Representante.

O Parlamento Europeu teve seu papel reforçado, pois agora será eleito diretamente pelos cidadãos da União Europeia e dispõe de novos e importantes poderes, no que tange à legislação e orçamento da União, bem como diante dos acordos internacionais.<sup>558</sup>

Concedeu-se maior participação aos parlamentos nacionais pois estes terão maiores oportunidades de participação no trabalho da União, graças à um novo mecanismo que lhes assegurará que a União só intervenha nos casos em que possa obter melhores resultados do que a intervenção nacional - subsidiariedade.<sup>559</sup>

Quanto aos cidadãos europeus, foi concedido a estes, voz mais retumbante, pois poderão solicitar à Comissão a apresentação de novas propostas políticas tanto internas quanto públicas, dando-lhes mais poderes para intervirem em várias áreas políticas de grande importância, como na área da liberdade, segurança e justiça, com destaque para o combate ao terrorismo e à criminalidade.

Igualmente são abrangidas outras áreas como a política energética, a saúde pública, a proteção civil, as alterações climáticas, os serviços de interesse geral, a investigação, o espaço, a coesão territorial, a política comercial, a ajuda humanitária, o desporto, o turismo e a cooperação administrativa.<sup>560</sup>

Com regras de votação e métodos de trabalho simplificados, o Tratado de Lisboa busca uma Europa mais eficiente através de instituições modernas e funcionamento mais racional adaptados a uma União Europeia com inúmeros Estados-membros e maior capacidade de intervenção nas áreas prioritárias.<sup>561</sup>

---

558 Vale lembrar, especialmente que, em relação à maior parte da legislação da União Europeia, o recurso mais freqüente à co-decisão no processo de decisão política coloca o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho - O Tratado de Lisboa – A Europa rumo a século XXI. Portal da União Europeia. Endereço eletrônico - <http://europa.eu> -

<sup>559</sup>“Em conjunto com o maior peso do Parlamento Europeu, a participação dos parlamentos nacionais reforçará a democracia e conferirá uma legitimidade acrescida ao funcionamento da União. “ IN CUNHA, Paulo Ferreira. “Constituição europeia- Balanço teórico e perspectivas” Práticas da “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia”, Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005, pp. 279-323.

<sup>560</sup> Ricardo Seitenfus. *Manual das Organizações Internacionais*, pp. 136-144.

<sup>561</sup> Jeremy Rifkin. *O Sonho Europeu*, p. 332.

Há também previsão de maior eficiência no processo de tomada de decisão vez que, a votação por maioria qualificada no Conselho, foi alargada a novas áreas políticas para acelerar o processo e reforçar sua eficiência. A partir de 2014, o cálculo da maioria qualificada basear-se-á numa dupla maioria de Estados-Membros e de população, representando assim a dupla legitimidade da União. Para ser aprovada por dupla maioria, uma decisão deve receber o voto favorável de 55 % dos Estados-Membros representando, pelo menos, 65 % da população da União.<sup>562</sup>

O Tratado de Lisboa ainda delinea um quadro institucional mais estável e simplificado, cria a função de Presidente do Conselho Europeu, com um mandato de dois anos e meio; introduz uma relação direta entre a eleição do Presidente da Comissão e os resultados das eleições europeias; prevê novas disposições para a composição do Parlamento Europeu e introduz regras mais claras no que se refere ao reforço da cooperação e às disposições financeiras.<sup>563</sup>

No mais, especifica e reforça os valores e objetivos que orientam a União através de uma Europa de direitos e valores, liberdade, solidariedade e segurança, com a defesa dos valores da União, a introdução da Carta dos Direitos Fundamentais no direito primário europeu, a criação de novos mecanismos de solidariedade e a garantia de uma melhor proteção para os seus cidadãos a fim de mostrar ao resto do mundo o que a Europa tem para oferecer.

O Tratado consagra ainda direitos já existentes mas também cria novos; garante as liberdades e os princípios estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais conferindo caráter juridicamente vinculativo às suas disposições; consolida direitos civis, políticos, económicos e sociais; protege e reforça as “quatro liberdades”, a liberdade individual, política, económica e social dos cidadãos europeus.<sup>564</sup>

Prevê ainda que a União e seus Estados-membros ajam em conjunto, com espírito solidário, no caso de algum dos países, ser vítima de atentado terrorista,

---

<sup>562</sup> Site oficial do “*Centro de Informações Europeias Jacques Delors*” em referência aos documentos de acesso público sobre a união Europeia. Disponível em: <http://www.ciejd.pt>

<sup>563</sup> Site oficial “*Parlamento Europeu*” em referência aos documentos de acesso público sobre o Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/> .

<sup>564</sup> Félix Adolfo Lamas. Autarquía y Soberanía en el Pensamiento Clásico. In: *Quale Costituzione per Quale Europa*, org. de Danilo Castellano, Nápoles, Edizioni Schientifiche Italiane, 2004, pp. 130-131

catástrofe natural ou provocada pela ação humana. É igualmente posta em destaque a solidariedade no domínio da energia.<sup>565</sup>

A União tem agora maior capacidade para intervir nas áreas da liberdade, segurança e justiça e, por conseguinte, para lutar contra o crime e o terrorismo. Há novas disposições em termos de proteção civil, ajuda humanitária e saúde pública e tem igualmente como objetivo, reforçar a capacidade de reação da União em caso de ameaça contra a segurança dos seus cidadãos.<sup>566</sup>

Verifica-se portanto que, através da articulação dos diferentes instrumentos de política externa da UE, a Europa assume agora papel ainda mais relevante na cena mundial, tanto na elaboração, quanto na adoção, de novas políticas.

Pois bem, o Tratado de Lisboa permite o bloco assumir posicionamento claro nas relações com os seus parceiros e angariar vantagens econômicas, humanitárias, políticas e diplomáticas a fim de promover os interesses e valores europeus em todo o mundo, respeitando os interesses individuais dos Estados-membros em matéria de política externa.<sup>567</sup>

No mais agora, o fato da União apresentar uma única personalidade jurídica reforçou seu poder de negociação, contribuindo para o aumento da sua influência na cena mundial e tornando-a mais visível aos outros países, como também, diante das organizações internacionais.<sup>568</sup>

Por fim, no que se refere à política europeia de segurança e defesa, o Tratado prevê disposições especiais para a tomada de decisão e prepara o caminho para uma cooperação reforçada no âmbito de um pequeno grupo de Estados-Membros.

---

<sup>565</sup> Viriato Soromenho-Marques. *A Crise da política Internacional de ambiente: Balanço e perspectivas*”, O Desafio da Água no Século XXI. Entre o Conflito e a Cooperação, (coord.), pp. 11-31.

<sup>566</sup> Paulo Ferreira Cunha. *Op. cit.*, pp.279-323

<sup>567</sup> Alfredo da Mota Menezes; Pena Pio Filho. *Integração Regional: Blocos Econômicos Internacionais nas relações internacionais*, pp. 42-47.

<sup>568</sup> Paulo de Almeida Sande. *O Sistema político da União Européia*, pp. 91-131.

## CAPITULO 5 - A FEDERAÇÃO DA COMUNIDADE LATINO-AMERICANA - CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 4º.

(...)

*“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

*I - independência nacional;*

*II - prevalência dos direitos humanos;*

*III - autodeterminação dos povos;*

*IV - não-intervenção;*

*V - igualdade entre os Estados;*

*VI - defesa da paz;*

*VII - solução pacífica dos conflitos;*

*VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;*

*IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;*

*X - concessão de asilo político.*

*Parágrafo único. “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à **formação de uma comunidade latino-americana de nações**.” (grifos nossos)*

*Constituição Federal de 1988*

André Franco Montoro leciona que a

(...) tradição autoritária e centralizadora dos países da América Latina tem suas origens no período colonial. As antigas Metrôpoles mantinham rígido controle sobre as Colônias, impondo-lhes leis, ordenações e meticulosas normas de conduta em todos os campos: produção, comércio, política, cultura, religião, etc. A mesma linha autoritária vigorou nas relações poder local - população, dentro das antigas Colônias.<sup>569</sup>

A linha era: autoritarismo das Metrôpoles, dependência e submissão das Colônias.<sup>570</sup>

Após sua independência, as nações latino-americanas, com algumas exceções de institucionalidade democrática, mantiveram a tradição autoritária.

<sup>569</sup> André Franco Montoro. Transição Política na América Latina: De Regimes Autoritários à Democracias ainda não consolidadas. *Revista de Informação Legislativa*. Janeiro/março/1994, Brasília, Ano 31, n.121, p. 207

<sup>570</sup> “Deus está no céu, o Rei está longe, quem manda aqui sou eu”, dizia o colonizador Lopes de Aguirre. In: Jaime Concha. *La Sangre y las Letras*. Cuadernos Casa n.º. 31, Habana, 1986.

Lideranças de caudilhos e ditaduras militares se sucederam em todos os países do continente, impedindo ou interrompendo as experiências de governos constitucionais.

A tendência à democracia surgiu na segunda metade do século 20, especialmente a partir dos anos 60 a 80. Praticamente todos os países da América Latina, com exceção da Venezuela e Costa Rica, viveram sob regimes autoritários e ditaduras militares, mas, a partir dos anos finais da década de 80, novos ventos direcionaram a América Latina rumo a um processo contínuo e significativo de democratização.<sup>571</sup>

Em 15 de novembro de 1989, o Brasil realizou sua primeira eleição presidencial direta desde 1960. E o Chile, a primeira desde 1970. Com essas eleições, que completaram o processo de democratização no continente, presidentes eleitos pelo voto popular foram levados ao poder em todos os países da América do Sul, pela primeira vez em sua história.<sup>572</sup>

E, provavelmente, orientados por essa visão, os congressistas brasileiros integrantes da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, enunciaram à Nação um novo propósito a perseguir para a formação de uma “*comunidade latino-americana de nações*”, através da integração econômica, política, social e cultural dos países da região, assentado posteriormente, no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, promulgada no ano seguinte.<sup>573</sup>

Assim sendo, podemos dizer que a Carta de 1988 não foi indiferente ao aparecimento de uma comunidade supra estatal, especialmente em razão da influência econômica oriunda da Comunidade Européia, predecessora a União Européia.

Com o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos veículos e meios de comunicação ao redor do globo ou a “aproximação” de Estados entre si, tornaram-se cada vez mais visíveis, especialmente, as desigualdades econômicas existentes entre eles. À distância, de fato, cada vez mais crescente, entre países ricos e pobres

---

<sup>571</sup> André Franco Montoro. *Op. cit.*, p.211.

<sup>572</sup> André Franco Montoro. Integración, democracia y desarrollo. In: *Integración y democracia, descentralización y reforma constitucional*, pp. 71-80.

<sup>573</sup> Como observa o Relatório de 1990 do Instituto Aspen: "Agora, o poder na América Latina é transferido de modo rotineiro e pacífico de um presidente eleito a outro. Nos últimos anos, em países tão diversos como Argentina, Bolívia, República Dominicana, Equador, Peru e Uruguai, governos estabelecidos no poder cederam os cargos a adversários eleitos em alguns casos, pela primeira vez. Desde 1928 que um presidente democraticamente eleito não sucedia a outro na Argentina." In: *As Américas Num Novo Mundo*. Relatório de 1990 do Diálogo Interamericano. Aspen Institute, 1990, p. 97.

se opõe à exigência, representada por parte dos países em desenvolvimento, de uma igualdade econômica internacional em uma nova economia mundial.

Em todo o globo, inúmeros pensadores vêm discutindo essas questões, apontando tendências de ordens diversas e realizando sugestões de caráter analítico e progressivo.

Peter Haberle afirma que a *“intensiva cooperação entre os Estados é a única alternativa para evitar uma inevitável confrontação face ao conflito.”* Tendências que justificam essa necessidade são comprováveis tanto no desenvolvimento do Direito Internacional, como também, no Direito Constitucional em vários Estados. O reconhecimento da responsabilidade social dos Estados, interna e externamente, se encontra no ponto central dos princípios das mudanças a serem realizadas nas relações jurídicas entre os Estados.<sup>574</sup>

Jurgen Habermas assume para si um projeto cosmopolita, na linha de Kant, demonstrando consciência dos limites organizacionais do atual quadro internacional. Aponta que na linha de uma *“constelação pós-nacional”* a própria semântica política da modernidade é revisitada e desafiada, opondo-se às vozes que entendem que a *“domesticação normativa do poder político”* não é *“pensável para lá do Estado”*.<sup>575</sup>

Habermas apresenta uma trilogia como referência às constituições nacionais — Estado, economia e sociedade civil — e articula os vários elementos, respectivamente, com os meios poder, dinheiro e comunicação; num segundo momento, considera que não se pode ignorar a atuação desses meios na sociedade mundial.<sup>576</sup>

A defesa de uma *“constituição política da sociedade mundial descentrada”* passa pelo reconhecimento do seu *“carácter multinível”*, distinguido por um plano supranacional e um plano transnacional: o *primeiro* diz respeito à uma organização mundial, a ONU, com importantes funções em matéria de segurança internacional e de direitos humanos, mas não para um Estado mundial; o *segundo*, por sua vez,

---

<sup>574</sup> Peter Haberle. *Estado Constitucional Cooperativo*, p. 23.

<sup>575</sup> João Carlos Loureiro. É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, pp. 181-212.

<sup>576</sup> João Carlos Loureiro. *Op. cit.*, pp.181-212.

refere-se ao domínio da atuação dos grandes atores globais, estatais ou não, em um quadro marcado por sistemas de negociação como a OMC.<sup>577</sup>

A integração de regras do Direito Internacional e do Direito Comunitário na Constituição Federal brasileira decorreu do Tratado de Maastricht o qual instituiu a União Européia e, com ela, a formulação jurídica do princípio da subsidiariedade constitucional, que por decisão do poder constituinte, dispensou sua introdução por via de Tratado Internacional ou Comunitário.<sup>578</sup>

A formação da “comunidade” preconizada na nossa Magna Carta iniciou-se com a subscrição do Tratado de Assunção em 1991, “para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai – Tratado MERCOSUL”, conforme designa a ementa do Decreto n.º 350 de 21/11/1991, que o declarou em vigor no Brasil, estabelecendo sua a efetivação a partir de 31 de dezembro de 1994.<sup>579</sup>

Segundo o inciso I, do art.1º da C.F. de 1988, a República Federativa do Brasil tem como fundamento primeiro “a soberania”. Já o fecho do Título I da Carta, afirma em seu parágrafo único do art. 4º,

(...)

Parágrafo único. *A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à **formação de uma comunidade latino-americana de nações.*** (grifos nossos)

Ou seja, o art. 4º do texto constitucional indica a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina e a formação da “*comunidade latino-americana de nações*”, como pressupostos basilares à formação de uma comunidade latina.

Segundo Pedro Dallari,

(...) mais do que um princípio genérico normatizador da postura internacional do Brasil, os comentaristas tem identificado no dispositivo em tela a condição de simples regra voltada para a explicitação de um objetivo programático almejado pelo país. (...) Já para Manoel Gonçalves Ferreira

---

<sup>577</sup> Jurgen Habermas. A Nova Opacidade: A Crise do Estado-Providência e o Esgotamento das Energias Utópicas”. In: *Revista Comunicação e Linguagens*, pp. 115-128.

<sup>578</sup> Alexandre Sturion de Paula. A principiologia das relações internacionais brasileiras como óbice à formação de uma comunidade latino-americana. *Revista Servanda*, Teresina, ano 9, n. 565, jan. 2005.

<sup>579</sup> Flávio Augusto Saraiva Straus. *Soberania e integração latino-americana na Constituição da República Federativa do Brasil*. Dissertação de mestrado. Departamento de Direito do Estado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 1998.

Filho, trata-se de um “objetivo prefixado para a política internacional brasileira.”<sup>580</sup>

A época da promulgação da Constituição ressaltou-se bastante a ausência de mecanismos constitucionais capazes de dar sentido concreto a tal regra programática.<sup>581</sup> Nesse sentido esclarece Sergio Adorno, “(...) *além da evidencia evidente do dispositivo em questão para a política externa do Brasil, não se devem desconhecer as possibilidades de repercussão que ele envolve no âmbito do sistema jurídico do País*”.

O autor ainda afirma que para Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, “o presente dispositivo deixa certo que o País conta com a autorização constitucional para buscar a sua integração em uma comunidade latino-americana de nações”.<sup>582</sup>

A união da América Latina é ainda hoje uma bandeira de luta. Cresce a convicção generalizada de que se impõem medidas de cooperação e integração entre os países da região, na perspectiva da constituição de “uma comunidade latino-americana de nações.”<sup>583</sup>

André Franco Montoro, muito há frente de sua época, na década de 1970, mesmo sobre as sombras do regime de exceção brasileiro, em escritos visionários já defendia e apontava a alternativa comunitária<sup>584</sup> como um dos caminhos a nos conduzir ao desenvolvimento político, econômico e democrático.<sup>585</sup>

---

<sup>580</sup> Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. *Constituição e relações exteriores*, p.155

<sup>581</sup> “Uma última observação diz respeito a constatação de que, muito embora não se cogite constitucionalmente da transferência de soberania para organizações supranacionais – como já se figura na comunidade européia – o parágrafo único do artigo 4 da Carta de 1988 retoma, de maneira mais tímida, é bem verdade perspectiva expressa, por exemplo, no art.24 da lei Fundamental da republica Federal da Alemanha, no qual, entre suas disposições estabelece que *A federação pode transferir direitos de soberania para organizações supranacionais* e ainda, que “com o fim de manter a paz, a Federação pode aderir a um sistema de segurança recíproca, aceitara restrições dos direitos de soberania que promovam e assegurem uma ordem pacífica e duradoura na Europa e entre os povos do Mundo.” In: DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: 1994, Saraiva Editora, p.183.

<sup>582</sup> Sergio Adorno. *Nos limites do direito, nas armadilhas da tradição: a revolução descolonizadora na América Latina*, p.14.

<sup>583</sup> André Franco Montoro. Transição Política na América Latina: De Regimes Autoritários à Democracias ainda não consolidadas. *Revista de Informação Legislativa do Ministério de Relações Exteriores*, janeiro/março/1994, Brasília, Ano 31, n.121. Disponível no endereço: <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila>

<sup>584</sup> A alternativa comunitária foi um tema do qual ocupou-se Lino Rodrigues Arias em Madrid e através da publicação de diversos estudos evocou suas justificativas e consolidou seus argumentos sobre as grandes linhas do humanismo político de Jacques maritais, Mounier, Lebre, Teilhard de Chardin, Buber, Erich Fromm e muitos outros. In: MONTORO, André Franco. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no Caderno Tendências e Debates; São Paulo: *Jornal Folha de São Paulo* em 24/09/1977.

<sup>585</sup> André Franco Montoro. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no Caderno Tendências e Debates; São Paulo: *Jornal Folha de São Paulo* em 24/09/1977.

Segundo o professor, as grandes linhas do humanismo político partem de uma realidade elementar: “a Nação não é uma simples justaposição de indivíduos, mas uma comunidade de comunidades.” Abaliza a

Comunidade como uma idéia-força de uma política humanista. Em oposição às tendências desumanizadoras do individualismo burguês e das diferentes formas de estatismo, de esquerda ou de direita, cresce hoje em todos os meios a consciência de uma alternativa comunitária.<sup>586</sup>

A pessoa humana e não o capital, o Estado e o partido, constituem o sujeito, o fundamento e o fim da vida social. Mas o homem real não é um ser isolado pois é dentro das comunidades reais que ele vive e se desenvolve, participando da vida de toda a sociedade, ou seja, segundo Montoro,

(...) pessoa humana, comunidade, participação, solidarismo, soam como palavras mágicas, porque a comunidade é o ambiente normal em que a pessoa se desenvolve e a idéia de participação é a característica fundamental desta comunidade.<sup>587</sup>

Alceu Amoroso Lima lembra que “só na comunidade é que a personalidade do homem se realiza normalmente.” É por isso, acrescenta:

(...) é preciso das às instituições sociais a forma e a natureza de autênticas comunidades, o que acontecerá se os seus membros forem sempre considerados como pessoas e chamados a participar de sua vida e suas atividades.<sup>588</sup>

No caso da América Latina, o que se pode destacar, sem qualquer sombra de dúvida, é que sempre foi o palco primeiro da atuação nacional, ainda que sofrendo flutuações, dependendo dos momentos e do regime vigente.<sup>589</sup> Praticamente todas as Nações sul-americanas padecem, ainda, de estruturas mais sólidas, em todos os níveis, prestando-se a políticas personalistas de um ou outro governante, que faz uso do cargo para projetar-se<sup>590</sup>, colocando os assuntos nacionais em segundo

---

<sup>586</sup> André Franco Montoro. *Op. cit.*

<sup>587</sup> André Franco Montoro. Democracia participativa; seus fundamentos e instrumentos. In: *Hay que reinventar la democracia*, pp. 57-73.

<sup>588</sup> Alceu Amoroso Lima. *Pelo Humanismo Ameaçado*, p. 140

<sup>589</sup> A esse propósito, ver a série recente de reportagens da BBC sobre o que pensam do Brasil, os seus vizinhos sul-americanos – série produzida pela BBC BRASIL, 2008.

<sup>590</sup> Apenas para ilustrar, sobre o tema vale citar o artigo escrito por Mario Vargas Llosa, “A decepcionante visita de Lula”, publicado no Jornal O Estado de São Paulo, Caderno Internacional em 07/03/2010, pg. A 23, e na mesma data e veículo, o artigo de Álvaro Vargas Llosa, intitulado *Os laços de Chávez com o terrorismo internacional*, p. A22, ambos disponíveis em versão digital no endereço eletrônico: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

plano, ainda que retoricamente afirme o contrário, clamando por uma unidade continental.<sup>591</sup>

Por razões como essas, o processo de integração regional e desenvolvimento comunitário caminha a passos mais lentos do que o desejado. Isso pode ser creditado não apenas a um ou outro governo, mas certamente também, por causa, da tentativa de afirmação de países que aspiram por papéis maiores no continente.<sup>592</sup>

Enquanto o quadro não for definitivamente desenhado, o que de resto é perfeitamente compreensível, se pensarmos nas disputas ocorridas para formatar cada um dos Estados da região. Enquanto as estruturas sociais e econômicas não se solidificarem, a questão da integração regional e estruturação comunitária encontrarão dificuldades, como tem acontecido no último meio século, ainda que algumas iniciativas sejam tomadas.<sup>593</sup>

Não é difícil encontrar razoável número de argumentos que defendem a cooperação comunitária e a integração regional como o melhor caminho ao ganho coletivo dos países do continente sul-americano, por meio de políticas de desenvolvimento compartilhadas. Para tanto, faz-se necessário romper com as velhas estruturas que bloqueiam, em todos os níveis, a melhoria de condições gerais.<sup>594</sup>

Inúmeros fatores, e até agora difíceis de serem superados, devem, obviamente, ser ponderados. A responsabilidade pela situação vivida pelo continente, certamente, não pode ser outorgada a fatores estritamente geopolíticos, ou seja, a interpretações enviesadas que os consideram como determinantes para

---

<sup>591</sup> Shiguenoli Miyamoto. *O Brasil e a América Latina: Opções políticas e Integração Regional*. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política – ALACIP, realizado na Universidade da Costa Rica, em agosto de 2008. *Cadernos PROLAM*, pp. 173 - 198.

<sup>592</sup> Denise Chrispin Marin; Lisandra Paraguassu. Entraves marcam criação de entidade para unir América do Sul. *O Estado de S. Paulo*, p. A-4, 24 maio, 2008.

<sup>593</sup> Apesar disso, e mesmo por causa de, o Brasil tem investido em políticas de cooperação que oscilam de acordo com o tempo, com as conjunturas domésticas e regionais, ora conferindo mais ênfase, ora não dando a devida importância à integração como elemento-motor no relacionamento com seus vizinhos. É bem verdade que o mesmo se aplica para o outro lado. In: BBC BRASIL. *O Brasil sob os olhos da América do Sul*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/454\\_americaDOSul](http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/454_americaDOSul)>. Acesso em: 10.5.2008.

<sup>594</sup> Alcides Costa Vaz. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do MERCOSUL*, p.106.

que a região permaneça nas condições usufruídas, não apenas neste momento, mas também historicamente.<sup>595</sup>

Ao nosso ver, a consolidação do viés da comunidade e da integração regional não é apenas uma aspiração ou o ponto de vista de alguns grupos. E, também, não é uma opção facultativa, é hoje um *imperativo histórico e caminho necessário* para o desenvolvimento econômico, social e político dos países da região e para sua integração competitiva na economia mundial.

Segundo Raul Machado Horta, em razão dessa perspectiva plausível de integração, no plano da Comunidade Latino-Americana de Nações, e da formação do Direito Comunitário a ela inerente, torna-se necessário suprir a lacuna existente, para incluir na Constituição Federal de 1988 a regra de integração do Direito Federal nas normas e princípios do Direito Internacional e do Direito Comunitário, reconhecendo o primado das normas dessa natureza sobre as do direito ordinário, mediante cláusulas adequadas.<sup>596</sup>

Apesar dos obstáculos e das dificuldades enfrentadas o processo de integração está em marcha. Por vários caminhos, o antigo isolacionismo e a confrontação estão sendo substituídos por iniciativa de cooperação e entendimento, que vão instaurando, progressivamente, a união dos países latino-americanos. Várias razões explicam e justificam amplamente esse processo de união.<sup>597</sup>

Por um lado, há uma exigência de maiores mercados para viabilizar a expansão normal de importantes setores da economia, tendo em vista a alta densidade populacional da América Latina. Por outro lado, a junção de esforços

---

<sup>595</sup> Sobre essa questão, consultar o relatório do BID coordenado por Hausmann (2000). Assim que foi divulgado, o relatório mereceu críticas intensas. In: MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a América Latina: Opções políticas e Integração Regional. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política – ALACIP, realizado na Universidade da Costa Rica, em agosto de 2008. *Cadernos PROLAM/USP* (ano 9 - vol. 3 - 2009), São Paulo: pp. 173 - 198.

<sup>596</sup> Raul Machado Horta. *Direito Constitucional*, p.529

<sup>597</sup> Sobre esse aspecto vale lembrar a redação dada pela Emenda Constitucional n.45/2004 aos parágrafos 3º e 4º do art.5º: (...) Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:( ...)§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Decreto Legislativo com força de Emenda Constitucional); § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004), (...). Ao reconhecer um primado de norma dessa natureza, resta claro que o poder reformador curva-se à necessidade da integração alçando o Brasil no cenário internacional circunflexo à iniciativa de cooperação entre as nações.

pode multiplicar a capacidade das instituições e das empresas locais na corrida tecnológica, no aproveitamento de recursos potenciais e na solução de problemas comuns.<sup>598</sup>

Em suma, a união de esforços e atividades constituem poderosos meios de cooperação para promoção do desenvolvimento. Segundo Peter Haberle, o momento participativo *da e na* cooperação possui um lado *jurídico processual* - forma: *procedere* (disposição para uma ação comum, ajustes, acordos, Tratados e instituições sólidas), e também um *lado jurídico material* - objetivos solidários realistas como paz no mundo, justiça social, desenvolvimento dos países mais pobres, direitos humanos e outros.<sup>599</sup>

É, portanto, em razão da promoção do desenvolvimento que, em todas as partes do mundo, nações vizinhas vão se unindo em blocos continentais para melhor assegurar seu progresso e segurança. Aí está o grande exemplo da Comunidade Européia unindo diversos países.<sup>600</sup>

Diante desse quadro, as nações da América Latina não poderiam continuar isoladas e fragmentadas ou em atitude de confrontação e conflito, razão pela qual, sua posição vem se modificando rumo à visão precursora enunciada por André Franco Montoro à consolidação de uma comunidade latina estruturada principalmente, sob os auspícios descritos no parágrafo único do art. 4º da Constituição de 1988, anteriormente mencionado.

Na mesma linha da formação dos grandes blocos regionais, as nações tomam consciência cada vez mais clara da necessidade de sua união. Juntas, possuem população, recursos naturais e peso político que, se adequadamente combinados, colocarão a região entre as principais economias mundiais, pois de certa forma já se conscientizaram que separadas e divididas, serão reduzidas a um conjunto de populações empobrecidas, castigadas por crises econômicas e regimes políticos instáveis.<sup>601</sup>

---

<sup>598</sup> Celso Ribeiro Bastos. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, p.13.

<sup>599</sup> Peter Haberle. *Estado Constitucional Cooperativo*, p.08

<sup>600</sup> Na mesma linha, o Acordo Livre Comércio estabelecido pelos Estados Unidos, Canadá e México, o entendimento entre o Japão e os países de recente industrialização do Sudeste Asiático e, no mesmo sentido, os acordos firmados entre Austrália e Nova Zelândia e outros. In: QUADROS, Fausto Concedendo a existência de aspectos federalistas, já - *Direito Comunitário I*; Lisboa: Editorial Notícias, 2003, p. 168.

<sup>601</sup> Juan Mario Vacchino. *Los parlamentos regionales en los procesos de integración: las experiencias europeas y latinoamericanas*, p.39.

Cresce, por isso, entre as lideranças e em setores cada vez mais amplos da população a tomada de consciência de que essa integração é indispensável para enfrentar problemas cujas soluções devem ser encaradas de forma coletiva, como o aproveitamento dos recursos existentes na região, o combate da dívida externa, a defesa conjunta diante do protecionismo dos países desenvolvidos, o tratamento adequado para o capital estrangeiro e as empresas transnacionais, a criação de mecanismos de cooperação na área tecnológica, científica e de complementação econômica, *joint ventures*, ampliação do volume do comércio intra-regional e outras medidas de importância fundamental para o efetivo desenvolvimento dos países da América Latina.<sup>602</sup>

---

<sup>602</sup> Segundo André Franco Montoro, “Dentro dessa perspectiva estão sendo dados passos importantes em todas as áreas. Assim, na área econômica podem ser citados, entre outros, o exemplo da Cepal, Comissão Econômica para a América Latina, com sede em Santiago, Chile, destinada ao estudo da economia latino-americana; a ALADI, Associação Latino-Americana de Integração, com sede em Montevideú; o Sela, Sistema Econômico Americano, com sede em Caracas; as experiências de integração sub-regional do Grupo Andino (Pacto Andino), da América Central (Mercado Comum Centro-Americano), da Comunidade do Caribe e outras; o Tratado de Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, de 29 de novembro de 1988, que constituiu importante passo para a integração continental e a formação do MERCOSUL; o Tratado do MERCOSUL (Assunção, 26 de março de 1991), que cria condições para o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; o projeto da hidrovía Paraguai-Paraná com a extensão de 3.300 km, unindo cinco países do Cone Sul: Bolívia, Paraguai, Uruguai, Argentina e Brasil, além de outros projetos de integração em andamento no campo do transporte e energia, estes incluindo o petróleo, a energia elétrica, o gás natural, a biomassa, a energia nuclear, eólica, solar, etc., capaz de assegurar a auto-suficiência energética da América Latina. Na área da integração cultural, estão em andamento, entre outros, os seguintes projetos e/ou realizações: ensino obrigatório do idioma espanhol no Brasil e do português nos países de fala espanhola; o Memorial da América Latina, em São Paulo: revistas, artigos, estudos e publicações dedicados a problemas da América Latina; elaboração de uma história da América Latina escrita por uma equipe de historiadores de todos os países da região; abertura de nova área de mestrado e doutorado especializada em problemas de América Latina, em universidades do continente; festivais de música, teatro e artes típicas da região e formação da Orquestra Sinfônica da Juventude Latino-Americana para promover a integração através da música. Na área política e administrativa, podem ser mencionados: o Parlamento Latino-Americano, instituído em 1964 e fortalecido com o retorno dos regimes democráticos na região; foi institucionalizado pelo Tratado de Lima (1987) firmado por representantes plenipotenciários de 18 países; prevê-se a futura eleição direta de seus membros pela população de cada país; sua sede permanente já está instalada em São Paulo, junto ao Memorial da América Latina; o Parlamento Andino, o Parlamento Centro-Americano, o Parlamento Amazônico e, mais recentemente, a Comissão Parlamentar do Cone Sul, em nível sub-regional; o Grupo do Rio, ou Grupo dos Oito, mecanismo permanente de consulta política, de nível ministerial, que vem realizando freqüentes e importantes reuniões entre os Ministros das Relações Exteriores e, em momentos importantes, entre os Presidentes das principais nações da América Latina; tem realizado também reuniões com Ministros das Relações Exteriores da Comunidade Européia: Nova York (1987), Hamburgo (1988), Nova York (1988), Granada (1989) e Roma (1990); trabalhos de cooperação regional no sentido do aperfeiçoamento e modernização dos órgãos e serviços da administração pública; elaboração de um Código de Ética dos Governantes e Administradores da América Latina; movimentos e instituições em defesa da democracia e dos direitos humanos no continente. Na área social, podem ser mencionadas inúmeras iniciativas, como: os movimentos conjuntos em defesa do meio ambiente, especialmente da Amazônia e do Pantanal; programas regionais de saúde, educação, alimentação e habitação popular; centros latino-americanos de aperfeiçoamento profissional e administração do trabalho, como o CIAT (Centro Interamericano de Administração do Trabalho), PREALC (Programa Regional de Emprego da América Latina e Caribe), o CINTERFOR (Centro Interamericano de Formação Profissional); associações, federações e confederações latino-americanas de trabalhadores, profissionais, empresários, etc.; formação da JULAD, Juventude Latino-Americana, pela Democracia (1992); e da ULAM, União Latino-Americana de Mulheres (1992). In: MONTORO, André Franco. *Transição Política na América Latina: De Regimes Autoritários a Democracias ainda não consolidada. Revista de Informação Legislativa do Ministério de Relações Exteriores*. Janeiro/março/1994, Brasília, Ano 31, n. 121. Disponível no endereço: <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila>

Ao erigir a principiologia das relações internacionais, o legislador constitucional demonstrou ora um acompanhamento com os ordenamentos jurídicos modernos, ora um anacronismo por manter princípios que não se compatibilizam com as exigências internacionais atuais, o que à época, 1988, já se tornava consideravelmente visível.<sup>603</sup>

Em síntese, quando da abertura democrática à solidificação da Nação brasileira, os constituintes propuseram avanços que consistiram na defesa da paz, na solução pacífica dos conflitos, na igualdade entre os Estados, na manutenção dos direitos fundamentais, na cooperação e na defesa dos direitos humanos que, considerando-se as turbulências historicamente existentes na América Latina representam respeitável posição.<sup>604</sup>

Entretanto, esses mesmos constituintes obstaculizaram, de certa forma, não só a formação de uma comunidade latino-americana, como a aplicação dos próprios princípios que beneficiam a relação internacional brasileira, quando fez marcar presença ao resguardo exacerbado à soberania, através dos princípios da independência nacional, autodeterminação dos povos, não-intervenção, e subjetivamente, nos princípios da igualdade entre os Estados, repúdio ao terrorismo e concessão de asilo.<sup>605</sup>

Celso D. de Albuquerque Mello observa que a Constituição de 1988 consagrou "*uma antinomia da ordem internacional: a soberania e a cooperação internacional, vez que esta só se realiza às expensas daquela*", por isto ressalta que "*a tendência atual é a da soberania existir como um conceito meramente formal*". Frise-se que a cooperação está arraigada na "*moral internacional*", caminhando com o princípio da solidariedade e auxílio mútuo.<sup>606</sup>

Segundo André Franco Montoro, a (...)

(...) consciência e o sentimento de solidariedade ganham hoje importância destacada como fonte de inspiração e dinamizadora das medidas de transformação das sociedades latino-americanas em contraposição às atitudes de indiferença, de confrontação ou de violência, a solidariedade se

<sup>603</sup> Raul Machado HORTA. *Op. cit.*, p.521.

<sup>604</sup> Sobre esse aspecto vale verificar o estudo realizado sobre a contribuição de Ferdinand Lassalle ao tema, disposto no item 6 do artigo "Mas, quais são os direitos fundamentais? GARCIA, Maria. Mas, quais são os direitos fundamentais? In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 10, n.º 39. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, out/dez. 2002, p.121.

<sup>605</sup> José Augusto Guilhon Albuquerque; Eunice Ribeiro Durham, (orgs.) *A Transição política: necessidades e limites da negociação*, p. 507.

<sup>606</sup> Celso D. de Albuquerque Mello. *Direito Constitucional Internacional: uma introdução*, p.131.

afirma como consciência de um destino comum e caminho insubstituível para a promoção de um autêntico desenvolvimento, não apenas econômico, mas sobretudo social e humano, isto é, um desenvolvimento que assegure o respeito à dignidade de todos os homens.<sup>607</sup>

O crescente sentimento de solidariedade entre pessoas, grupos e nações na América Latina é o grande fator humano que alimenta hoje os avanços da democracia e de desenvolvimento da região.<sup>608</sup>

Neste aspecto, vale aquiescer a previsão aposta na Constituição de 1988 ao declarar expressamente em seu art.3º, inciso I, que um dos seus "objetivos fundamentais" é "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e, por sua vez, o parágrafo único do art. 4º assegura que "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de Nações" de forma semelhante ao quanto disposto nas demais constituições dos países da América Latina.<sup>609</sup>

Afonso Arinos afirma que alguns publicistas, dentre eles, Manuel González Prada<sup>610</sup> observaram, já no início do século XX, duas tendências no campo institucional constitucional e as chamaram de *internacionalização do Direito Constitucional e de constitucionalização do Direito Internacional*, afirmando serem

---

<sup>607</sup> André Franco Montoro. "Transição Política na América Latina: de Regimes Autoritários a Democracias ainda não consolidada" *Revista de Informação Legislativa do Ministério de Relações Exteriores*. Janeiro/março/1994, Brasília, Ano 31, n.121. Disponível no endereço: <http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila>

<sup>608</sup> Sérgio Adorno. *Nos limites do direito, nas armadilhas da tradição: a revolução descolonizadora na América Latina*, p.14

<sup>609</sup> Sobre o tema Andre Franco Montoro reflete: "Será um sonho irrealizável? É oportuno lembrar as palavras de um grande líder latino-americano, D. Helder Câmara: "Quando sonhamos sozinhos é só um sonho. Quando sonhamos juntos é o começo de uma nova realidade". Essa realidade não será uma dádiva dos poderosos, mas a conquista dos que souberem lutar pelo respeito à dignidade de todos os homens, isto é, pela justiça e pela liberdade. In: MONTORO, André Franco. *Democracia participativa; seus fundamentos e instrumentos*. In: *Hay que reinventar la democracia*. Buenos Aires: Fondo Editorial Irfes, 1976, pp. 57-73.

<sup>610</sup> "Manuel González Prada foi um político peruano, anarquista, crítico literário e diretor da Biblioteca Nacional do Peru. Ele é bem lembrado como um crítico social que ajudou a desenvolver o pensamento intelectual do Peru no início do século XX, assim como o estilo acadêmico conhecido como Modernismo. Além de filósofo, foi um agitador político significativo. González Prada é tido como o primeiro autor latino-americano a escrever em um estilo Modernista (modernista em espanhol, diferente da anglo-modernismo americano), antecipando algumas das literária inovações que Rubén Darío em todo o mundo hispânico. Ele também introduziu novos dispositivos, como o Triolet, rondel e malaios pantun que revitalizou o verso espanhol. Sua pegada intelectual e estilísticas podem ser encontradas na escrita de Clorinda Matto de Turner, Mercedes Cabello de Carbonera, Santos José Chocano, Cáceres Aurora, César Vallejo, José Carlos Mariátegui e Mario Vargas Llosa." In: WARD, Thomas. *González Prada: soñador indigenista de la Nación, en su Resistencia cultural: La nación en el ensayo de las Américas*, Lima: 2004, pp.160-177.

suficientemente fortes para inculcar o grau de influência mútua verificada entre ambas as disciplinas.<sup>611</sup>

O autor escreve:

Define-se, desta forma, o período a que chamamos da constitucionalização do Direito Internacional. Por isso mesmo aparecem estudos que levam, do direito Constitucional Comparado e Geral, no fundo simples método de verificação e observação, a um verdadeiro Direito Constitucional Internacional, o qual representa um processo de construção teórica, perfeitamente definido.<sup>612</sup>

Segundo Paulo Bonavides, a *primeira tendência* da constitucionalização do Direito Internacional, se afirma na recepção de preceitos de Direito Internacional por algumas Constituições modernas que incorporam e chegam a integrar o Direito externo na órbita interna. A *segunda tendência* é talvez mais recente. Manifesta-se através da inspiração que a ordem constitucional oferece aos internacionalistas abraçados à idéia de implantação de uma comunidade universal de Estados devidamente institucionalizada.<sup>613</sup>

Para tanto, Paulo Bonavides aponta na Carta de 1988, art. 4º, I a X, dez princípios básicos como sendo os elos norteadores da condução das relações internacionais do Brasil, a saber: “*independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.*”<sup>614</sup>

Para o autor, os princípios acima consistem verdadeiros desafios às relações internacionais para a *formação de uma comunidade latino-americana* justamente por apontar a finalidade almejada quando da elaboração de uma sociedade internacional, melhor dizendo, ultrapassam o artificialismo dos acordos, pactos e princípios, pois visam à inserção de instrumentos que fomentem a criação de mecanismos culturais, ético e morais entre os povos das diversas comunidades nacionais.<sup>615</sup>

---

<sup>611</sup> Afonso Arinos de Melo Franco. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, p.206.

<sup>612</sup> *Idem*, p. 211.

<sup>613</sup> Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*, p. 47.

<sup>614</sup> *Idem*, p.49.

<sup>615</sup> *Idem, Ibidem*, p.56.

É inegável que dentre todos os princípios citados, a *prevalência dos direitos humanos* é o mais abrangente, pois além de sintetizar todos os demais direitos fundamentais, uma vez respeitados os direitos humanos, estar-se-á homenageando os demais princípios, que de certa forma, intrinsecamente, os alicerçam.

Pedro Dallari acerca deste princípio afirma que,

(...) a prevalência dos direitos humanos, enquanto princípio norteador das relações exteriores do Brasil e fundamento colimado pelo país para a regência da ordem internacional não implica tão-somente o engajamento no processo de edificação de sistemas de normas vinculados ao Direito Internacional Público. Impõe-se buscar a plena integração das regras de tais sistemas à ordem jurídica interna de cada Estado. Cremos que não estaríamos equivocados em dizer buscar a aplicação dos direitos humanos do genérico regramento transnacional para a efetiva aplicação em solo nacional, ou seja, abstrair da sociedade internacional para implantar na comunidade regional.<sup>616</sup>

Por sua vez, Fernando Barcellos de Almeida, tece o seguinte conceito,

Direitos humanos são as ressalvas e restrições ao poder político ou as imposições a este, expressas em declarações, dispositivos legais e mecanismos privados e públicos, destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais. (...) <sup>617</sup>

Tailson Pires Costa relata que é preciso um conjunto essencial de direitos como condição mínima necessária para assegurar uma vida baseada na liberdade e na dignidade humana e descrevendo Luiz Antonio Rizzato Nunes, afirma ser dignidade,

(...) um conceito que foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI repleta de si mesma como um valor supremo, constituído pela razão jurídica. (...) a dignidade humana é um valor preenchido 'apriori', isto é, todo ser humano tem dignidade só pelo fato de ser pessoa. <sup>618</sup>

A propósito, Maria Garcia<sup>619</sup>, citando J.J Gomes Canotilho<sup>620</sup>, distingue as expressões “*direitos do homem*”, originários da natureza humana, daí seu caráter inviolável, intemporal e universal, válido para todos os povos e “*direitos fundamentais*”, direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta, isto é,

---

<sup>616</sup> Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari. Os direitos humanos do século XVIII e sua atualidade. In: Carlos Aurélio Mota de Souza e Roberto Bueno. (Org.). *50 anos de Direitos Humanos*, pp. 85-98.

<sup>617</sup> Fernando Barcellos Almeida,. Teoria geral dos Direitos Humanos.Sergio Antonio Fabris Editor, 1996, p.24.

<sup>618</sup> Tailson Pires Costa. *Dignidade da pessoa Humana diante da sanção penal*, p.13.

<sup>619</sup> Maria Garcia. Mas, quais são os direitos fundamentais? In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 10, n. ° 39, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,out/dez. 2002, p.125.

<sup>620</sup> Jose Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, pp. 418-420.

“direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”.<sup>621</sup>

Paulo Napoleão Nogueira da Silva aponta que a prevalência dos direitos humanos na América Latina consiste, contudo, em um grande desafio, visto que historicamente os países latinos são marcados por caudilhismos, ditaduras extintas recentemente, golpes de Estado que persistem até o presente milênio, eternos movimentos guerrilheiros e sociais de luta armada e a inconstante efetividade constitucional seus dos países.<sup>622</sup>

Diante de tantos anacronismos, provavelmente, a efetivação de uma *comunidade latino-americana de nações* não subsistiria. Portanto, segundo Joaquín Herrera Flores é “*imperativo que os países sul-americanos promovam com autenticidade e veemência a defesa e a aplicação dos direitos humanos*”, por esse ser o berço da democracia<sup>623</sup> e, conforme afirma Maria Garcia, “*da completa base estrutural para a configuração de uma comunidade internacional.*”<sup>624</sup>

Ao discorrer sobre o tema, Paulo Napoleão Nogueira da Silva defende inclusive, que o *princípio da prevalência dos direitos humanos*, contido na Carta de 1988, deveria ser engendrado como requisito ou princípio para os países que

---

<sup>621</sup> “Contudo, ao tratar dessa questão Canotilho expõe outra distinção incidente: “há direitos fundamentais consagrados na Constituição que só pelo facto de beneficiarem da positivação constitucional merecem a classificação de constitucionais (e fundamentais), mas o seu conteúdo não se pode considerar materialmente fundamental; outros, pelo contrato, além de revestirem a forma constitucional, devem considerar-se materiais quanto à sua natureza intrínseca (direitos formal e materialmente fundamentais). Canotilho refere e demonstra as distinções básicas entre as variadas espécies de direitos constitucionalmente consagrados a partir dos direitos fundamentais e estes mesmos passam a ser analisados num duplice aspecto: direitos fundamentais formalmente constitucionais – aqueles enunciados e protegidos por normas com valor constitucional forma (normas que tem a forma constitucional) e outros, que a Constituição admite como tais, constantes das leis e das regras aplicáveis do direito internacional: os direitos materialmente fundamentais. Explicita um regime geral dos direitos fundamentais, quer sejam consagrados como “direitos, liberdades e garantias”, ou como “direitos econômicos sociais e culturais” e quer se encontrem no catalogo dos direitos fundamentais “ ou não, dispersos pela Constituição (o princípio da universalidade ;o princípio da igualdade, o princípio do acesso ao direito e aos tribunais) e um regime específico dos direitos, liberdades e garantias e aos direitos de “natureza análoga”; uma disciplina jurídica da natureza particular, consagrada nas normas constitucionais ” Op.cit.399 – In: GARCIA, Maria. Mas, quais são os direitos fundamentais? *Revista de Direito Constitucional e Internacional* . n. 39, ano 10, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p.119.

<sup>622</sup> Paulo Napoleão Nogueira Silva. *Direito Constitucional do MERCOSUL*, p. 267.

<sup>623</sup> Joaquín Herrera Flores. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. *Revista direito e democracia*. Vol. 4, n.2, Canoas: Editora Ulbra, 2003.

<sup>624</sup> Maria Garcia. Mas, quais são os direitos fundamentais? In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 10, n. ° 39,. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, out/dez. 2002, p.125.

compõe o bloco *mercosulino* e para os que nele pretendam ingressar para que houvesse, de um modo geral, maior democratização política na América.<sup>625</sup>

Nas palavras de Maria Garcia,

(...) uma sociedade pode suportar as diferenças existentes noutra sociedade vizinha, mas jamais isto aconteceria numa única comunidade, e o nosso escopo é de que haja uma comunidade internacional, portanto, imprescindível a existência intrínseca, perene e incomodadora, se for o caso, dos direitos humanos e dos direitos subjacentes que este comporta, em todas as Nações que pretendam harmonizar-se numa só comunidade internacional.<sup>626</sup>

Deduz-se, portanto, que os *princípios da prevalência dos direitos humanos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*, não estão isolados à restrita defesa da soberania,<sup>627</sup> por se abrirem à inserção de conceitos e diretrizes para a fomentação de fatores culturais, compartilhando, desde a sua gênese,<sup>628</sup> os mais diversos valores a fim de promover a elaboração de uma efetiva comunidade intrinsecamente ética e moral.<sup>629</sup>

O Brasil possui inúmeras relações de cooperação estruturadas sob o reflexo do mencionado princípio, a título de exemplo citamos a Declaração de Princípios sobre a Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá para a Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais, decorrente do encontro realizado em Brasília em 15 de janeiro de 1998, e o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, aprovado pela Resolução da Assembléia da República n.º 83/2000, de 14 de dezembro de 2000. O próprio Tratado de Assunção, de 1991, não deixa de ser uma forma de cooperação entre os países do Cone Sul.

---

<sup>625</sup> Maria Garcia. A Integração dos Estados: O Brasil no Mercosul: implicações e abrangências na ordem interna e internacional. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 9, n.º 35, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun. de 2001, pp. 16-23.

<sup>626</sup> Maria Garcia. *Op. cit.*, p.125

<sup>627</sup> Flavia Piovesan. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*, pp. 109-118.

<sup>628</sup> Flavia Piovesan. *Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional*, pp.136 -159

<sup>629</sup> Alexandre Sturion de Paula. A principiologia das relações internacionais brasileiras como óbice à formação de uma comunidade latino-americana. *Revista Servanda*, Teresina, ano 9, n. 565, jan. 2005.

Tupinambá Miguel C. do Nascimento, sobre o mencionado princípio, previsto no art. 4º da Carta Maior <sup>630</sup>, afirma que a

(...) cooperação indicada no inciso IX do artigo em comento é finalística. Há a cooperação com o objeto de alcançar o progresso da humanidade. Assim, "esta cooperação pode se realizar de duas formas diferentes: como ato unilateral brasileiro, colaborando e ajudando outros Estados em sua tentativa de progredir, e como ato bilateral."<sup>631</sup>

Ao nosso ver, no seio da comunidade latino-americana, há de estender as relações internacionais no sentido de promover uma cooperação cultural, sócio-econômica, tecnológica e científica, além do intercâmbio educacional e outras diversas áreas por possuírem características e afinidades mais próximas que os europeus conosco.

Compartilhamos do entendimento de André Franco Montoro e acreditamos que entre os países da comunidade latina, não deve pairar o *"artificialismo, a mera camaradagem existente na cooperação entre sul-americanos e europeus, asiáticos ou anglo-saxões, mas sim, um efetivo enraizamento cooperativo entre as nações aqui presentes,"* que além de vizinhos, necessitam viver numa *"fraternidade política, econômica, jurídica e social, harmonizando as peculiaridades culturais inerente a cada um."*<sup>632</sup>

Para Mônica Hirst,<sup>633</sup> o Brasil e os demais países do MERCOSUL precisam sair do superficialismo formado pela sociedade internacional, mas, artificial que se formou na América do Sul, para ingressarem numa verdadeira comunidade internacional que motive as potencialidades do bloco, não apenas na seara econômica, mas principalmente, no campo cultural e humanístico.<sup>634</sup>

Celso D. Albuquerque Mello<sup>635</sup> afirma que os países do Cone Sul devem apresentar-se para o Continente Europeu e países anglo-saxões como uma única

---

<sup>630</sup> CF de 1988 – (...) Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...)IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.(...)

<sup>631</sup> "Não é uma simples cooperação; é o ato de cooperar altamente positivo", isto por, como sabemos, poder existir uma cooperação entre países para um fim destrutivo, aliás, "bem visível hodiernamente, tanto nos interesses estadunidenses quanto nos conflitos do Oriente Médio." In: NASCIMENTO, Tupinambá Miguel C. *Comentários à Constituição Federal: princípios fundamentais*, p. 219.

<sup>632</sup> André Franco Montoro. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no *Caderno Tendências e Debates*; São Paulo: Jornal Folha de São Paulo em 24/09/1977.

<sup>633</sup> Historiadora argentina, cientista política, diretora executiva da Fundação Centro de Estudos Brasileiros (FUNCEB) e professora da Universidade de Buenos Aires, em palestra proferida, durante a jornada acadêmica de 2008, acompanhada pela autora.

<sup>634</sup> Mônica Hirst. *Transición democrática y política exterior*, pp. 123-178.

<sup>635</sup> Celso D. de Albuquerque Mello. *Direito Constitucional Internacional: uma introdução*, pp.157-172.

organização. Entretanto, para que isso aconteça é imperioso que cada país mude sua postura protecionista e de resguardo exacerbado à soberania, desobstruindo a efetivação da necessária supra-nacionalidade, motor do desenvolvimento entre Nações.<sup>636</sup>

O *princípio da independência nacional*, a bem da verdade, segundo José Cretela Júnior<sup>637</sup>, retrata de maneira redundante, a afirmativa da soberania como fundamento da República, conforme previsto no art. 1º da *Lex Legum*. Contudo, Tupinambá Miguel do Nascimento por sua vez, entende que não houve repetição posto que o constituinte deixou a aplicação de tal princípio como se discricionário o fosse.<sup>638</sup>

No entanto, com a devida vênia e, consolidado respeito ao entendimento de Tupinambá Miguel do Nascimento é visível que tal princípio é cópia fiel do artigo 1º, portanto, apenas veio solidificar a soberania nacional. Aliás, Celso D. de Albuquerque Mello afirma que *“a expressão ‘independência nacional’ é uma expressão que não possui definição no campo do direito a não ser que se entenda como sinônimo da palavra soberania no seu aspecto externo”*.<sup>639</sup>

E mais, segundo o autor, esse princípio seria o carro-andor dos demais e juntos realizam uma defesa inquestionada e irracional da soberania. A consequência desta principiologia restritiva é a obstaculização da aceitação da supranacionalidade, imperativa à formação de uma comunidade latino-americana.<sup>640</sup>

Neste contexto, voltamos a citar Paulo Napoleão Nogueira Silva, pois, referindo-se ao MERCOSUL, nos chama a atenção para tais efeitos, ao afirmar que

(...) o MERCOSUL pode estar ameaçado pelas políticas conservadoras e restritivas, reflexo desta principiologia ultrapassada. Tratados, acordos, convenções acabam comprometidos com a adoção de princípios refletores da Soberania, como, por exemplo, a própria Área de Livre Comércio das Américas, sem discutirmos o mérito dos benefícios que a implantação da ALCA traria aos países latinos.<sup>641</sup>

O *princípio da autodeterminação dos povos* também está marcado pela Soberania. Trata-se da rejeição a todo e qualquer poder colonizante, ou seja, visa

---

<sup>636</sup> Noutro pólo, vale lembrar que os referidos princípios são tolhidos pelos princípios que resguardam a Soberania conforme já comentamos no capítulo 2 deste trabalho.

<sup>637</sup> José Cretela Jr. *Comentários à Constituição de 1988*, p. 170

<sup>638</sup> Tupinambá Miguel C. Nascimento. *Comentários à Constituição Federal: princípios fundamentais*, p. 209

<sup>639</sup> Celso D. de Albuquerque Mello. *Direito Constitucional Internacional: uma introdução*, p.134.

<sup>640</sup> *Idem*, p.141.

<sup>641</sup> Paulo Napoleão Nogueira Silva. *Direito Constitucional do MERCOSUL*, pp. 267-278.

dar a cada Estado o direito de livre condição política, além da liberdade quanto ao desenvolvimento cultural, econômico e social dos povos.<sup>642</sup>

Aparentemente não oferece nenhum óbice à formação de uma comunidade internacional, mas, em suas entrelinhas, podemos constatar o isolacionismo que pode surgir através do fiel e dogmático seguimento deste, uma vez que o mesmo pode redundar no trancamento de uma nação à outra, gerando com isso, vários microestados dentre de um único Estado, como ocorre na África e em alguns países latinos, como a Bolívia e a Colômbia.<sup>643</sup>

O *princípio da não-intervenção*, embora esteja associado à soberania, não apresenta obstáculos aos anseios comunitários, uma vez que almeja, a bem da verdade, a liberdade dos países pelos demais, ou seja, um Estado não deve intervir nos assuntos de outro. Contudo, possui uma face oculta, de que a não-intervenção está em sentido lato, podendo ocasionar entraves para intercâmbios culturais e apoios econômicos.<sup>644</sup>

No tocante aos *princípios do terrorismo, racismo e asilo político*, Valério de Oliveira Mazzuoli entende que os mesmos não deveriam constar do rol principiológico das relações internacionais brasileira, por se encontrarem pacificamente sedimentados na ordem jurídica internacional de tal sorte que a previsão do Texto Constitucional torna-se redundante e, sua adoção, não afeta a soberania de nenhum país.<sup>645</sup>

Ademais, não obstaculizam a formação de uma comunidade latino-americana, pois ao se falar em *prevalência dos direitos humanos e cooperação para o desenvolvimento da humanidade* já se está inserindo, implícita e explicitamente, tais princípios, como fomentadores de uma comunidade internacional.

Pois bem, podemos concluir que a política latina americana apresenta hoje, perspectivas de profundas mudanças. Numa tentativa de simplificação, sob a orientação de Paulo Napoleão Nogueira Silva, sintetizamos em cinco pontos a

---

<sup>642</sup> Rubens Antonio Barbosa. *América Latina em perspectiva: a integração regional– da retórica à realidade*, p.102.

<sup>643</sup> Claudete de Castro Silva Vitte. *Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia*”. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, pp. 390-407.

<sup>644</sup> Amâncio Jorge Oliveira & Janina Onuki. *Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul*. *Revista Cena Internacional*, vol. 2, nº 2, 2000, pp.05-22.

<sup>645</sup> Valério de Oliveira Mazzuoli. *Direitos Humanos & Relações Internacionais*, p.96-ss.

realidade e as tendências atuais dos regimes políticos e da vida pública na América Latina, quais sejam:<sup>646</sup>

1. o processo político latino americano tem sido tradicionalmente autoritário e centralizador;
2. a essa tradição foram sempre contrapostas resistências e experiências de sentido democrático nos diversos países da região;
3. hoje, a tendência predominante é a transição para regimes democráticos e de descentralização, com progressiva participação da sociedade;
4. essas democracias ainda não estão consolidadas e correm riscos de recaída em experiências autoritárias, principalmente em decorrência da desigualdade e da miséria, que aumenta dramaticamente e atinge setores cada vez mais numerosos da população;<sup>647</sup>
5. dentre as perspectivas de mudanças que se apresentam destacamos: a substituição dos atuais regimes de poder unipessoal do Presidente, por fórmulas de poder colegiado características do sistema parlamentar; o processo de crescente integração da América Latina e, a exigência de ética na vida pública, com a conseqüente tendência participativa, social e pluralista nas novas democracias.

---

<sup>646</sup> Paulo Napoleão Nogueira Silva. *Direito Constitucional do Mercosul*, pp. 267-278.

<sup>647</sup> Em 1980, 100 milhões de latino-americanos viviam abaixo do nível de pobreza; em 1990 esse número subiu para mais de 200 milhões - Comisión Económica para América Latina - Cepal, 1991; Disponível no site: <http://www.eclac.org/>

### 5.1. O comando constitucional de uma *comunidade latino-americana*: princípios fundamentais

Mudanças se fazem urgentes e podem se iniciar através do cumprimento dos princípios constitucionais anteriormente dispostos, haja vista que, atualmente, as nações se aproximam tão-somente por aspectos reguladores, conforme constatado por Adam Watson<sup>648</sup>, através do acatamento de acordos, pactos e princípios.

Acreditamos que esses princípios poderão servir de vigas para a consolidação do *comando constitucional* preconizado no parágrafo único do art. 4º da nossa Carta, embasando, finalmente, a formação da “*comunidade latino-americana de nações*” idealizada por André Franco Montoro.<sup>649</sup>

Sabemos porém, que a América Latina apresenta o maior número de grupos regionais, reinventando sempre novos projetos, perseguindo com igual ou maior entusiasmo o objetivo da integração regional mas não conseguindo na prática, alcançar o objetivo que motivou a sua colocação em marcha.<sup>650</sup>

Segundo Maria Garcia<sup>651</sup>, “*do ponto de vista da integração, as iniciativas políticas devem ter, não apenas, uma base econômica, mas também, cultural*”. No caso de faltar algum destes componentes, o projeto fracassa, e como constatou Julie Schmied, é o que tem acontecido década após década, nos processos sul americanos de integração regional quando inconclusos.<sup>652</sup>

Vale ressaltar que em alguns processos regionais a variante política foi mais importante que os demais objetivos, criando vigas sem sustentação e sem

---

<sup>648</sup> Adam Watson apud Odete M. Oliveira. *Relações Internacionais: estudos de introdução*, p. 138.

<sup>649</sup> André Franco Montoro. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no *Caderno Tendências e Debates*; São Paulo: Jornal Folha de São Paulo em 24/09/1977.

<sup>650</sup> A exemplo da Comunidade Econômica Européia ou Mercado Comum Europeu, os países andinos, na década de 1960, propuseram o Acordo de Cartagena com a criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) (que mudou para ALADI) e o Mercado Comum da América Central (MCCA), seguidamente surgiram o Pacto Andino (posteriormente CAN) e o MERCOSUL. Passando pelos apoios ao Grupo de Contadora que deu origem ao Grupo do Rio, com o propósito de englobar uma iniciativa integracionista que visava unir os esforços do continente para fortalecer o seu desenvolvimento e a sua melhor inserção no mundo globalizado. In: MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a América Latina: Opções políticas e Integração Regional. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política – ALACIP, realizado na Universidade da Costa Rica, em agosto de 2008. *Cadernos PROLAM/USP* (ano 9 - vol. 3 - 2009), São Paulo, pp. 173 – 198.

<sup>651</sup> Maria Garcia. A Integração dos Estados: O Brasil no Mercosul: implicações e abrangências na ordem interna e internacional. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 9, n.º 35, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun. de 2001, pp. 16-23.

<sup>652</sup> Julie Schmied. Cenários da integração regional. Os desafios da UNASUL, o novo caminho de integração na América do Sul. In: União Européia e MERCOSUL: dois momentos especiais de integração regional. *Cadernos Adenauer VIII*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p.105.

viabilidade econômica. Em outros casos, os processos privilegiaram a vertente econômica-comercial, sem qualquer sustentação político-institucional. Até agora, a base cultural não tem sido um elemento relevante nos projetos de integração latino-americanos.<sup>653</sup>

Amir Khair, sobre essa vertente, reflete que a “*crise internacional pôs a nu a fragilidade financeira, monetária e fiscal dos países desenvolvidos*”, que estão sendo obrigados, para estimular o consumo, a operar com taxas de juros reais, excluída a inflação, negativas. A ajuda governamental ao sistema financeiro insolvente criou *déficits* fiscais e endividamentos públicos sem precedentes.<sup>654</sup>

Assim ao que tudo indica, a gangorra pende cada vez mais para a liderança dos emergentes no papel antes desempenhado pelos países desenvolvidos. Na palavras de Amir Khair, é *possível que um novo paradigma já esteja em fase de formação e, caso isso aconteça, a história será reescrita e tende a beneficiar as populações dos emergentes.*<sup>655</sup>

Inobstante as diversas críticas feitas, ao nosso ver, a união do continente americano é um processo irreversível, por ser esse um caminho viável e promissor para o continente progredir e conseguir sua almejada estabilidade política e econômica.<sup>656</sup> Contudo, na União Européia demorou quase meio século para isso se

---

<sup>653</sup> A exceção se faz ao Convenio Andrés Bello, que é produto de um esforço diferente de integração. É um instrumento de integração científica, tecnológica e cultura datado de 1970 e integrado pela Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela. In: ESPINOSA, Anderson “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. *Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas*. São Paulo: Memorial da América Latina. Imprensa Oficial, 2006. Também disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>, 2006.

<sup>654</sup> “A regulação de preços vai se deslocando gradualmente das políticas monetárias locais para os preços ditados pela concorrência internacional. Assim, a política monetária perde força face ao avanço da globalização comercial, que interconectou os mercados. A tendência dos preços a nível global passou a ser mais ditada pelo preço das commodities. Dentro desse processo da globalização, a expansão natural do capital foi na direção da minimização de custos de mão de obra, de menor tributação e de localização da expansão geográfica do consumo mundial. Os países desenvolvidos têm custos elevados de mão de obra e mercados estagnados ou em declínio e, por isso foram e continuarão perdendo a atratividade que tiveram frente aos emergentes, notadamente da Ásia e em algum grau da América Latina. A consequência desse processo foi a transferência de oferta de empregos dos desenvolvidos para os emergentes, com uma incorporação sem precedentes de elevado contingente de pessoas no mercado de trabalho e de consumo nos emergentes. Essa expansão de consumo, por sua vez, reforça os movimentos do capital para esses países. Esse movimento caminhou juntamente com os processos migratórios de mão de obra na busca de melhores oportunidades de emprego ocorrendo com a crise retorno da mão de obra a seus países de origem. A tendência desses dois movimentos é uma diminuição das desigualdades salariais em termos locais e globais. Em outras palavras, os salários mais altos e o emprego dos países desenvolvidos vão continuar cedendo terreno para os emergentes” In: KHAIR, AMIR. Novo paradigma em marcha? – Caderno Economia, *Jornal O Estado de São Paulo*, 28/02/2010, pg.B.17.

<sup>655</sup> Amir Khair. Novo paradigma em marcha? *Caderno Economia, Jornal O Estado de São Paulo*, 28/02/2010, p. B.17.

<sup>656</sup> Mariano Grondona. *Las Condiciones Culturales del Desarrollo Económico*, s/n.

concretizar, pergunta-se: *Deve – se esperar o mesmo para uma União Sul-americana?*

Julie Schmied<sup>657</sup> defende que a América Latina possui melhores condições para a sua integração com somente dois idiomas oficiais, português e espanhol; além do seu similar sistema jurídico; Estados nacionais estruturados basicamente nas três primeiras décadas do século XIX, com um patrimônio cultural comum; uma região que, embora perpassasse por conflitos e tensões diplomáticas, tem conseguido períodos de paz em maior grau que as demais partes do mundo e, tem se encontrado fora dos circuitos de terrorismo, um importante complicador da política mundial nos dias de hoje.<sup>658</sup>

No entanto, entendemos que o foco utilizado para a promoção, organização e efetivação desta integração deve ser diverso daquele utilizado neste estudo como paradigma, pois, conforme aponta Julie Schmied devemos observar e compreender algumas peculiaridades distintas e particulares do continente latino-americano.<sup>659</sup>

Dentre elas, em *primeiro lugar*, indicamos o fato de não existir uma só América Latina, senão várias. A diversidade entre os países varia no tamanho, estrutura econômica, níveis de desenvolvimento, institucionalidade pública, visões políticas, formas de inserção no mundo globalizado e inclusive, formas diferentes de compreender os processos de integração.

Em *segundo lugar*, a região surgiu em busca de uma vida republicana de forma precipitada ao deixar questões complexas para serem analisadas posteriormente, a exemplo dos litígios fronteiriços, que para alguns países da região são obstáculos presentes até os dias de hoje.

Em *terceiro lugar*, a América Latina possui uma geografia difícil que multiplica e dificulta os custos das comunicações e a livre circulação de bens e pessoas.

Em *quarto lugar*, existem elementos comuns na história da região, na cultura e nos problemas atuais da globalização, quanto aos limites do comércio ou ao fazer parte da periferia na tomada de decisões no sistema internacional.

---

<sup>657</sup> Professora Livre Docente de Direito Internacional e Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília . Pesquisadora e professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e da Fundação Konrad Adenauer – América Latina.

<sup>658</sup> Julie Schmied. *Op. cit.*, p.107

<sup>659</sup> *Idem*, p.109.

Continuando, em *quinto lugar*, a procura de um projeto comum a todos os países da região que os faça se identificar com um mesmo objetivo e os comprometa diante da integração regional, considerando todos os demais elementos apontados anteriormente.

Em *sexto lugar*, conforme já apontado neste trabalho, lembrar que em um longo período de 200 (duzentos) anos surgiram inúmeras iniciativas, novidades nos momentos de suas criações, mas diversas delas jamais concretizadas.

Por fim, em *sétimo lugar*, frisar que desde o Congresso do Panamá convocado por Simón Bolívar até as atuais estruturas de integração, como ALADI, Comunidade Andina de Nações, MERCOSUL, Sistema de Integração Centro-Americano - SICA ou Caricom, foram criadas muitas idéias e lançados inúmeros projetos, mas também, geradas grandes decepções.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os processos de integração na América do Sul sempre encontraram dificuldades para se fortalecerem, principalmente devido às diferenças ideológicas, disparidades das visões sobre as vias de desenvolvimento econômico, disputas bilaterais e a sensação de paralisia comercial e econômica tem agravado as sérias fraturas no interior dos blocos regionais, especialmente a Comunidade Andina de Nações e MERCOSUL.<sup>660</sup>

De outra banda, verifica-se que no contexto sul-americano, a Comunidade Andina e o Mercosul, com a associação inicial do Chile e da Bolívia, avançou consideravelmente diante da liberalização das tarifas, do comércio e, também, nos aspectos relacionados à propriedade intelectual, industrial e fatores de produção.<sup>661</sup>

Com a criação do projeto da Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana - IIRSA em 2000, o conceito da integração comercial da América do Sul mudou substancialmente a situação ao transformar a América do Sul numa região suscetível de se consolidar como um mercado comum através da união da Comunidade Sul-americana.<sup>662</sup>

---

<sup>660</sup> Francisco Aldecoa. *La Comunidad Sudamericana de Naciones: algo se mueve en América del Sur*. Madrid: Espanha, Fundação Carolina, dez. 2005.

<sup>661</sup> Eloi Martins Senhoras. “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. *Carta Internacional*, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.

<sup>662</sup> Rosareo Santa Gadea. *La Iniciativa IIRSA: el reto de integrar el espacio físico de América del Sur*. Endereço eletrônico: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/santagadea.htm>

De um processo liberalizado de comércio recíproco entre a Comunidade Andina e o Mercosul evoluiu à criação de um mercado comum que buscava unir ambos os blocos a fim de propiciar a construção de uma Comunidade Econômica Sul-americana.

Para tanto, tornava-se necessário, não somente um maior intercâmbio comercial entre os países da região, mas também, oferecer ao mundo bens e serviços competitivos.<sup>663</sup> Pois bem, esta comunidade se refletia na vontade política e na infra-estrutura do referido Plano em construir uma América do Sul modernizada através da liberação do comércio recíproco de bens e serviços.<sup>664</sup>

E, segundo Eduardo Gudynas, isso significava ter um mercado ampliado, assegurar a livre circulação de capitais, tecnologia, mão-de-obra qualificada, eliminação dos passaportes, intercâmbio de professores e alunos,<sup>665</sup> homologação de currículos universitários, acompanhados por uma infra-estrutura comum energética, portuária e de telecomunicações.<sup>666</sup>

A área da infra-estrutura promoveu a implementação de uma agenda consensuada de projetos prioritários da IIRSA considerando planos de desenvolvimento nacionais, bilaterais e regionais, de tal sorte que a vontade de implementar políticas de integração regional com ações que se transformassem em

---

<sup>663</sup> Diego Cardona. Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones? *Foreign Affairs.Colombia II for Sul Americano*, p. 352.

<sup>664</sup> “Para o programa IIRSA dos corredores biocênicos, a integração física é a chave para melhorar os mercados e promover o desenvolvimento intra- regional. A IIRSA é uma iniciativa impulsionada originalmente pelo Brasil, na qual foram aderindo todos os países da América do Sul, incluindo Guiana e Suriname, que não formam parte de nenhum esquema de integração na região. A IIRSA consiste na construção de um gasoduto sul-americano, a partir do desenvolvimento de infra-estruturas viárias, ferroviárias, aéreas e portuária no qual os países da região se comprometem a colaborar nos setores de petróleo, gás ou energia hidroelétrica. No caso do Brasil, o Eixo Amazônico supõe não somente a sua integração com o Peru, mas também serão favorecidos o Equador e a Colômbia, através das hidrovias portos e aeroportos a serem construídos. Na visão do programa, os países sul-americanos necessitam de um mercado ampliado, com meios e instrumentos que facilitem o investimento industrial, gerador de emprego e tecnologia na velocidade da demanda populacional na qual a integração econômica da América do Sul se transforma em plataforma do desenvolvimento necessário para se participar com êxito da globalização comercial.” In: TANZI, Vito. Building. *Regional Infrastructure in Latin America*. Buenos Aires: Argentina Publicações, Documentos de Trabalho do Instituto para a Integração de América Latina e o Caribe (INTAL), 2005 ; ver também, Marco Aurélio Weissheüner “Mercosul quer construir uma rede de gasodutos. Disponível no endereço: [www.voltairenet.org/article](http://www.voltairenet.org/article).- Reseau de presse non-alignée, 23 de junho de 2005.

<sup>665</sup> Nesse aspecto vale observar a recente sanção no Brasil da Lei Federal n. 12.189 de 12/01/2010, que dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latinoamericana (Unila) e dá outras providências.

<sup>666</sup> Eduardo Gudynas. *Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.Genera expectativa pero sus bases son todavía débiles*. D3E, Montevideo, Centro Latinoamericano de Ecología Social, janeiro de 2005.

um maior desenvolvimento dos povos sul-americanos teve o seu reflexo nas diversas cúpulas presidenciais ocorridas entre 2000 e 2004.<sup>667</sup>

Em 2000, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso manifestou o desejo do Brasil de “*conseguir a integração americana*”, assim a iniciativa para a IIRSA foi aprovada na I Cúpula Presidencial Mercosul-CAN<sup>668</sup> realizada em Brasília e se tornou a primeira alternativa descentralizada de integração regional.<sup>669</sup>

Nessa linha portanto, em dezembro de 2003 foi assinado o *Acordo de Complementação para a Conformação de uma Zona de Livre Comércio entre a CAN e o MERCOSUL*<sup>670</sup> tornando-se “um passo decisivo para o estabelecimento da Comunidade Sul-americana de Nações”.<sup>671</sup>

Um ano depois, os presidentes dos países da América do Sul<sup>672</sup> reunidos em Cuzco, no Peru, decidiram formar a Comunidade Sul-americana de Nações, CSN/CASA, com 12 (doze) Estados Nacionais.<sup>673</sup>

Segundo Julie Schmied, a idéia era reunir países da América do Sul em um projeto comum, similar ao da União Européia, mas que se sustentaria sobre a base de quatro instâncias de participação:<sup>674</sup>

(...)

a) *integração em infra-estrutura, inclusive com a construção de estradas para unir o Atlântico e o Pacífico; b) integração energética, especialmente na área do gás; c) ser um mecanismo de consulta e*

---

<sup>667</sup> Julie Schmied. *Op. cit.*, p.115

<sup>668</sup> Para maiores esclarecimentos, consultar o “*Comunicado de Brasília*” - 1ª Reunião de Presidentes de América do Sul. Brasília, 1ª de setembro de 2000. Disponível no sitio oficial da Comunidade Andina, no endereço : <http://www.comunidadandina.org>, notas da imprensa - fevereiro de 2005.

<sup>669</sup> Luis Alberto Moreno, Pronunciamento. *XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, 03 de Abril. Disponível em:<[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>, 2006.

<sup>670</sup> Observe-se que Peru e Bolívia não assinaram por serem Estados Associados ao MERCOSUL. IN SILVA, Henrique Manoel. “Subimperialismo à brasileira? Alguns apontamentos sobre o expansionismo e as pretensões hegemônicas brasileiras no Cone Sul”. *Acta Scientiarum*, vol. 27, n. 1. 2005

<sup>671</sup> Allan Wagner Tizón. *La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Integración Regional: Una perspectiva andina*. Apresentação do Secretário Geral da Comunidade Andina ante os Embaixadores da GRULAC. Lima, 9 de março de 2005.

<sup>672</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O Panamá e o México estiveram presentes à cerimônia de assinatura como observadores. Ou seja, a UNASUL é composta pelos 5 países que compõe o MERCOSUL: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela; mais os que formam a Comunidade Andina: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, juntamente com Suriname, Chile e Guiana. – In: IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamerica (2004). *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos*. Disponível em<[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006.

<sup>673</sup> Com uma população de 361 milhões de habitantes, uma superfície de 17 milhões km², possui 12% da superfície da terra com um PIB de US\$ 973.613 milhões de dólares e exportações de US\$ 181.856 milhões de dólares. In: SALUDJIAN, Alexis. *Hacia otra integración sudamericana*. Buenos Aires: El Zonal, 2004.

<sup>674</sup> Julie Schmied. *Op. cit.*, p.118.

*concertação política, a fim de lutar contra a marginalidade e a pobreza, problema estrutural e origem da instabilidade política; d) alcançar a união das economias do Chile, Suriname, Guiana, Mercosul e a CAN em uma zona de livre comércio.*

Assim, em dezembro de 2004, com a Declaração de Cusco <sup>675</sup>, reconheceu-se definitivamente a convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como fatores potenciais de fortalecimento e desenvolvimento das capacidades internas dos países latinos para uma melhor inserção no cenário internacional.

Contudo, a antiga denominação da União, Comunidade Sul-Americana de Nações foi deixada de lado apenas após a 1ª Reunião de Energia Sul-Americana em 16 de abril de 2007.<sup>676</sup>

A proposta se assentava no desenvolvimento de um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul contribuindo, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional e fortalecendo a América Latina e o Caribe, outorgando-lhes maior gravitação e representação nos foros internacionais.<sup>677</sup>

Desta maneira, estabeleceu-se um espaço sul-americano integrado ao desenvolvimento, impulsionando seu aperfeiçoamento através dos seguintes processos: concertação e coordenação política e diplomática; aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile através do aperfeiçoamento da zona de livre comércio<sup>678</sup>; integração física, energética e de comunicações na América do Sul; harmonização de políticas para a promoção do desenvolvimento rural e agro-alimentar; transferência de tecnologia e de cooperação

---

<sup>675</sup> Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. Assinado na cidade de Cusco, no dia 8 de dezembro de 2004. Disponível no site do Ministério das Relações Exteriores, no endereço eletrônico: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reunio-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco/>

<sup>676</sup> *Presidentes acordaron llamar Unasur a integración política regional*. International Herald Tribune, publicado em 08/10/07. Disponível em [http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255\\_5702\\_.html](http://www.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5702_.html)

<sup>677</sup> Francisco Aldecoa. *La Comunidad Sudamericana de Naciones: algo se mueve en América del Sur*. Madrid: Espanha, Fundação Carolina, dez. 2005.

<sup>678</sup> Suriname e a Guiana se associaram ao processo, sem prejuízo das suas obrigações sobre o Tratado revisado de Chaguaramas, que estabelece a Comunidade do Caribe, em 4 de julho de 1973. Ver endereço eletrônico <http://www.iadb.org/intal/tratados/caricon>.

horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura; e a crescente interação entre as empresas e a sociedade civil.<sup>679</sup>

Em setembro de 2005, os presidentes e chefes de governo dos países da Comunidade Sul-americana de Nações, reunidos em Brasília, fixaram uma Agenda de Prioridades na Declaração Final, estabelecendo que a sua essência seria o entendimento político e a integração econômica e social dos seus povos, com o propósito final de uma União Sul-americana.

Então, durante a II Reunião de Chefes de Estado em 2006,<sup>680</sup> colocou-se a pedra fundamental da União Sul-americana na Declaração de Cochabamba até que, finalmente, em 2008 na capital federal brasileira, foi formalizada a criação da União de Nações Sul Americanas - UNASUL e o Tratado constitutivo que confere caráter jurídico internacional à organização foi assinado.<sup>681</sup>

Os presidentes da região, diante da situação mundial, entenderam que a integração era uma das alternativas capazes de evitar as assimetrias causadas pela globalização aproveitando as oportunidades surgidas para incentivar e estimular o desenvolvimento da região.<sup>682</sup>

<sup>679</sup> Julie Schmied. *Op. cit.*, p.120

<sup>680</sup> *Declaração de Cochabamba*, disponível no site <http://www.cumbresudamericana.bo>

<sup>681</sup> Comparação com outros blocos e países: Fonte: CIA World Factbook ; 2004 - IMF WEO Database : sendo 1 = membro NAFTA; 2 = membro UNASUL

Entidade	Área km <sup>2</sup>	População	PIB milhões de US\$	PIB per capita US\$	Países membros
<b>UNASUL</b>	17.715.335	366.669.975	4.224.903	10.996	12
<b>NAFTA</b>	21.588.638	445.335.091	15.857.000	35.491	3
<b>União Européia</b>	3.977.487	456.285.839	11.064.752	24.249	27
<b>ASEAN</b>	4.400.000	553.900.000	2.172	5.541	10
Países grandes	Área km <sup>2</sup>	População	PIB milhões de US\$	PIB per capita US\$	Divisões políticas
Índia	3.287.590	1.139.882.607	3.289.781	2.886	34
China	9.596.960	1.327.658.624	7.792.747	5.869	33
Estados Unidos <sup>1</sup>	9.631.418	304.999.571	14.195.032	46.541	50
Canadá <sup>1</sup>	9.984.670	33.380.874	1.308.310	39.194	13
Rússia	17.075.200	141.407.338	2.274.584	16.085	89
Brasil <sup>2</sup>	8.514.876	191.870.069	1.961.473	10.222	27

<sup>682</sup> Helio Jaguaribe. *El proyecto sudamericano. Foreign Affairs Magazine.*

Destacam-se dentre os objetivos apresentados:<sup>683</sup> a) superação das assimetrias para uma integração equitativa; b) a proposta de um novo contrato social sul-americano; c) integração energética para o bem-estar da região; d) infra-estrutura para a interconexão dos povos da região, e) cooperação econômica e comercial, f) integração financeira sul-americana; g) integração industrial e produtiva; h) criação de uma cidadania sul-americana; i) ordenação da migração; j) respeito à identidade cultural; k) cooperação em matéria ambiental; l) participação cidadã e mútua cooperação em matéria de defesa, o que tem gerado a discussão da criação de um Conselho.<sup>684</sup>

Em 23 de fevereiro de 2010, 32 chefes de Estado e governo, reunidos em Cancún, anunciaram a criação de um novo bloco regional americano, sem a participação dos EUA e do Canadá. Em sessão da Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe, na cidade de Playa del Carmen, México, foi criada a *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos* – CELAC, um organismo internacional, herdeiro do Grupo do Rio e da Calc, a *Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento*. Apenas Honduras ficou fora, já que diversos países presentes, incluindo o Brasil, não reconhecem o governo eleito após o golpe contra Manuel Zelaya, em junho de 2009.

A idéia de montar uma Organização dos Estados Americanos, sem os Estados Unidos e o Canadá foi lançada em dezembro de 2008, em Sauípe, Salvador, na primeira Cúpula da América Latina e Caribe - Calc e decidiu-se que o novo órgão regional seria anunciado na segunda cúpula da Calc, no México. Essa nova comunidade busca "*um espaço regional próprio que reúne todos os Estados latino-americanos*" para "*consolidar a identidade latino-americana e caribenha*", segundo a declaração final da cúpula, Declaração de Salvador.<sup>685</sup>

---

<sup>683</sup> Estabeleceu-se também um plano estratégico para aprofundar a integração sul-americana com princípios definidos de institucionalidade: reuniões anuais de chefes de Estado e de governo; reuniões semestrais de chanceleres; reuniões ministeriais setoriais; comissão de altos funcionários; secretaria pro tempore - Ver <http://www.mindefensa.gov.co> Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. "Declaración de Bogotá". Bogotá, 14 de julho de 2006.

<sup>684</sup> Amâncio Jorge de Oliveira; Janina Onuki. Entraves e possibilidades institucionais e políticos da integração regional sul-americana. *Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 2006. Campinas. CD Rom – Democracia e Desigualdades. E ainda, para maiores esclarecimentos ver no site oficial da IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. (s.d.), o artigo intitulado "Construyendo una visión estratégica para la integración física regional". Disponível em <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006, e também, no endereço oficial do Ministério da Defesa da Colômbia. Disponível em: <http://www.mindefensa.gov.com> - O compêndio sobre a "Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones - Declaración de Bogotá". Bogotá, 14 de julho de 2006.

<sup>685</sup> Declaração de Salvador, disponível em: [http://www2.mre.gov.br/calc/Declaracao\\_de\\_Salvador\\_Port.pdf](http://www2.mre.gov.br/calc/Declaracao_de_Salvador_Port.pdf).

Os grandes defensores dessa entidade hemisférica, desta nova organização de integração da América Latina são os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, o mexicano Felipe Calderón, o venezuelano Hugo Chávez e o equatoriano Rafael Correa. Apelada de *OEA do B*, essa organização almeja ser um contraponto ao poder dos Estados Unidos da América.

Segundo o presidente do México, Felipe Calderón, anfitrião do encontro, o objetivo do novo organismo era projetar globalmente a região, em temas como o respeito ao Direito Internacional, aos direitos humanos, a igualdade entre Estados e a mútua cooperação. Além disso, é consenso entre os líderes que a criaram, que a comunidade deverá trabalhar sobre a base da solidariedade, da inclusão social e da complementariedade.<sup>686</sup>

A Cúpula aprovou duas Declarações — Declaração de Cancun e Declaração da Cúpula da Unidade — nas quais se estabelecem os principais compromissos programáticos de conciliação política, econômica e de cooperação, bem como oito documentos especiais sobre cooperação migratória, solidariedade ao Haiti, uma declaração sobre a questão das Ilhas Malvinas, apoiando os direitos legítimos da Argentina na disputa da soberania com a Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e um comunicado de apoio às reivindicações sobre a exploração de petróleo na plataforma continental pelos britânicos.<sup>687</sup>

Em julho de 2011 em Caracas, Venezuela, os representantes dos governos deverão determinar os delineamentos do novo bloco, ao qual aderirão ao Grupo do Rio e a Cúpula da América Latina e do Caribe; em 2012, se reunirão novamente no

---

<sup>686</sup> Após enunciar os fundamentos que avivam a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos, o presidente mexicano Felipe Calderón assinalou que a nova organização "deverá dar prioridade e impulsionar a integração regional com vista à promoção do nosso desenvolvimento sustentável e a agenda regional em fóruns globais e ter melhor posição diante de acontecimentos relevantes mundiais". Fonte: RTP\_ Agência de Notícia de Portugal- Playa del Carmen, México, 23 fev (Lusa) - A criação de uma Comunidade de Estados da América Latina e das Caraíbas, que deixa de fora os Estados Unidos da América (EUA) e o Canadá, marcou a cimeira do Grupo do Rio, que hoje terminou no México. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php>.

<sup>687</sup> "Além disso, foi aprovada uma declaração sobre a Guatemala, que congratula os resultados das pesquisas da Comissão Internacional sobre Impunidade, que isentou o presidente Álvaro Colom de responsabilidade pela morte do advogado Rodrigo Rosenberg, em 2009. Da mesma maneira, fez uma declaração de apoio à iniciativa equatoriana Yasuní- ITT, medida voluntária do Equador que deixa explorar 846 milhões de barris de petróleo que jazem no subsolo do Parque Nacional Yasuní, a favor do meio ambiente e a fim de garantir a preservação "de um dos locais com maior biodiversidade do mundo", bem como outro documento que expressa solidariedade ao Equador, depois que o Grupo de Ação Financeira (GAFI) o incluiu astuciosamente numa relação de países com deficiências em medidas contra a lavagem de dinheiro e o financiamento de terrorismo. Outros textos repudiam o bloqueio econômico, comercial e financeiro a Cuba por parte dos Estados Unidos." In: MEDINA, Lázaro Barredo. *Importância histórica da criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos-Correspondente de Riviera Maya, México*. Publicado pela BBC INTERNACIONAL em 25/02/2010. Agência Granma Internacional Digital. Disponível em : <http://www.granma.cu/>, Havana, 24/02/2010.

Chile, país que assumiu a presidência temporária do Grupo do Rio nos próximos dois anos.<sup>688</sup>

José Flávio Sombra Saraiva<sup>689</sup> ao comentar a recente criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos - Celac, ou 'OEA do B', acredita ser esta, mais uma instituição criada sobre as demais existentes, com poder retórico e pouco poder de barganha, ou seja,

(...) de um lado, atende à preocupação mexicana de diversificação dos seus contatos, após o país ter ficado prisioneiro da dependência americana e, conseqüentemente, sofrido com a crise de 2008. Por outro, permite ao Brasil respirar questões políticas da América Latina. Com todas as diferenças, a região tem em comum um acervo de convivência pacífica e plural e, essa é a cultura internacional da América Latina, esteve no centro dos discursos em Cancún.<sup>690</sup>

E mais, refletindo sobre a decisão de deixar EUA e Canadá fora da Celac, o observador brasileiro afirma que tal ocorrência deu-se porquê,

(...) esse é o espaço de negociação necessário com os líderes mais radicais da região, como Chávez. O Brasil precisava adocicar as pretensões da criação mítica de uma América Latina separada dos ianques. Esse é um debate do século 19 entre Martí e Sarmiento, está no imaginário latino-americano de um mundo novo, não anglo-saxônico. É uma ideia que povoa tanto a formação das elites da região como de muitos processos revolucionários que se espalharam pela América Latina.

Pois bem, ao que tudo indica, a crise serviu para acelerar na América Latina um novo arranjo geopolítico, que estava em construção nas últimas décadas, em conjunto com o avanço da globalização radicalizando o processo de concorrência internacional.

---

<sup>688</sup> O ex-governante costarriquenho Oscar Arias proferiu um discurso em que ficou claro o ar pessimista a respeito da nova organização de conciliação latino-americana e caribenha, além de expressões contraditórias que, sob certos sofismas em defesa da democracia, emitiu opiniões que criam divisão e centram conflitos evidentemente nas nações que se mostraram mais resistentes do ponto de vista ideológico e político diante de seu atuar nestes anos. Logo depois, o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, instou os seus pares a adotarem uma atitude sempre otimista: "Não existe razão alguma para sermos pessimistas". Entre outros temas questionou, as Nações Unidas por não terem decidido a respeito da soberania da Argentina no conflito com a Grã-Bretanha pelas Ilhas Malvinas e exigiu discutir o papel e integração do Conselho de Segurança, que na sua opinião, está representado pelos interesses geopolíticos da Segunda Guerra Mundial, "que não considera as mudanças ocorridas no mundo". Outro assunto amplamente debatido pelo presidente brasileiro foi a passada Cúpula da Mudança Climática em Copenhague, onde afirmou que o Brasil, junto à China e à Índia, considera "que é possível encontrar uma nova fórmula para chegar a um acordo". "Não é possível que os países ricos, como os Estados Unidos e os da União Européia, não levem em conta os interesses da África e da América Latina para as decisões que se adotarão para mitigar o aquecimento global". In: MONTEIRO, Tânia. CELAC nasce sob a pressão mexicana - *Caderno Internacional - Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo 24/02/2010.

<sup>689</sup> Coordenador do programa de pós-graduação em relações internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Observador brasileiro em Cancún, na reunião da *Cúpula da América Latina e Caribe* em entrevista à Ivam Marsiglia de O Estado de S. Paulo-28/02/2010

<sup>690</sup> José Flávio Saraiva. Desfile de guayberas. In: MARSIGLIA, Ivam. Entrevista concedida ao jornal de O Estado de S. Paulo. *Caderno Aliás*. São Paulo - 28/02/2010

Ao lado desse processo, vem se desenvolvendo um enfraquecimento de controle político dos países desenvolvidos nos fóruns internacionais em contraposição à reconstrução política-econômica e ao surgimento de novos organismos estruturados pelas Nações emergentes.<sup>691</sup>

---

<sup>691</sup> “Os países do G-7 (grupo dos sete mais industrializados) começam a ceder espaço aos países componentes do G-20 e são questionadas as representações dos desenvolvidos nesses fóruns. Esse novo arranjo geopolítico está em processo de implantação e, com a crise internacional, que enfraqueceu os países desenvolvidos e fortaleceu os emergentes, a tendência é para aceleração do novo arranjo. Se apóia na ascensão de forte contingente de novos consumidores pela geração de emprego e renda de populações antes marginalizadas da sociedade de consumo. Tudo leva a crer que esse novo modelo apresenta maior dinamismo e estabilidade do que o anterior. Dinamismo pela concorrência internacional sem paralelo e estabilidade por se apoiar numa base de consumo bem maior. Dentro desse quadro, não é de esperar sustentação para a tentativa de retomada do modelo anterior, onde os países desenvolvidos detinham parcela significativa do crescimento da demanda mundial. A gangorra pende cada vez mais para a liderança dos emergentes no papel antes desempenhado pelos países desenvolvidos. É possível que um novo paradigma econômico já esteja em fase de formação e, caso isso aconteça, a redistribuição de renda tende a beneficiar as populações dos emergentes. O desafio que se perfaz esta na dúvida à resposta: Será que o capitalismo experimentará uma nova fase na qual sua viabilização se dê apoiada numa melhor distribuição de renda e riqueza? ” In: KHAIR, AMIR - Novo paradigma em marcha? – *Caderno Economia, Jornal O Estado de São Paulo*, 28/02/2010, p. B.17.

## 5.2. Constituição transnacional e um novo modelo do poder na América Latina

Embora saudado por alguns como um grande avanço, o acordo impulsionado, basicamente, pela diplomacia brasileira na reunião de *Cúpula Sul-Americana de Cuzco* e da *Cúpula da América Latina e Caribe* de Cancún são consideradas pelos críticos, uma utopia política.

Para Celso Lafer, certamente, o voluntarismo político é a marca do processo que muitos apontam como ponto fraco, mas pode-se considerar que

(...) um dos problemas da diplomacia da década anterior foi não haver pensado grande e ter deixado de agir no momento certo." Assim, "melhor correr o risco de ver um projeto não se concretizar do que deixar de formular projetos. Até porque não há, atualmente, maiores e melhores propostas viáveis na mesa de negociações.<sup>692</sup>

Por outro lado, parcerias estratégicas estão sendo articulada com os tigres asiáticos e sem sombra de dúvidas, terão mais eficácia se promovidas pela região como um todo, para que não seja demasiadamente assimétrica. Dessa forma, embora tenha enormes dificuldades pela frente, a iniciativa lançada em Cuzco e, agora em Cancún, também representam um potencial trunfo que não pode deixar de ser explorado.<sup>693</sup>

No decurso dos últimos cinquenta anos passou a crise do paradigma liberal para a exaltação do papel do Estado como um agente de desenvolvimento político, social e econômico, principalmente, em razão da industrialização, mas sobretudo, da globalização. Múltiplas dificuldades foram encontradas para implementar os programas propostos e, enquanto isso, a América Latina atravessava sérias dificuldades que resultaram em uma profunda crise.<sup>694</sup>

---

<sup>692</sup> Celso Lafer. Partidarização da política externa. *Caderno Opinião – Espaço Aberto. Jornal o Estado de São Paulo*. 20 /12/ 2009 .

<sup>693</sup> Alberto Van Klaveren. Las nuevas formas de concertación política em América Latina. In: MUÑOZ VALENZUELA, Herald; ORREGO VICUÑA, Francisco (Edit.). *La cooperación regional en América Latina*. pp. 503-528.

<sup>694</sup> Com a finalidade de corrigir os desajustes foram implementadas políticas neoliberais que privilegiaram o papel do mercado na economia, gerando uma contração econômica profunda acompanhada de um elevado custo social que se expressou por todo o continente através do aumento do desemprego e da pobreza. Atualmente continua a discussão sobre a questão relativa ao papel do Estado mas agora sob a ótica da estruturação de um processo de desenvolvimento econômico sustentável, baseado na igualdade de oportunidades, redução da pobreza, incremento do comércio internacional, acessibilidade dos países em desenvolvimento a todos os mercados, redução de barreiras alfandegárias, formação de políticas sociais e outras diversas preocupações que nos levam a rever a ação conjunta estatal frente a sociedade que o comanda. Atualmente, a ação conjunta do Estado com os novos atores da sociedade civil é considerada uma das melhores maneiras de implementar projetos específicos para relançar a economia e solucionar problemas sociais em sentido abrangente. Existe correspondência com o que diz respeito à necessidade de redefinir o papel do Estado na economia, juntamente com a participação ativa das diversas instancias da sociedade civil que vem "fortalecendo e reclama por um

O papel do Estado pode ser estudado sob diversas esferas de ação sendo a descentralização um dos níveis de grande importância dentro delas, pois permite a adoção de políticas específicas de Governo enquanto autoridades locais e também que os recursos sejam gerenciados de forma mais eficiente, atendendo diretamente às necessidades reais da população.<sup>695</sup>

Conseqüentemente, estruturam-se mecanismos para a promoção da política social, econômica, comercial e cultural resultantes da interação existente entre os diversos os atores, organizações sociais, públicas e privadas, tanto na esfera local como internacional.<sup>696</sup>

O estudo desta questão e a concepção de novas estratégias de integração e transformação é tarefa fundamental à investigação no domínio das ciências sociais, levando em consideração a situação da América Latina no contexto da globalização e, suas oportunidades de crescimento, a fim de tentar amenizar ou até mesmo, resolver os problemas atuais relacionados às políticas de recuperação econômica, geração de renda, empregos e políticas sociais.<sup>697</sup>

Contudo, nas palavras de Eric Hobsbawm é essencial abandonar o assistencialismo por *“se tratar de formar cidadãos e não apenas manter a sua sobrevivência, em tempos de globalização é decidir a transformação social do Estado e não a renuncia a ela.”*<sup>698</sup>

Para Gunther Teubner<sup>699</sup> os novos desafios da “digitalização, privatização e interconexão” alargam o domínio constitucional, permitindo pensar numa pluralidade de constituições mundiais “parciais”, desde uma constituição da internet a uma constituição econômica, passando pelos processos globais de enquadramento da

---

espaço maior na condução da vida pública. In: ABREU, Víctor. El Estado Social y los Desafíos de la Globalización. Pistas para América Latina en Kon et al., *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. PUCSP, USP y UCV. Caracas. 2000, p.10.

<sup>695</sup> Jacques Ziller. *Administrations Comparées. Les Systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Montchrestien, 1993.

<sup>696</sup> Maria C. Cacciamali. Liberalización Económica y Derechos Fundamentales en el Trabajo en América Latina en Cacciamali, Banko y Kon, *Los Desafíos de la Política Social em América Latina*. PUCSP, USP y UCV. Caracas. 2002, pp.106-107.

<sup>697</sup> Victor Sukup. MERCOSUR, Unión Europea y ‘modelos’ económicos: perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA, Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, pp. 187-217.

<sup>698</sup> Eric Hobsbawm. *Historia del Siglo XX*, p.110

<sup>699</sup> Gunter Teubner distingue sociedade mundial e comunidade internacional, considerando que a marca da primeira é a descentralização e da segunda, a fragmentaridade. In: TEUBNER, *Transnational governance and constitutionalism*, apud JOERGES, Christian; SAND, Inger-Johanne “Societal constitutionalism: alternatives to a State-centre constitutional theory?”, Oxford: Portland 2004, pp.03-28.

saúde e até da religião. Dito de outra forma: temos hoje uma “multiplicidade de constituições civis” correspondentes a diferentes subsistemas da sociedade mundial. Este “(pluri)constitucionalismo societário” parte da teoria desenvolvida por David Sciulli.<sup>700</sup>

Porém, a natureza complexa desta questão exige a implementação de um modelo coerente, programas apropriados, alta eficiência administrativa e exige também, a articulação orgânica das políticas públicas e sociais.<sup>701</sup>

Este conjunto de esforços deve ser sustentado na vontade política, tanto interna quanto externa em promover um processo de "reconstrução" econômica, comercial e social, com base em um projeto mais amplo e integrado, que vá além das fronteiras territoriais soberanas, perpassa pela descentralização administrativa e se estenda até o necessário envolvimento da sociedade civil.<sup>702</sup>

Segundo Luigi Ferrajoli, o Estado nacional como sujeito soberano está hoje em uma crise que vem tanto de cima como de baixo. De cima por causa da *“transferência maçica para sedes supraestatais ou extraestatais (a Comunidade Européia, a OTAN, a ONU e as muitas outras organizações internacionais em matéria financeira, monetária, assistencial e similares) de grande parte de suas funções “, tais como, defesa militar, controle da economia, política monetária, combate à grande criminalidade, que no passado tinham sido o motivo do proprio nascimento e desenvolvimento do Estado.*<sup>703</sup>

De baixo, por causa dos *“impulsos centrífugos e dos processos de desagregação interna que vêm sendo engatilhados, de forma muitas vezes violenta, pelos próprios desenvolvimentos da comunicação internacional”, e que tornam sempre mais difícil e precário o cumprimento das outras duas grandes funções historicamente desempenhadas pelo Estado:unificação nacional e pacificação interna.*<sup>704</sup>

---

<sup>700</sup> David Sciulli. Theory of societal constitutionalism: foundations of a non-marxism critical theory In: *Corporate power in civil society: an application of societal constitutionalism*, pp. 295-301.

<sup>701</sup> Octavio Paz. *Tempo Nublado*, s/n.

<sup>702</sup> Víctor Abreu. El Estado Social y los Desafíos de la Globalización. Pistas para América Latina en Kon et al., *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*, p.10.

<sup>703</sup> Luigi Ferrajoli. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*, p.38

<sup>704</sup> *Idem*, p.39

O fato é que, nos dias de hoje, a humanidade responde à globalização com uma globalização de seus direitos e instituições, de tal sorte que, a ascensão da sociedade global coincide com a intensificação da interdependência dos povos.<sup>705</sup>

O aumento desta interdependência e a conseqüente diminuição da importância das fronteiras estatais são causa ou efeito dos fenômenos até então, brevemente apontados neste trabalho: globalização econômica, jurídica, social, integração estatal, regionalização, cooperação, revolução tecnológica, fortalecimento das organizações internacionais.

Tais fenômenos saem do escopo do Estado nacional e assumem caráter transnacional ou supranacional<sup>706</sup> e, nos leva a crer que, o futuro da sociedade global seja alcançar um outro modelo, no qual o processo de redução ou de limitação da soberania estatal avançaria até o fim das fronteiras e surgiriam novas instituições a substituir ou redesenhar o Estado e seu papel, como peça a fundamental de organização da sociedade.<sup>707</sup>

Peter Haberle defende como sendo o Direito Constitucional a Ciência que deve se debruçar sobre esse novo fenômeno político jurídico consistente, não mais, em um Estado fechado, como outrora foi o *Estado Constitucional* nacional, mas em

---

<sup>705</sup> Menno Vellinga (coord.). *El Cambio del Papel del Estado en América Latina*. Siglo Veintiuno. México. 1997.

<sup>706</sup> “O contexto transnacional abrange atividades iniciadas e conduzidas por agentes/grupos organizados ou por pessoas com atuação em rede, por meio de várias ligações pelas quais se projetam para além das fronteiras nacionais, sejam as fronteiras físicas ou mesmo as culturais e tecnológicas que, por vezes, geram distância mais notável e prejudicial do que as distâncias físicas entre os países. Os atores transnacionais são aqueles que ultrapassam as fronteiras dos estados, quase à revelia deles, tendo uma atuação em diversas nacionalidades, formando como que teias que, na verdade, superpõem-se aos estados. Caso elaborássemos um tipo ideal weberiano, poderíamos dizer que, por atuarem em vários países ao mesmo tempo, não se identificando com nenhum em particular, em busca apenas da consecução de seus objetivos específicos, não têm pátria alguma. É importante notar que as novas questões transnacionais acabam impondo a descentralização nos meios para serem resolvidas, retirando ao Estado a sua centralidade e primazia: esses fenômenos exigem a participação dos novos atores transnacionais. Assim, o que se percebe é que os estados, por um lado, continuam com sua capacidade de definição de normas e condutas aos indivíduos, “com isso determinando algumas das pautas para a ação dos atores transnacionais. Já o contexto supranacional e inter-estatal, envolvem ou mecanismos já conhecidos e estudados há muito tempo (como o jogo entre os estados) ou processos com menos atores (as organizações supranacionais). O nível supranacional constitui-se pela delegação de soberania que alguns estados fazem em prol de organizações que estão, a respeito de determinados assuntos, acima deles, em um processo de integração. Como se comentou, uma organização supranacional caracteriza-se pela concessão de soberania que seus estados-membros fazem em seu benefício, buscando, com isso, obter conjuntamente vantagens que individualmente não teriam. Dessa forma, uma organização supranacional pode constituir-se para qualquer instância social, isto é, para dispor de recursos políticos, religiosos, jurídicos, culturais, militares, econômicos etc., ou de uma combinação deles.” In: LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, v.1, n.1, sem I, 2007, pp. 01-21.

<sup>707</sup> Eduardo Felipe Pérez Matias. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*, p.504.

um *Estado aberto ou pós-nacional*, por ele denominado de *Estado Constitucional Cooperativo* e que se coloca no lugar daquele.<sup>708</sup>

Hoje, o Estado Constitucional e o Direito Internacional transformam-se em conjunto, influenciando-se mutuamente, sendo ambos, simultaneamente, sujeito e objeto dessas mudanças. A resposta interna do Estado Constitucional ocidental, livre e democrático, às mudanças propugnadas pelo Direito Internacional e ao seu desafio de cooperação é o denominado *Estado Constitucional Cooperativo*.

O autor define então, o *Estado Constitucional Cooperativo* como o Estado que justamente

(...) encontra a sua identidade também no Direito internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele compreende, com isso à necessidade internacional de políticas de paz<sup>709</sup>

Em razão disso, Marcos Augusto Maliska prefaciando a tradução da obra de Peter Haberle pondera,

(...) são muitas as implicações desse novo entendimento, pois o direito constitucional de um Estado constitucional cooperativo não trabalha mais sob o pressuposto do dogma da soberania nacional, entendida como elemento absoluto da ordem jurídica válida. Essa relativização, promovida pela própria Constituição, desloca a interpretação do texto, pois o passa a compreender não mais como um texto isolado ao seu local e total, mas aberto, cooperante e integrado em uma rede de outros textos constitucionais que também, com o mesmo propósito, não se compreendem mais como isolados e absolutos.<sup>710</sup>

Para Peter Haberle, um exemplo disso, é a conhecida Teoria dos Elementos do Estado de G. Jellinek<sup>711</sup> precisaria se submeter a uma revisão, incluindo a *cultura* como quarto elemento do Estado, relativizando assim, os conceitos de *soberania*, *povo e território* nos limites do Estado.<sup>712</sup> O autor exemplifica com as constituições

---

<sup>708</sup> Peter Haberle. *Estado Constitucional Cooperativo*, p.08

<sup>709</sup> *Idem*, p.04

<sup>710</sup> Marcos Augusto Maliska. Nota Introdutória In: HABERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*, s/n.

<sup>711</sup> Peter Haberle. *Estado Constitucional Cooperativo*, s/n.

<sup>712</sup> Segundo Marcos Augusto Maliska, “No caso do direito constitucional brasileiro o conceito do estado constitucional cooperativo altera a compreensão não apenas sob a perspectiva das relações que o País mantém com os demais países, mas também da composição da estrutura interna da nossa sociedade. Definida como plural uma vez constituída por diversos grupos sociais e raciais, a não realização do Estado Nacional, entendido como mecanismo de homogeneização das condições de vida, faz com que ele nem mesmo seja bem vindo pelos grupos que lutam por espaços de cidadania. A cidadania do século XXI não mais homogeniza e nega as diferenças mas procura combinar com a igualdade de oportunidades com respeito às diferenças. E este é o desafio do direito constitucional do Estado Constitucional cooperativo que vai se enraizando neste século” In: MALISKA, Marcos Augusto. Nota Introdutória In: HABERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*, s/n.

da Suíça e aponta na América Latina, Constituição da Guatemala de 1985, citando o art. 151, como sendo as pioneiras.<sup>713</sup>

A partir do reconhecimento da necessidade de revisão desses conceitos apontados por Haberle, como *standards*, quais sejam, *soberania, povo e território* e a admissão de um novo *standard* ao reconhecer na *identidade cultural*, a possibilidade de organização política e o enraizamento do Estado constitucional cooperativo e, o conseqüente desenvolvimento de um Direito Comum, um direito de Cooperação, são aspectos que nos fazem crer na irreversibilidade da consolidação de um sistema regional comunitário e lançar a idéia da necessidade de ordenação deste, sobre as bases de um Direito Comum de Cooperação, no caso, latino americano.

A idéia de que a unidade cultural deveria corresponder a qualquer expressão de organização política é velha. No entanto, Peter Haberle afirma que, há pouco tempo essa idéia começou a trilhar seu caminho no solo concreto das instituições que afetam a vida quotidiana dos povos e indivíduos e aponta a América Latina como referência.<sup>714</sup>

A partir da obra de Haberle, Canotilho salientou a importância de uma adequada “*teoria da interculturalidade*”, pois segundo o autor,

(...) se este conceito tem conhecido fortuna no plano interno, ao nível mundial a questão não se pode deixar de pôr, embora se assista, não raro, a uma falta de clareza nos usos, falando alguns de culturas e outros de civilizações.<sup>715</sup>

Ao nosso ver, isso se torna emblemático, uma vez que a doutrina admite a existência de um *standard* típico, peculiar e reconhece elementos de cooperação no dia-a-dia da política da América Latina, ou seja, reconhece que o *princípio da especificidade cultural*, encampado pela doutrina alemã desde a década de 1970, tem amparado e ajudado às nações latino americanas, apesar de todas as

---

<sup>713</sup> Art. 151 da Constituição da Guatemala: “O Estado da Guatemala mantém relações de amizade, solidariedade e cooperação com outros Estados que desenvolvam programas ecológicos, sociais e culturais análogos ao da Guatemala, com a finalidade de encontrar soluções para os problemas comuns e políticas comuns para o bem dos Estados.” Disponível <http://www.cidh.org>

<sup>714</sup> Peter Haberle. *Estado Constitucional Cooperativo*, pp. 16-18.

<sup>715</sup> Jose Gomes Canotilho. *Brançosos e interconstitucionalidade*, p.186-ss.

recepções criativas dos *standards* europeus, a manter em seus textos constitucionais, de forma autônoma, seus contextos culturais.<sup>716</sup>

João Carlos Loureiro, a partir da idéia de Peter Haberle, compila o que ele chama de “*níveis de relevância da interculturalidade em termos da constituição mundial,*”<sup>717</sup>

(....)

1) No plano dos fundamentos, será possível encontrar pontos de apoio que permitam alicerçar o núcleo valorativo da constituição mundial — a começar pelo princípio fundante da dignidade humana e os direitos do homem — ou estaremos aqui inelutavelmente condenados a morar no beco de um inultrapassável relativismo? (a questão da universalidade); 2) Ao nível da actuação, interacção através de processos de interconstitucionalidade, que se traduzem num desenvolvimento dialógico do direito constitucional mundial, macrorregional e nacional; 3) No plano específico dos conteúdos, garantia da diversidade — também cultural — ao nível da constituição mundial, da “multicultura” ou “cultura múltipla” nomeadamente no âmbito de uma tutela das minorias ou, por exemplo, do património cultural. Estamos no quadro do direito constitucional (mundial) da cultura. (....)<sup>718</sup>

Diante de um mundo globalizado, resta-nos sublinhar a relevância destas várias matrizes culturais que animam o globo e, portanto, o direito não mais pode ser indiferente.

Em decorrência dessa diversidade contextual e em razão das questões apontadas ao longo desse trabalho, a harmonização de todos esses reflexos poderia ocorrer através da adoção, por partes das Nações latinas, de um texto constitucional de carácter transnacional a fim de adaptar, estruturar e organizar suas instituições às novas circunstâncias, aos novos conceitos e paradigmas decorrentes desse redesenho jurídico comunitário internacional, face à queda contínua das invisíveis fronteiras nacionais-estatais diante dos consolidados interesses globais.

A proposta que perfazemos para uma *União Latino-Americana* baseia-se nas soberanias nacionais dos Estados-membros, que livremente decidem compartilhar

---

<sup>716</sup> Neste contexto, Peter Haberle em abril de 2006, na Conferência de Abertura em comemoração aos trinta anos da Constituição portuguesa, fez referência expressa à Constituição brasileira, afirmando que “esta aprendeu com os paradigmas científicos da antiga Europa, sem perder sua autonomia constitucional e sua identidade cultural. Isso pode valer em especial para o Estado Constitucional Cooperativo pois ela vincula o País, não apenas no sentido de um direito constitucional americano mas também a outros Estados constitucionais do mundo como um todo.” In: MALISKA, Marcos Augusto. Nota Introdutória In: HABERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, s/n.

<sup>717</sup> João Carlos LOUREIRO. É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LXXXII, p.201.

<sup>718</sup> *Idem*, p.202.

de uma soberania latino-americana, correspondente às competências comunitárias assumidas e definidas anteriormente nos Tratados e Acordos firmados.

Paulo Rangel, fundado nos estudos de Eberhard Denninger, tem defendido uma nova trilogia constitucional: “*segurança, diversidade e solidariedade*” afirmando que a sua transposição para a esfera internacional revela – se “*profícua, permitindo captar, no plano constitucional mundial, dimensões como a segurança e a sustentabilidade, o diálogo e a interculturalidade, e a justiça global, inter e intrageracional*”.<sup>719</sup>

Importa por isso, clarificar a esfera própria das competências comunitárias, o regime jurídico fundamental a que obedecem as relações entre a União, os Estados e os cidadãos impedindo assim, a extensão burocrática e artificial, de competências à custa dos poderes constitucionais dos Estados.

Nossa idéia se assenta na adoção de uma Constituição transnacional para a América Latina fincada sobre elementos, valores, direitos, obrigações dos Estados membros e seus cidadãos diante de assuntos que deliberassem sobre um *bem comum americano*, em prol de uma maior capacidade de articulação da política externa, defesa comum, segurança, convivência, coexistência, paz, desenvolvimento sustentável e diversidade cultural, como salvaguarda dos interesses vitais comuns, assim determinados, por seus integrantes.

Trata-se, pois, nos termos dos ensinamentos de François Blais, de uma constituição do “*bem ser*” e não apenas do “*bem estar*”, que faz do reconhecimento da diferença uma idéia chave.<sup>720</sup>

Projetamos como exemplo, o tema, *segurança*, pois nos remete aos tradicionais domínios da paz e da guerra. Fala-se hoje em níveis de segurança coletiva ou global, face às novas ameaças, cada vez “*mais capilares e difusas*”, no qual o terrorismo internacional é o modelo por excelência. Segurança ambiental ou no domínio da saúde também são algumas das novas abordagens da discussão.<sup>721</sup>

---

<sup>719</sup> Paulo Rangel. Diversidade, solidariedade e segurança (notas em redor de um novo programa constitucional)”, *Revista da Ordem dos Advogados* 62, 2002, pp. 829-842.

<sup>720</sup> François Blais. “La biodiversité et la question de la justice”, in: *La biodiversité: tout conserver ou tout exploiter?* pp. 85-96.

<sup>721</sup> “Atualmente, fala de uma “nova guerra” (Alain de Benoist, Mary Kaldor, Régis Debray), de uma “guerra pós-nacional” (Ulrich Beck) ou de uma “guerra pós-heróica” (Edward Luttwark), decorrente dos desafios de uma “sociedade mundial de risco” Entre os descritores seleccionados pelo tempo, estão a problemática da *guerra*

A diversidade, como sendo outro tema. Blais afirma que “a diversidade exige o reconhecimento do pluralismo cultural do mundo, a tolerância, na acepção positiva, como virtude também na sociedade mundial e de um parâmetro jurídico” que, sem prejuízo das contribuições decisivas da sociedade, se exprime também nas obrigações de tutela e respeito das minorias, numa “política da diferença”. Especial importância assume aqui a diversidade religiosa e a participação das diferentes entidades confessionais em nível global.<sup>722</sup>

Pois bem, propugnamos por uma Constituição transnacional capaz de entrelaçar ordens jurídicas diversas, tanto estatais como transnacionais, internacionais e supranacionais, em torno dos mesmos problemas de natureza constitucional.

Utilizamos a ideia de *transconstitucionalismo* nos moldes do pensamento de Marcelo Neves, “donde ordens diversas, pontos de partida diversos, possam dialogar sobre questões constitucionais comuns que as afetam mutuamente, sem qualquer imposição unilateral”, de tal forma que é preciso haver uma adequação recíproca constante e, não, a imposição de uma ordem sobre a outra.<sup>723</sup>

---

justa (beltum iustum), recentemente reatualizada a propósito de alguns conflitos (Kosovo e Iraque), e os projectos de uma paz mundial.” Aliás, precisamente neste último campo, insere-se a matriz constitucional cosmopolita de Kant; em termos de efectivação, ocorrem- os as imagens das missões de paz das Nações Unidas as discussões em torno das intervenções humanitárias. Já no tocante à segurança sanitária, basta pensar, por exemplo, no impacto das epidemias (v.g., gripe aviária, gripe suína); quanto a segurança ambiental referimos às questões como o aquecimento global ou a crise em torno da água. In: LOUREIRO, João Carlos. É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LXXXII, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2006, p.191

<sup>722</sup> “No pós 11 de setembro, muitos escritores ocidentais deram-se conta que tinham descuidado o papel fundamental das religiões no espaço público: não só esta dimensão é uma das notas que marcam as nossas “sociedades pluriformes, mais pós—seculares do que pós—cristãs, mas, elemento essencial para a construção de um “ethos global”. Com efeito, uma das proposições fundamentais de Hans Küng é a de que sem paz entre as religiões não pode haver paz mundial.” In: DUQUE, João. *Cultura contemporânea e cristianismo*. Lisboa . Basel Wein.2004, pp. 28-33.

<sup>723</sup> Ao discorrer sobre o tema Marcelo Neves cita como exemplo, “o caso de Caroline de Mônaco contra a Alemanha. O Tribunal Constitucional Alemão afirmou que figuras proeminentes, diante da imprensa, não têm a mesma garantia de intimidade que o cidadão comum. A corte constitucional alemã decidiu que as fotos tiradas de Caroline de Mônaco por paparazzi, mesmo na esfera privada, não poderiam ser proibidas. Vetou apenas aquelas que atingiam os filhos dela, porque eram menores. O caso chegou ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos, e o tribunal decidiu o contrário: não há liberdade de imprensa que atinja a intimidade da princesa, mesmo sendo ela uma figura pública. Neste caso, não há uma hierarquia entre os dois tribunais, mas o mesmo caso é tratado de maneira diversa. Como é que podemos, então, resolver essa questão se não houver uma pretensão de diálogo, de aprendizado recíproco? Ou seja, é preciso haver uma constante adequação recíproca e não a imposição de uma ordem sobre a outra. É preciso ter um diálogo entre as diversas ordens. A discussão é de ponderação de princípios, pois qualquer direito já está limitado pelo direito do outro, de mesma natureza. Não é preciso outro princípio, como o da igualdade ou da dignidade humana, para contrapor ao princípio da liberdade. A liberdade do outro já limita a minha liberdade. Então, os princípios já são limitados por eles mesmos. Ou seja, não é preciso fazer ponderação entre dois princípios distintos. O limite do meu direito à liberdade é o seu direito à liberdade.” In: NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, pp.138-139.

Optamos por esse viés porque, segundo o autor, o *transconstitucionalismo* não toma uma única ordem jurídica ou um tipo determinado de ordem como ponto de partida ou *ultima ratio*. Rejeita tanto o “*estatalismo quanto o internacionalismo, o supranacionalismo e o localismo*” como espaço de solução privilegiado dos problemas constitucionais. Aponta antes para a construção de *pontes de transição*, da promoção de *conversações constitucionais* entre as diversas ordens jurídicas, sendo esse portanto, o pensamento por nós delineado.<sup>724</sup>

Conforme já anotado no item 2.3 deste trabalho, o caráter transnacional dos fenômenos modernos é capaz de romper com o dilema monismo/pluralismo. A pluralidade de ordens jurídicas diz respeito a relação complementar existente entre identidade e alteridade.

As ordens envolvidas quando da solução de um problema específico, reconstróem continuamente sua identidade no plano de sua própria autofundamentação e, mediante o entrelaçamento transconstitucional com as demais, rearticula a identidade de cada país com a alteridade.<sup>725</sup>

O aporte desse comando constitucional de uma “*comunidade latino-americana de nações*” pressupõe a aplicação do conceito a outras formas de agregação do poder político, como por exemplo, o caso de uma União Latina-Americana, para tanto, se faz necessária a libertação dos quadros tradicionais dominantes do pensamento jurídico político dos últimos séculos e a conseqüente aceitação de algumas premissas.

Em *primeiro lugar* a aceitabilidade da existência de uma Constituição fora do quadro estadual; depois, que as exigências desta Constituição poderão não coincidir com as exigências da Constituição existente dentro dos quadros estaduais, o que não implica perda de caráter constitucional.

E ainda, a aceitação de que em um espaço geográfico podem coincidir duas constituições com características diferentes que se influenciam mutuamente, mas não se anulam, de tal sorte que a Constituição da União deve estar em consonância com as tradições constitucionais comuns de seus Estados-membros, assim como as Constituições estaduais devem respeitar o comando Constitucional da União.

---

<sup>724</sup> Marcelo Neves. *Transconstitucionalismo*, p.129

<sup>725</sup> Lawrence Friedman. *Frontiers: National and Transnational Order*. In: Karl Heinz Ladeur (org). *Public Governance in the Age of Globalization*, Aldershot: Ashgate, 2004, pp.25-50.

Por fim, essa Constituição não tem necessariamente de ser um produto acabado, podendo encontrar-se num processo de formação que pode ser mais ou menos prolongado. O caráter dinâmico e evolutivo da integração latina repercutirá na Constituição a qual deverá ser vista como um processo.

E mais, esta qualificação constitucional deve ser compreendida nos moldes de um constitucionalismo global, ou pelo menos, latino americano em que coexistem vários níveis constitucionais, que se situam tanto aquém, como para além, do Estado.

Não se trata, todavia de realidades constitucionais decalcadas do constitucionalismo estadual, pelo contrário, possuem características próprias que as individualizam. Para tanto, por analogia, nos socorremos do modelo de arquitetura constitucional europeia e sua visão de complementariedade, delineados por Ana Maria Guerra Martins, para propor, baseado em seus moldes, algumas diretrizes ao modelo por nós concebido:<sup>726</sup>

- do ponto de vista da aplicação territorial, deve ultrapassar as fronteiras de cada um dos estados membros, tendo em vista a criação de um Direito comum;
- do ponto de vista material, deve regular apenas aspectos que só em um plano mais amplo, do que os estaduais, possa alcançar;
- quanto a aplicação pessoal, deve valer tanto para os Estados quanto seus indivíduos, o que significa que estão além dos Estados e estes não podem impedir a sua aplicação aos cidadãos, mas também, não necessitarão praticar qualquer ato para atingir esse fim;
- quanto a aplicação temporal, deverá vigor ilimitadamente e para além da vontade de cada Estado isolado, só podendo ser alterado num quadro comum.

Contudo, é importante repisar que da coexistência dos diversos planos constitucionais não deve decorrer qualquer uma tensão entre o todo e suas partes componentes, isso porque necessariamente, os diversos níveis normativos deverão se completar, ou seja, não se substituem e por isso, podem vigor pacificamente.

---

<sup>726</sup> Ana Maria Guerra Martins. *Curso de Direito Constitucional Da União Européia*, p.124

### **5.3. Solidariedade, justiça social e pluralismo cultural como fatores de construção da comunidade latino-americana.**

A Constituição transnacional é, portanto, uma realidade que está além dos Estados, que os une e integra em uma Comunidade, sagra a pluralidade das ordens jurídicas existentes, entrelaçando-as e respeitando a relação complementar existente entre a identidade de cada país e a alteridade.

Na eventual ocorrência de uma União de Estados e de povos na América Latina, regrada por uma um comando constitucional maior, é essencial deixar claro aos cidadãos latinos que os poderes comunitários, em especial o poder Legislativo, teriam que resultar da convergência das duas legitimidades – dos Estados e dos cidadãos, arriscando inclusive na sugestão de um Parlamento com representação dos povos e cidadãos e uma Câmara de Estados.

A soberania, não é demais insistir, mantêm-se originária dos Estados. O poder constituinte no seio da União é que deverá ser derivado. Vale lembrar que, na União Européia, modelo por nós utilizado, a regra da aprovação constitucional é a da unanimidade, em virtude do poder constituinte ser dos Estados membros soberanos, o que obriga à ratificação de todos.<sup>727</sup>

Questão diferente é a nossa, em poder propor agora, para refletirmos focando o futuro: realizar uma revisão de algumas normas técnicas dos Tratados, desde que sem natureza constitucional, para que as normas que envolvessem *canônes* consagrados como o princípio da dignidade humana, da paz, da solidariedade, coexistência e meio ambiente, através de maioria *super-qualificada*, passassem automaticamente a constar do texto do Comando, *sem* obediência ao instituto da ratificação.

Sabemos ser esse um tema ousado e prematuro mas, sem dúvidas, no futuro ganhará atualidade e, terá de ser definido sem ambiguidades, devendo a Constituição transnacional clarificar o que pode estar fora dos poderes constituintes nacionais e os partilhados, cabendo à esfera legislativa.

Quanto à prevalência de normas constitucionais latinas sobre normas constitucionais nacionais, em analogia ao paradigma europeu, valeria o primado do Direito Comunitário, definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça em aplicação

---

<sup>727</sup> Guilherme de Oliveira Martins. Sobre o Tratado Constitucional Europeu. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. (org) *Cidadania e Construção Européia*, pp. 65-104.

das normas internacionais em vigor, no âmbito da soberania compartilhada, ou seja, não mais funciona a lógica puramente nacional.<sup>728</sup>

Octavio Paz afirma que precisamos de uma “*América-Latina mais política*”, de maior capacidade de afirmação da política externa e de defesa comum, numa lógica de segurança, de paz, de desenvolvimento sustentável e de diversidade cultural.<sup>729</sup>

Jacques Delors discorrendo sobre o tema, ao elucidar tais aspectos no modelo europeu por nós utilizado, afirma que

(...) seria necessário haver uma autêntica concepção supranacional, envolvendo a coordenação das políticas económicas e federalismo fiscal, que permitiriam uma leitura mais inteligente, pela qual não se ponha no mesmo saco países com dívidas públicas na ordem dos cem por cento, países da coesão e países com equilíbrios estruturais já alcançados.<sup>730</sup>

A Constituição de uma comunidade americana tem de partir da compreensão de que a democracia supranacional se baseia em duas legitimidades e em duas soberanias, a dos Estados membros e a dos povos americanos, envolvendo a cidadania. A arquitetura constitucional deve refletir essa complementariedade e por isso reforçar o método comunitário.<sup>731</sup>

Afinal, estamos perante uma União de Estados e Povos livres e soberanos que acordaram em partilhar uma parte da sua soberania. Trata-se de uma solução

---

<sup>728</sup> “As normas constitucionais nacionais não são postas em causa pela aplicação de normas no âmbito dos poderes exclusivos da União, devendo haver compatibilidade expressa entre as duas esferas (comunitária e nacional) quando haja competências partilhadas. Eis porque todos os cuidados devem ser tomados nas fronteiras entre as ordens comunitária e constitucional de cada Estado.” IN SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *Cidadania e Construção Europeia*. Lisboa: Editora Ideias e Rumos. 2005, pp.11-27.

<sup>729</sup> Octavio Paz. *Miscelânea III, Entrevistas, Obras Completas XV*. Editora Fondo de Cultura Económica - FCE. Mexico, 2004.

<sup>730</sup> Jacques Delors. *União Económica e monetária*. Revista Europa Novas Fronteiras, vol.1., Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Lisboa, 1997.

<sup>731</sup> Devemos, por isso, reforçar o *método comunitário*. António Vitorino e Michel Barnier quando da época da discussão sobre o tratado da União Europeia insistiram muito nesse sentido. “Ao invés das lógicas do veto e da unanimidade, contrárias à defesa de um interesse vital comum que, a prevalecerem, põem em causa a solidariedade europeia e a igualdade entre os Estados, o método comunitário é um sistema de defesa e salvaguarda dos interesses comuns em que: a Comissão representa o interesse geral europeu, detendo o monopólio da iniciativa legislativa; o Conselho é legitimado pelos governos dos Estados membros; o Parlamento Europeu representa os cidadãos e os povos europeus; -o Conselho e o Parlamento exercem o poder legislativo, devendo agir, em regra, segundo o método da codecisão; o Conselho deve votar, em princípio, por maioria qualificada, salvo quando emende uma proposta da Comissão, circunstância em que é necessária a unanimidade; e o Tribunal de Justiça exerce o poder jurisdicional independente, sendo o garante da legalidade e da União de direito. Este método puro tem hoje muitas exceções, quer quanto ao direito de propositura quer relativamente aos procedimentos. A unanimidade é exigida em domínios como a fiscalidade, a política-social, a livre circulação de pessoas e o direito de voto. E nos segundo e terceiro pilares, em relação à PESC e à cooperação policial e judiciária, o carácter das decisões continua a ser essencialmente intergovernamental”. (Tradução livre da autora) In: Cover note from Secretariat to Convention, Subject: Contribution from Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention: *The Community method*, CONV 231/02, CONTRIB 80. Brussels: Secretariat of the European Convention, 05.09.2002, p.11.

*sui generis*, que não deve ser integrada na tipologia tradicional dos sujeitos de Direito Internacional. A União Latina-Americana não seria um Estado, nem uma organização internacional e por isso, não se confunde com um Estado federal, nos moldes descritos no Capítulo 1 deste estudo.

Temos de ter bem presente, na reflexão, o fato de estarmos propondo uma realidade nova, na qual são protagonistas Estados e Povos. Certo está que os Tratados em vigor já formam uma *Constituição material* na acepção de Walter Bagehot, o que tratamos agora é dotar a União, a Comunidade Latina-americana de um comando constitucional coerente, legível, simples e mais acessível aos cidadãos.<sup>732</sup>

Uma vez integrantes da Comunidade, a palavra final dependerá de adesão formal dos Estados ao novo texto de natureza constitucional consagrando assim, um novo tipo de Lei Fundamental, na qual coexistirão a soberania americana e as soberanias nacionais, no âmbito da *democracia transnacional*. Uma Constituição transnacional para a *comunidade latina-americana* terá, portanto, de ser um fator essencial de afirmação de uma vontade política, congregando as legitimidades dos Estados e dos cidadãos.<sup>733</sup>

Mas, como realizar transformações ou reformas de sentido comunitário capazes de alcançar o comando constitucional aqui proposto? Para responder a assertiva, nos socorremos de André Franco Montoro quando nos ilumina ao apontar dois caminhos. “*Primeiro pela adoção de processos ou métodos comunitários. Segundo, pela defesa e fortalecimento das comunidades em todos os níveis da vida social.*”<sup>734</sup>

Adotar processos comunitários significa empregar métodos de ação social com a participação ativa dos membros da comunidade. Significa ver que cada homem é uma pessoa, um “*ser consciente de sua dignidade e valor, capaz de agir e forma racional e responsável*” e, não, um simples objeto a receber passivamente

---

<sup>732</sup> Jorge Miranda. Cidadania e Construção Européia. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *Cidadania e Construção Européia*, pp.27-42.

<sup>733</sup> “A recusa de passos corajosos no sentido da *democracia supranacional* só pode beneficiar os grandes países. Por isso, as vozes que defendem os privilégios nacionais estão profundamente equivocadas e esquecidas de que mais facilmente esses privilégios poderão ser usados contra os pequenos e médios países do que o contrário.” In: MIRANDA, Jorge. Cidadania e Construção Européia apud SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *Cidadania e Construção Européia*. Lisboa: Editora Ideias e Rumos. 2005, pp.27-42

<sup>734</sup> André Franco Montoro. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no Caderno Tendências e Debates; São Paulo: *Jornal Folha de São Paulo* em 24/09/1977

benefícios e atenções concedidos pelo Estado, significa substituir o paternalismo pela participação.<sup>735</sup>

Sociedades do tipo comunitário são as que respeitam a dignidade humana de seus membros; assegura a participação na vida coletiva, mantém entre seus componentes relações de solidariedade e tem por finalidade um bem comum. Por isso são “*comunidades, todas as instituições em que os homens participam solidariamente na realização de um bem comum.*”<sup>736</sup>

Para tanto, a adoção de uma sistematização comum no tocante aos Direitos Fundamentais, conforme apontado no Capítulo anterior, seria essencial e deveria ser integrada ao novo texto constitucional, com força obrigatória, constituído uma base clara para a consagração de um acervo jurídico-político e institucional indispensável para a definição, não só dos termos em que a União venha a decidir e manifestar a sua vontade, interna e externamente, na defesa dos interesses comuns, mas também, como deverão desenvolver-se as relações entre a União e os cidadãos.

A solidariedade , segundo João Carlos Loureiro,

(...) projecta-se em obrigações no domínio das relações económicas e sociais e numa teoria da justiça internacional, num difícil equilíbrio de interesses, que vai da economia ao ambiente.” Contudo, “a globalização trouxe consigo também um conjunto de desafios ao Estado Social nacional, afetando as políticas e as concretizações tradicionais da solidariedade.”<sup>737</sup>

Como pano de fundo da discussão, Robert Castel aponta a exigência de uma justiça global, que não seja cega à pluralidade das suas esferas e que, conseqüentemente, não se limite, mas também, não esqueça, das dimensões económicas.<sup>738</sup>

Sublinhando especialmente este aspecto, Canotilho, que ao discutir as questões do constitucionalismo “*multinível e global*”, recorda, num texto em que interpela a Igreja de Bento XVI, que a “*questão da justiça distributiva a nível global é, hoje, uma questão central de direitos humanos*”. Para ele, esta “*dimensão ou conexão mundial*” da justiça corresponde atualmente a uma das problemáticas

---

<sup>735</sup> Jacques Maritain. *Humanismo integral*, pp.156-157.

<sup>736</sup> Erich Fromm. *A Revolução da Esperança. Por uma tecnologia Humanizada*, pp.140-ss.

<sup>737</sup> João Carlos Loureiro. É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, p.195.

<sup>738</sup> Robert Castel. *L'insécurité social?: qu'est-ce qu'être protégé?*, s/n.

fundamentais das teorias da Justiça. E estas dimensões de justiça e solidariedade afiguram-se essenciais para a segurança.<sup>739</sup>

Mesmo partindo de um conceito revisitado de Constituição, capaz de acomodar o modelo de uma Constituição transnacional, acreditamos que não deva ficar prisioneira de um mimetismo, ao contrário, deve tornar-se, como as palavras de João Carlos Loureiro, a “*rede das redes*”.<sup>740</sup>

Assim sendo, faz-se necessário que um comando constitucional para uma comunidade latino-americana de Nações depare-se, portanto, com conceitos como “*pluriuniformidade, plurissubjectividade e pluriposicionalidade,*” nos moldes apregoado por João Carlos Loureiro.<sup>741</sup>

No plano dogmático, recortam-se, desde logo, deveres do Estado: a par dos tradicionais deveres para com os outros Estados e dos deveres para com as pessoas, neste caso, não só deveres de abstenção, mas também, deveres de proteção e de prestação e assim, afirmam-se deveres para com a comunidade internacional latina.

Contudo, também, há deveres desta, como um todo, ou seja, o bem comum da comunidade exige um conjunto de ações corretas com o objetivo da proteção dos seus povos.

Quanto aos deveres pessoais poderíamos começar com a discussão em torno de uma cidadania comum, merecendo especial consideração a questão do liame entre os atores transnacionais e seus respectivos deveres. Na articulação das posições dos diferentes atores, confrontamo-nos com uma multiplicidade de

---

<sup>739</sup> José Joaquim Gomes Canotilho. “O direito aos direitos humanos”. In: *Desafios à Igreja de Bento XVI*, pp.13-19.

<sup>740</sup> “A chamada “tese da repetição- SS”, segundo a qual os níveis supranacionais (usando a formulação num sentido amplo) deveriam reproduzir os elementos de uma teoria constitucional nacional. Sabe-se que esta visão/prisão estatal, particularmente presente no solo hegeliano de parte da teoria constitucional, surgiu como uma difícil barreira na afirmação de uma constituição europeia. Assim, uma constituição europeia ou mundial não terão — em nossa opinião, não deverão — evocar, respectivamente, um Estado europeu ou um Estado mundial.” In: LOUREIRO, João Carlos. *É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada*. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, p.197.

<sup>741</sup> Sobre o tema vale consultar a explanação feita pelo autor no texto “É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada” In: LOUREIRO, João Carlos. Apud. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. LXXXII, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2006, pp.206-212. Ver também CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade*. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 163-181.

relações jurídicas, em rede,<sup>742</sup> assumindo especial importância, neste palco, as “relações jurídicas poligonais.”<sup>743</sup>

Daí, a necessidade de reformas destinadas a defender e ordenar as estruturas comunitárias em todos os setores da sociedade, em uma ampla perspectiva, capazes de conduzir uma verdadeira humanização da vida social. Montoro afirma que o fundamento dessas reformas é o *pluralismo comunitário*, pois, “a sociedade humana não é um aglomerado de indivíduos, mas um organismo constituído de comunidades reais que vão desde o grupo familiar ou trabalho à comunidade mundial”.<sup>744</sup>

Jacques Maritain, por sua vez diz ser o *pluralismo* uma das características da concepção democrática. Em oposição às

(...) concepções totalitárias e monolíticas do estado, a democracia e o humanismo defendem a concepção de uma sociedade pluralista que reúne em sua unidade uma diversidade de agrupamentos sociais, encarnam liberdades positivas e promovem efetivamente aspectos parciais do bem comum.<sup>745</sup>

O pluralismo foi também caracterizado por Georges Gurvitch como “o respeito à autonomia das comunidades menores.” Ao contrário de uma política centralizadora e estatista, que vê os indivíduos em face do Estado, uma política pluralista, que respeita a função deste e assegura o desenvolvimento e atuação orgânica das comunidades menores, como forma de manter a liberdade, resguardar a cultura e promover a Justiça.<sup>746</sup>

---

<sup>742</sup> Sublinhando este aspecto no domínio do Direito Internacional da Água, consultar: CASTRO, Paulo Canelas de. “Mudança de Paradigmas no Direito Internacional da Água? As “Regras de Berlim” da Associação de Direito Internacional”. In: Carlos Alberto de Bragança (Coord.), *5º Congresso Ibérico, Gestão e Planeamento da Água – Bacias Partilhadas, Bases para a Gestão Sustentável da Água e do Território*, FCT, 2006, Lisboa, pp. 31-32. - Para a ligação entre ambiente e comércio no quadro da OMC, consultar: SAMPSON, Gary, *The World Trade Organization and the Environment*, Edited with John Whalley, Edward Elgar, Northampton, UK, 2005, pp.124-149. - Sobre domínio ambiental, consultar: CHAMBERS, W. Bradnee; GREEN, Jessica E, *Reforming international Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*. Índia: Bookwell Publications, 2006.

<sup>743</sup> Escreve Canotilho que “a participação na formação das decisões ou deliberações administrativas (...) assume configuração especial quando estão em causa grandes conjuntos indeterminados de cidadãos. Nesses casos, impõe-se a adopção dos chamados procedimentos administrativos colectivos ou populares e o acolhimento da noção de interesses difusos ou interesses públicos latentes. Tal conduz à configuração das relações entre a Administração e os cidadãos como relações jurídicas poligonais ou multipolares e ao alargamento das noções de interesse e de legitimação para efeitos de recurso aos meios gratuitos e contenciosos de tutela administrativa.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*, p. 55.

<sup>744</sup> André Franco Montoro. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no Caderno Tendências e Debates. São Paulo: *Jornal Folha de São Paulo* em 24/09/1977.

<sup>745</sup> Como diz o autor, “uma sociedade pluralista reconhece aos grupos particulares uma autonomia tão alta quanto possível, e diversifica sua própria estrutura interna, segundo a natureza desses grupos.” In: Jacques MARITAIN. *Humanismo integral*. 2 ed. Madrid. Palabra.1999.

<sup>746</sup> Georges Gurvitch. La crise de l'explication en Sociologie. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, p.69.

De fato, temos a consciência, de que a América Latina, atualmente está diante de alternativas decisivas para seu destino, dado ao momento político que se encontra, às suas dimensões continentais, diversidade de situações locais e valores humanos culturais, portanto, descortinam-se opções as quais, não poderiam deixar de se inspirar, nas grandes linhas desses pensamentos humanistas e democráticos.<sup>747</sup>

Ao nosso ver, a passagem do "*paternalismo governamental*" para a "*participação organizada da população*" no processo de desenvolvimento e na solução de problemas coletivos é considerada exigência essencial da democracia, especialmente em nosso continente, portanto, nos parece que nessa perspectiva, as democracias latino-americanas já lutam por ser participativas, sociais e pluralistas.

Ademais, está cada vez mais claro que, num Estado moderno, a democracia deve ser pluralista e, *pluralismo* significa, de um lado, o respeito às opiniões e pensamentos divergentes e de outro, o reconhecimento da multiplicidade de organizações, interesses e forças da sociedade.

Montoro afirma que, em oposição ao monismo estatal, "*nada fora do Estado*" e ao *privatismo individualista*, soberania do mercado, uma visão pluralista da sociedade é o ponto de partida para o aproveitamento de todos os agentes produtivos, dentro das diretrizes de um projeto nacional de desenvolvimento.<sup>748</sup>

Dentro dessa perspectiva democrática é que se lançariam as vigas do comando constitucional ora proposto: *pluralista, participativa e social*. E, em contraposição às atitudes de indiferença, de confrontação ou de violência, como fonte de inspiração e dinamizadora das medidas de transformação das sociedades latino-americanas, busquemos a *consciência e o sentimento de solidariedade* em respeito à *coexistência e à paz*.

A solidariedade aqui, se afirma como consciência de um destino comum e caminho insubstituível para a promoção de um autêntico desenvolvimento, não apenas econômico, mas sobretudo, social e humano, isto é, um desenvolvimento que assegure o respeito à dignidade de todos os homens.<sup>749</sup>

---

<sup>747</sup> Agustín Cueva. *La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas*. Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, vol 2, São Paulo: EDUSP; jan./mar. 1988. pp. 41-77.

<sup>748</sup> André Franco Montoro. *Participação: desenvolvimento com democracia*, p. 198.

<sup>749</sup> Octavio Ianni. *A questão nacional na América Latina*. Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, p. 540.

O processo histórico de integração de valores à pessoa humana, na relação política — jurídica; governantes — governados, exprime-se através do reconhecimento destes, ao que Maria Garcia chama de

(...) efeito prismático dos direitos humanos, irradiando-se em diversidade de cores, pela luz da qualidade do humano, ponto central de todas as variedades de direitos. Feixes de valores consagrados pela comunidade, que imantam os princípios e regras integrantes do sistema constitucional, estendendo-se por todos os seus dispositivos. E, por força do mesmo fenômeno, circungiram em toda a órbita terrestre.<sup>750</sup>

Abrem-se assim, os caminhos a serem percorridos pelos países da América Latina, no seu esforço de superação do atraso e da miséria. Quem sabe um dia, esse possa ser o caminho da promoção de seu desenvolvimento integral e sustentável e, também, sua inserção competitiva na órbita mundial.<sup>751</sup>

Assim, encerramos esse estudo com a visão precursora de Maria Garcia, ao discorrer sobre a “*A universalidade dos direitos fundamentais e a soberania do Estado: o Direito da Coexistência e da Paz*”,<sup>752</sup>

(...)

“*Hanna Arendt no capítulo sobre a crise da cultura, recorre à Crítica do Juízo, realçando a importância do que Kant chama de “mentalidade alargada”, ou seja, a capacidade de pensar “no lugar e na posição” dos outros.*

*A área de jurisdição da mentalidade alargada — explicita Celso Lafer, é a do diálogo com aqueles com os quais devo chegar a um acordo para poder dar início a uma ação, obtendo o apoio e a concordância de muitos para levar adiante uma iniciativa. Este diálogo, exige a presença de outros, requerendo um espaço: o espaço público da palavra e da ação, no qual haja coincidência entre o comum e o visível. É neste mundo público que a “mentalidade alargada” enseja o juízo prospectivo, que requer a percepção do que há de particular e específico numa dada situação.*

*Parece ser essa a chave da convivência pessoal e da convivência (viver com) outros povos a ser considerada, necessariamente, para a possibilidade de um ordenamento jurídico básico mundial, tornando efetiva a idéia de tal realidade. O efeito prismático dos direitos humanos deve alcançar, portanto, Estados e organismos internacionais que não existem por si e para si, pois somente adquirem sentido na abrangência do humano e dos direitos humanos”*

---

<sup>750</sup> Maria Garcia. *A universalidade dos direitos fundamentais e a soberania do Estado: o Direito da Coexistência e da Paz*. Obra em co-autoria, no prelo.

<sup>751</sup> André Franco Montoro. *Op. cit.*, p. 207.

<sup>752</sup> Maria Garcia. *Op. cit.*

## CONCLUSÃO

Primeiramente, procurar-se-á, de modo bastante sintético, traçar um resumo das observações colhidas ao longo do exame desse trabalho, para em seguida, lançar as conclusões finais.

1. A história do federalismo revela-nos seu sucesso no palco da participação cívica, em sociedades onde existe uma esfera pública em constante renovação, onde os cidadãos são o motor das reformas institucionais, culturais e econômicas. O repensar desse sistema, das suas condições, competências e limites, constitui hoje, uma tarefa para a sobrevivência das sociedades democráticas capazes de não naufragarem perante novos desafios.
2. A plenitude do poder estatal encontra-se em acelerada obsolescência, de tal sorte que atualmente, boa parte dos pensadores compartilha a idéia de se repensar o conceito de soberania pois a instância do Estado-Nação, que outrora condensava sobre si, o poder político-jurídico, encontra-se em vias de extinção. Assim, deve-se adequá-lo às novas formas de poder em gestação, em um mundo altamente globalizado e interdependente.
3. O término da Guerra de 1945 fez ressurgir na Europa, a idéia de unidade e despertou a consciência entre os responsáveis políticos, da necessidade de uma ação solidária de reconstrução do continente, em razão do colapso total das economias, das estruturas, da ameaça russa e da existência translúcida de problemas comuns políticos, sociais e de defesa.
4. A unificação da Europa se fez portanto, com base em duas vias diferentes: a *via intergovernamental* — respeitando a soberania dos Estados e se afirmando nos planos da economia, da defesa e da política; e a *via comunitária* — implicando transferências de soberania dos Estados para uma entidade comum.
5. A queda do Muro de Berlim, o fim da Guerra Fria e a implosão da União Soviética fechou um ciclo de mais de meio século relações adversas no sistema internacional. As consequências do fim do conflito bipolar tiveram expressões diversas em distintas partes do mundo. Em importantes regiões do planeta, fez ressurgir o nacionalismo que levou à dissolução de países

6. A partir daí, abriu-se uma grande oportunidade para as mudanças dos regimes internacionais, em especial, pelos processos de distensão global, de reforço do multilateralismo e do acionamento das Nações Unidas. Não obstante, nesse contexto, também conflitos nacionais e transnacionais levaram aos piores horrores que o ser humano pode cometer em nome de Deus ou do poder.
7. Essas mudanças nas relações do poder mundial aceleraram a globalização, em particular, a revolução nas comunicações, o desenvolvimento tecnológico, informacional e dos meios de transporte. Despertou a consciência de participação em um mundo interdependente, no qual fenômenos globais, afetam o conjunto do planeta e repercutem na vida de todos os seres humanos.
8. Hoje na Europa, o que está em jogo é a própria *“idéia de Europa”*, como resultado de uma construção política, idealizada no passado, cuja matriz foi fruto de uma visão estratégica e relativamente utópica: construir uma comunidade de interesses econômicos e de recursos políticos para exorcizar a devastação das duas guerras.
9. Na área econômica, a integração substituiu o nacionalismo expansionista, baseado nas desvalorizações competitivas da taxa de câmbio. No plano político, o compromisso com um papel proativo de exportação da democracia para os vizinhos, reféns de ditaduras. Estes valores foram codificados nas condicionantes políticas para acesso à União, as quais embutem uma concepção de democracia representativa, regulada pelo constitucionalismo liberal de molde social-democrático, ou seja, solidário.
10. Todos estes aspectos, concretizados na União Europeia, serviram de paradigma para o continente americano e à luz desta visão, as Nações latinas consolidaram suas tendências à democracia e a cooperação entre os Estados, através de diversas tentativas de integração regional às vistas da formação de uma comunidade. E, sob o prisma desse paradigma, desenvolveu-se esse trabalho.

11. Hoje, na América Latina, este viés transformador tornou-se bastante claro, reforçando estruturas que já haviam alcançado certa maturidade decorrentes do surgimento, no conjunto do continente latino-americano, de governos democráticos através do reforço de mecanismos de adequação política, exercendo assim, grande influência nos processos de integração regional desenvolvidos nas duas últimas décadas. As atividades relacionadas com a busca da concertação, abertura, complementação e integração gerou diálogos que favoreceram a manutenção da estabilidade e da paz na região.
12. No Brasil, a visão precursora da Constituição Federal de 1988 consolidou esse entendimento, ao propor no parágrafo único do art. 4º, como princípio condutor às suas relações internacionais, “**a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.**”(grifos nossos)

Nesse contexto, a guisa de fecho, apomos topicamente em conclusão:

- A previsão descrita na Carta de 1988 se assenta como um **comando constitucional de uma comunidade latino-americana de Nações**, a qual, em decorrência deste estudo, concluímos pela sua possibilidade, através das vigas estruturais solidificadas na propositura de uma Constituição transnacional. (grifos nossos)
- Para tanto, antigos conceitos – soberania, federalismo, dentre outros - devem ser revisitados e, também, desconsiderados os aspectos puramente econômicos. Ou seja, deve-se levar em conta aspectos mais amplos, observar as diferenças existentes entre os Estados latinos; respeitar as diversas culturas; propugnar pela defesa da dignidade da pessoa humana, o meio ambiente e o pluralismo para a consolidação da Paz, Solidariedade entre os povos e Justiça social.
- Faz-se assim, necessário reduzir as assimetrias internas e externas dos países, criar uma institucionalidade com capacidade supranacional que tenda a diminuir os conflitos regionais existentes fortalecendo as redes de confiança mútua. Isso exige, além de boa vontade, em sentido

- O fortalecimento das instituições de integração é, portanto, tarefa prioritária e basilar para o progresso econômico regional e conseqüente, desenvolvimento Humano.
- A geração de um processo de transferência efetiva de algumas decisões essenciais para organismos supranacionais é fundamental para o êxito das tarefas empreendidas de forma compartilhada, além do estabelecimento de lideranças claras, pela via democrática, nas distintas esferas de ação - compromisso com o constitucionalismo e intersecção entre Estados e a Comunidade Latina de Nações, como agentes de transformação social e econômica.

Os temas aqui abordados são complexos e instigantes. As transformações ocorridas provocam o repensar de concepções já assentadas gerando assim, uma inquietude natural no rastro do porvir.

Todavia, não se fazem mudanças, não se resolvem dúvidas ou controvérsias no Direito Público Internacional, senão à luz do Texto Constitucional, resultante do cotejo de seus preceitos e princípios informadores, tendo em vista as finalidades almejadas pelo ordenamento constitucional interno e externo, qual seja, o progresso do Estado Social Democrático de Direito, da Justiça Social e da Paz mundial.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Víctor. El Estado Social y los Desafíos de la Globalización. Pistas para América Latina en Kon et al., **Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina**. PUCSP, USP y UCV. Caracas. 2000.

ACCIOLY, Hidelbrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Internacional Público**. vol 2. 3 ed. Histórica prefaciada por Paulo Borba Casella. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ADDA, Jacques. **La mondialisation de l' économie**. Paris: Editions La Découverte, T. II "Problèmes", 1996.

ADLER, Emmanuel. Europe's New Security Order: A Pluralistic security community. In: B. Crawford (ed.). **The Future of European Security**. Berkeley, Center for German and European Studies, 1999.

ADORNO, Sérgio. **Nos limites do direito, nas armadilhas da tradição**: a revolução descolonizadora na América Latina. São Paulo: USP/Instituto de Estudos Avançados, nov. 1989.

ALBERT, Michel. **Capitalismo contra capitalismo**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de; DURHAM, Eunice Ribeiro (orgs.) **A Transição política**: necessidades e limites da negociação. USP, 1987.

ALDECOA, Francisco. **La Comunidad Sudamericana de Naciones**: algo se mueve en América del Sur Madrid, Espanha: Fundação Carolina, dez. 2005.

ALESSI, Renato. **Diritto Amministrativo**, Milão: 1949.

ALMEIDA, Dayse Coelho. **Soberania e Globalização são conciliáveis?**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 2, no 61. 2004.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **MERCOSUR & Unión Europea: estructura jurídico- institucional**. Curitiba: Juruá Editora, 1998.

ALMEIDA, Fernando Barcelos. **Teoria geral dos Direitos Humanos**. Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.

ALVES, Sergio Luis Mendonça. **Estado Poluidor**. 1. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

\_\_\_\_\_. O papel constitucional da sociedade civil na definição de políticas públicas.. In: Eduardo Szazi. (Org.). **Terceiro Setor**. Temas Polêmicos 2. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

\_\_\_\_\_. Princípios, regras e normas para educar os filhos de Maria para a preservação da vida, do meio ambiente e das futuras gerações. In: Lauro Luiz

Gomes Ribeiro; Luciana Andrea Accorsi Berardi. (Org.). **Estudos de Direito Constitucional**. 1. ed. v., 1, São Paulo: IOB-Thomson, 2007.

AMARAL Jr. Alberto do. **Manual do Candidato: Direito Internacional**. 2 ed. ampliada e atualizada. Brasília: Funag - 2005.

AMIN, Samir. **Más allá del capitalismo senil**. Buenos Aires: Piados, 2003.

ANDERSEN, Svein S.; ELIASSEN, Kjell. (eds.) **The European Union: How Democratic is it?** London: SAGE Publication, 1996.

ARENDT, Hanna. **Lições sobre a Filosofia Política de Kant**. Ed. Relume Dumará, 1997.

AVERBUG, Alberto *MERCOSUL: conjuntura e perspectivas*, ano: ND (mimeo), BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. O MERCOSUL e a nova ordem econômica internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 44, n.1, 2001.

AVERBUG, Marcello. *MERCOSUL: Expectativas e Realidade*. **Revista do BNDES**, v. 9, n.17, p.75 - 98, jun. 2002.

AYZA, Juan; FICHET, Gerardo; GONZALEZ, Norberto. **América Latina: integración económica y sustitución de importaciones**. México D. F.: Fondode Cultura Económica - Naciones Unidas, 1975.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44 ed. São Paulo: Globo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2008.

BAALAM, David; VESETH, Michael. **Introduction to international political economy**. New Jersey: Prentice Hall-University of Puget Sound, 2004.

BADURA, Peter. Die Normativität des Grundgesetzes. In: Isensee/Kirchhof, *Staatsrecht*, VII, p .34 In: CAMPOS, Diogo Leite ; MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; **Evolução do Direito No Século XXI**. Estudos De Homenagem Ao Professor Arnoldo Wald. Coimbra. Livraria Almedina, 2007.

BALASSA, Bela. **Comércio Internacional**. Rio de Janeiro: Victor Publicações Ltda., 1970.

\_\_\_\_\_. **Comércio Internacional**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1964.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la integración económica**. México: UTEHA, 1980.

BARBOSA, Rubens A. (org.). **MERCOSUL quinze anos**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **América Latina em perspectiva: a integração regional – da retórica à realidade**. São Paulo: Aduaneiras, 1991

BARRETO, Maria Ines; MARIANO, Marcelo Passini. Questão subnacional e integração regional: o caso MERCOSUL. In: **A dimensão subnacional e as**

**relações internacionais.** (org.) TULLO, Vigevani - São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

BARROS, Alberto Ribeiro de. **A teoria da soberania de Jean Bodin.** São Paulo: FAPESP, 2001.

BARROSO. Luís Roberto Barroso. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: **Temas de direito constitucional.** T. III.

BARTOLINI, Stefano e MAIR, Peter. **Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of the European Electorate, 1885-1985.** Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL- MERCOSUR: Estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso.** São Paulo: Editora Atlas, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 1981.

\_\_\_\_\_. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política.** 6 ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2006.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo, Saraiva, 1988, vol.1.

BAUMANN e Lerda (1987) e BRAGA, Marcio Bobik. **Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL.** São Paulo: Cadernos PROLAM/USP, n. 01/2002. 2002.

BEAUD, Olivier. La Federation entre L`État et Empire. In: THERET, Bruno, dir, **L`État, la finance el le social, Souveraineté nationale et construction européenne.** La Découverte, Paris: 1995.

BERARDO, Telma. Soberania, um Novo Conceito? Revista **de Direito Constitucional e Internacional.** São Paulo: n. 40, julho/set. 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. Globalización, regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo. In: RAPOPORT, Mario (Ed.). **Globalización, integración e identidad nacional.** Análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

\_\_\_\_\_. MASERA, Gustavo Alberto - El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional. **Cadernos PROLAM/USP,** São Paulo: ano 8 - vol. 1 - 2008.

\_\_\_\_\_. SAHA, Suranjit K. **Economía mundial y desarrollo regional.** Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sistema Mundial y MERCOSUR.** Buenos Aires: GEL, 2000.

BÊRNI, Duilio de Avila. A marcha do MERCOSUL e a marcha da globalização. In: Reis, C. N. (Org.): **América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social**. Porto Alegre: Dacasa Editora/Palmarica, 2001.

BÉROUD, Sophie. WEYDERT, Jean. **O Futuro da Europa**. Porto: Editora Ambar. 2002.

BHAGWATI, Jagdish. **Regionalism and Multilateralism: an Overview**. In: De Melo e Panagariya. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **A crise do direito na pós-modernidade: um balanço jusfilosófico da experiência brasileira contemporânea**. São Paulo: Tese de Livre Docência defendida da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003.

BITTENCOURT FILHO, Jose. **Globalização e Soberania**. Professor no Curso de Direito da UNIVALE , em palestra proferida na Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo, no III Ciclo de Estudos Internacionais de OAB/SP, setembro de 2007.

**BLACK'S LAW DICTIONARY**. Abridged Sixth Edition, West Publishing CO., 1991.

BLACKSTONE Apud PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3. ed., vol. 2, 1997.

BLAIS, Francois, "La biodiversité et la question de la justice". In: **La biodiversité: tout conserver ou tout exploiter?** Paris/Bruxelles, Marie Héléne Parizeau (ed.), 1997.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la república**. Trad. de Pedro Bravo Gala. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editora, 2004

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editora, 2004.

BONDE, Jens Peter. **The Sun, From EU Constitution to Lisbon Treaty**. Londres: 22 de junho de 2007.

BOUDON, Jacques-Olivier. **Histoire du Consulat et de l'Empire Perrin**. Paris: 2003.

BRAGA, Marcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. São Paulo: **Cadernos PROLAM/USP**, n. 01/2002. 2002.

\_\_\_\_\_.; PINTO, Hugo Eduardo Meza. A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações In Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

BRICEÑO RUIZ, José. EL MERCOSUR de cinco estrellas: reflexiones sobre los beneficios y costos del ingreso de Venezuela. In: LLAIRO, Monserrat; BRICEÑO RUIZ, José; BIZZOZERO, Lincoln. **Venezuela en el MERCOSUR. Tres miradas, tres interpretaciones**. Buenos Aires: CEINALDI, Universidad de Buenos Aires, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BITTAR, Eduardo, Carlos Bianca. **A crise do direito na pós-modernidade: um balanço jusfilosófico da experiência brasileira contemporânea**. São Paulo: s/ ed., 2003. (Tese de Livre Docência)

BUIGES, Pierre; GOYBET, Philippe. **The European Internal Market: Trade and Competition**; Oxford; Oxford University Press, 1989.

*BULMER-THOMAS, V.. A União Europeia e o MERCOSUL: perspectivas de um tratado de livre comércio e suas implicações sobre os Estados Unidos. In. Reis, C. N. (Org.): América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social. Porto Alegre: Dacasa Editora/Palmarica, 2001.*

BURGESS, Michael. **Federalism and European Union. The Building of Europe**. London: Routledge, 1950-2000.

CACCIAMALI, Maria C. **Liberalización Económica y Derechos Fundamentales en el Trabajo en América Latina en Cacciamali, Banko y Kon, Los Desafíos de la Política Social em América Latina**. PUCSP, USP y UCV. Caracas. 2002.

CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Forense, Rio de Janeiro, 1977.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Introdução à Globalização: Noções Básicas de Economia, Marketing & Globalização**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

CAMARGO FERRAZ, ANTONIO Augusto e outros. **A Ação Civil Pública, tese aprovada no XI seminário dos grupos de Estudos Ministério Público**. Teses e Relatórios, edição especial da Editora Saraiva, 1983, pgs. 53 e segs.

CAMARGO, Sonia de & VASQUEZ OCAMPO, José Maria. **Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior (1973-1984)**. São Paulo, Convívio, 1983.

CANÇADO TRINDADE, Otávio A. D. **O MERCOSUL no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2006.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **A Constituição Europeia entre o programa e a norma**. Diálogos Constitucionais Brasil / Portugal. Rio de Janeiro: Revovar. 2004.

\_\_\_\_\_. Precisar a Teoria da Constituição Europeia de uma Teoria do Estado? In: **Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia**. Actas, Coimbra: Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005.

- \_\_\_\_\_. **Brançosos e interconstitucionalidade.** Coimbra: Almedina, 2009.
- \_\_\_\_\_. O direito aos direitos humanos. In: **Desafios à Igreja de Bento XVI.** Casa das Letras, Lisboa: 2005.
- \_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 2 ed. Coimbra: Almedina, 2006.
- \_\_\_\_\_. **O fracasso do projeto de uma constituição europeia.** Entrevista ao Jornal do Advogado – OABSP, ano XXXIV, n.330, julho, 2008
- \_\_\_\_\_. **Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo.** Coimbra: RJUA, n.º 1, 1994.
- CAPORASO, James. Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina. En: MUÑOZ, Heraldo; VICUÑA, Francisco Orrego (Comps.). **La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y Proyecciones Futuras.** México D.F.: El Colegio de México-Universidad de Chile, 1987
- CARDONA, Diego? **Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?** *Foreign Affairs. Colombia II For Sul Americanol*, jun. 2005.
- CARRANZA, Mario. **MERCOSUR and the end Game of the FTAA negotiations: Challenges and Prospects after the Argentine Crisis.** *Third World Quarterly*, v.25, n. 2, 2004.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. **Contribution à la théorie générale de l'État.** Paris: Sirey, 1962.
- CARRILO-SALCEDO, Juan-Antonio. **La cour Pénale Internationale: L'humanité trouve une place dans Le droit international.** RGDIP, Paris, 1999.
- CASANOVA, José. (2005) **Regionalism, European Secular Identities, and European Integration.** Disponível em <[http : / / www.eurozine .com](http://www.eurozine.com)
- CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico.** São Paulo: Editora LTR, 2006
- CASELLA, Paulo Borba. **Fundamentos do Direito Internacional pós-moderno.** São Paulo: s/ ed., 2006. (Tese apresentada à congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial, no concurso público de títulos e provas, para provimento de cargo de professor titular junto ao departamento de direito internacional, na área de direito internacional público.)
- CASTEL, Robert. **L'insécurité social?: qu'est-ce qu'être protégé?** Paris: 2003
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura.** V.1- São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Fim do Milênio. A era da informação: economia, sociedade e cultura.** V.3- São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **O poder da identidade – A era da informação: economia, sociedade e cultura.** V. 2-; tradução: Roseneide Venancio Majer; - São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Paulo Canelas de. “Mudança de Paradigmas no Direito Internacional da Água? As “Regras de Berlim” da Associação de Direito Internacional”. In: Carlos Alberto de Bragança (Coord.), **5º Congresso Ibérico, Gestão e Planeamento da Água – Bacias Partilhadas, Bases para a Gestão Sustentável da Água e do Território.** FCT, 2006, Lisboa.

CELLI Jr, Umberto. Solução de Conflitos na União Européia: Lições para o Mercosul. In: **Revista de da Faculdade de Direito do Largo São Francisco**, 2002.

CEPAL. 1959. A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. In Bielschowsky, Ricardo (org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL.** Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000, p.362

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais-Editora da Universidade de Brasília, 2002, pp. 486-487.

CHAMBERS, W Bradnee ; GREEN , Jessica E. **Reforming international Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms.** India: Bookwell Publications, 2006

CHAMOREL, Patrick. (2004) **Anti-Europeanism and Euroscepticism in the United States.** Working Paper, no 25, European University Institute/Robert Schuman Centre of Advanced Studies – RSCAS

COLARES, Juscelino Filgueiras. **Uma Visão Geral do Comércio Internacional.** Fortaleza: Estudos Econômicos nº 23 do Centro de Estudos de Economia Regional da Universidade Federal do Ceará, julho/2000.

COMISSÃO EUROPEIA, **O ABC do direito comunitário.** Luxemburgo: Coleção Documentação Europeia.

CONCHA, Jaime. **La Sangre y lãs Letras.** Cuadernos Casa nº. 31, Habana, 1986.

COSTA, Tailson Pires . **Dignidade da pessoa Humana diante da sanção penal –** São Paulo: Ed. Fiúza, 2004.

COSTA VAZ, Alcides. Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo econômico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Nova Serie, Brasília, v. 36, n. 2, , 1993. p. 67-79

*CRAIG, Paul.* **EU Law: Text, Cases and Materials.** 4th. ed. Oxford: In Treaty of Maastricht on European Union. Activities of the European Union. Europa.

CRETELA Jr., José. **Comentários à Constituição de 1988.** 1. v., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

CUEVA, Agustín. La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP**. vol 2 , São Paulo: EDUSP; jan./mar. 1988.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Tempos de Sancho – A Constituição Europeia e os Ventos da História. In: **Videtur**, n.º 28, 29 de Junho 2004.

\_\_\_\_\_. **Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia**. Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires, 17 e 18 de março 2005.

\_\_\_\_\_. O Princípio dos Princípios da Constituição Europeia: A Subsidiariedade apud **Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia**, Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005.

\_\_\_\_\_. **Constituição europeia- Balanço teórico e perspectivas**. “Colóquio Ibérico sobre a Constituição Europeia”, Actas, Coimbra, Coimbra Editora / Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 84, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 23 ed. 2002.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Editora saraiva, 1994.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. **Sete teses impertinentes sobre o MERCOSUL**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2007.

DELORS, Jacques. União Económica e monetária. **Revista Europa Novas Fronteiras**, vol.1., Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Lisboa: 1997.

DIANI, Maria; McADAM, Doug. **Social Movements and Networks**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

**Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa**. Lisboa: Edições Nova Lisboa, 2005.

DIZ, Jamile Mata. O tratado constitucional para a Europa e o futuro da União Européia. **Revista de Direito Internacional da Universidade de Santa Maria**. vol 12. ano. 3, Santa Maria-RS. 2007.

DOWBOR, Ladislau.; IANNI, Otavio; RESENDE, Paulo Edgar Almeida. **Desafios da Globalização**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 1997.

DUGUIT, Leon. **Traité de Droit Constitutionnel**. J. Bière: Bordeaux, p. 551-592, 3ed. vol.1, 1927.

DUNCAN, William. “Racism and Xenophobia in Europe”, In: G. Barret (ed.), **Justice Cooperation in the European Union: The Creation of an European Legal Space**. Dublin, 2006, Institute of European Affairs.

DUQUE, João. **Cultura contemporânea e cristianismo**. Lisboa: Basel Wein. 2004, 28-33.

**Editorial da OECD- Organization for Economic Co-operation and Development Regionalism and its place in the multilateral trading system**. Paris: (OECD Documents) 1996.

EIJK, Christiaan Van Der e MARCH, Michael. **Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht**. West European Politics, vol. 18, nº 3, 1995.

EISENSTADT, Shmuel N. e Bernhard Giesen. **The Construction of Collectiveldentity**". European Journal of Sociology, vol. 36, 1995.

ELAZAR, Daniel J., and KINCAID, John (eds.), **The Covenant Connection: From Federal Theology to Modern Federalism**. Lanham, MD, Lexington Books, 2006.

ELAZAR, Daniel Judah. **Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch**. Vol. II, New Brunswick (USA) and London, Transaction Publishers, 1996.

ESPINOSA, Anderson **De la agenda 'no comercial' en los últimos 15 años. Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina. Imprensa Oficial, 2006.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERNÁNDEZ, Raúl. 1997. Returns to Regionalism: an Evaluation of Non-traditional Gains form RTAs. **NBER Working Paper**, no. 5970

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. Tradução: Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: Uma exegese do art.24 da Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, vol.7, 1994.

FERREIRA TELLES, Gustavo Sampaio. A Paz Perpétua no Pensamento Kantiano e os Fundamentos de um Tribunal Penal Internacional Permanente. **Revista Interdisciplinar de Direito da Universidade de Valença**, Ano III, nº 3, novembro de 2000.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. Editora Saraiva. 1998.

FINKELSTEIN, Cláudio. **Integração Regional: o Processo de Formação de mercados de Bloco**. São Paulo : Thomson Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Processo de Formação de Mercado de Blocos**. São Paulo: IOB-Thomson, 2003.

FLANAGAN, Scott C. e AIE-RIE Lee. **The New Politics, Culture Wars, and the Authoritarian-Libertarian Value Change in Advanced Industrial Societies.** Comparative Political Studies, vol. 36, 2003.

FLORES, Joaquín Herrera Flores, **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência.** Revista direito e democracia. Vol. 4, n.2, Canoas: Editora Ulbra, 2003.

FORTE, Umberto. **União Européia. Comunidade Econômica Européia. (Direito das Comunidades Européias e harmonização fiscal).** São Paulo: Malheiros, 1994.

FORTES, Heráclito. **A Política, a Economia e a Globalização do Brasil.** Madrid: Agualanga Editores, 1997.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro.** Teoria Geral. Rio de Janeiro : Forense. v.1, 1976.

FRANKLIN, Mark , "The Decline of Cleavage Politics". In: M. Franklin et alii. **Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Europe.** Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

FRIEDMAN, Lawrence. Frontiers: National and Transnational Order. In: Karl Heinz Ladeur (org). **Public Governance in the Age of Globalization.** Aldershot: Ashgate, 2004.

FROMM, Erich. **A Revolução da Esperança. Por uma tecnologia Humanizada.** Ed. Zorge Zahar. 1969

FURTADO, Celso. **Formação Econômica da América Latina.** Rio de Janeiro: Lia Editora S.A, 1970.

\_\_\_\_\_. **Teoría y política del desarrollo económico.** 4. ed. México: D. F.: FCE, 1972.

GABRIEL, Sérgio. **Soberania e a Globalização: premissas para a discussão de uma ordem jurídica internacional.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, no 121.

GARCIA, Maria. A democracia e o modelo representativo. In: GARCIA, Maria (coord.). **Democracia hoje um modelo político para o Brasil.** São Paulo: IBDC, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Estado e a Reforma do estado.** Boletim de Direito Administrativo, n. 7, 1999.

\_\_\_\_\_. A Integração dos Estados: O Brasil no Mercosul: implicações e abrangências na ordem interna e internacional. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 9, n.º 35, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr./jun. de 2001.

\_\_\_\_\_. A Constituição e os tratados. A integração constitucional dos direitos humanos. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 37, 2001.

\_\_\_\_\_. A Constituição e os Tratados. A integração constitucional dos direitos humanos. **Revista Ipsa Iure II (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas)**. Universidad Tecnológica del Peru, Peru, n. Set/2002, p. 143-148, 2002.

\_\_\_\_\_. A autodeterminação dos povos e a defesa da paz. **O. Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 58, 2007.

\_\_\_\_\_. **A universalidade dos direitos fundamentais e a soberania do Estado: o Direito da Coexistência e da Paz**. Obra em co-autoria, no prelo.

\_\_\_\_\_. Mas, quais são os direitos fundamentais? In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, ano 10, n. ° 39, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, out/dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e a constitucionalização do Direito Internacional: o direito/dever de ingerência. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, v. 8, 2008.

\_\_\_\_\_. O efeito prismático dos direitos humanos: a expressão circular do Homem Vitruviano e os direitos humanos das vítimas. In: Anna Candida da Cunha Ferraz; Domingos Sávio zainaghi; Margareth Anne Leister. (Org.). **Revista Mestrado em Direito Direitos Humanos Fundamentais**. 1. ed. Osasco - SP: EDIFIEO, 2008, v. 1.

\_\_\_\_\_. Fundamentalidade e direitos fundamentais: o par. 2º, art. 5º da Constituição Federal de 1988. Direitos humanos e garantias fundamentais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 67, 2009.

\_\_\_\_\_. O Constitucionalismo do Século XXI num enfoque juspositivista dos valores humanos e dos princípios fundamentais de Direito. In: Regina Quaresma; Maria Lúcia de Paula Oliveira; Farlei Martins Riccio de Oliveira. (Org.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.

GAROT, Marie José. **La cytoyenneté de l'Union européenne**. Rev. Intenacinal. Européen. Paris. 1999.

GAXOTTE, Pierre. **La Révolution Française**. Paris, Librairie Arthème Fayard, 1957.

GERMANICO, Salgado. **El Grupo Andino de Hoy: Eslabón Hacia la Integración de Sulamerica**. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador. Quito: 1995.

GIERSCH, Herbert. **Growth through liberalization National Institute Economic Review**, London: Vol. 124, No. 1, 1988.

GONZÁLEZ, Alejandro César. Reflexiones Sobre el Futuro de la ALALC, Integración latinoamericana: El Futuro de la ALALC. **Revista Mensal do INTAL** no. 40, 1979.

GONZALÉZ, Felipe. **European union and globalization**. *Foreign Policy*, p. 29-30, Summer 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. – parte VI. . A relação desses paradigmas de produção com a política, a sociedade e o Estado, foi apontada por Gramsci já nas primeiras décadas do século XX.

GRONDONA, Mariano. **Las Condiciones Culturales del Desarrollo Económico**. Buenos Aires: Ariel, 2004.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti . Perspectiva para o Federalismo. In: Celso Ribeiro Bastos. (Org.). **Por uma Nova Federação**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, v.1.

\_\_\_\_\_. **A Federação Brasileira com Forma de Descentralização do Poder**. Jornal A Tribuna, Piracicaba - SP, 17 out. 1996.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Estado na Economia. In: **Revista dos Tribunais**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v. 15, 1996.

GUDYNAS, Eduardo. **Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Genera expectativa pero sus bases son todavía débiles**. D3E, Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecologia Social, janeiro de 2005.

GURVITCH, Georges. **La crise de l'explication en Sociologie"**, Cahiers Internationaux de Sociologie, XXI. Paris, J. Vrin .1956.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957**. Stanford, CA, Stanford University Press, 1958.

HABERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição Para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. A Nova Opacidade: A Crise do Estado-Providência e o Esgotamento das Energias Utópicas. In: **Revista Comunicação e Linguagens**, Dezembro, Porto: Edições Afrontamento, 1985.

HARDMAN REIS, Tarcísio. Dizer não é dizer sim? O Futuro da União Européia após o Referendo na França, Hardman Reis e Gomes Biacchi (Coord.) **A Integração Regional no Direito Internacional**. São Paulo: Editora Lex/Aduaneiras, 2006,

HARVEY, David. **Condição Pós- Moderna**. São Paulo: 6 ed. Loyola Edições, 1996.

HELD, David. **A Democracia, o Estado e o Sistema Global**. Lua Nova - nº 23, março de 1991.

HIRST, Mônica. **Transición democrática y política exterior**. Buenos Aires: FLACSO Ed., abril 1990.

HIRST, Paul; THOMSON, Grahame. **The Future of Globalization Birkbeck College**. University of London, Malet Street, London: WC1E 7HX, UK

HIX, Simon ; LORD, Christopher. **Political Parties in the European Union**. New York: St. Martin's Press, 1997.

Hobsbawm, Eric. **Historia del Siglo XX**. Crítica. Buenos Aires: 1998.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual.- Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 7. ed.rev. at. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. Repartição de competência. In: **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, nº 2, 1993, p. 5-20.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). **Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: FUNAG/ IPRI/SGIE/BID, 2003.

HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. En: LOWENTHAL, Abraham; TREVERTON, Gregory (Comps.). **América Latina en un Mundo Nuevo**. México: D. F., Fondo de Cultura Económica, 1994.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 9. ed., São Paulo: LTr, 2009.

\_\_\_\_\_. **A Nova (Des)Ordem Internacional: ONU - Uma Vocação para a Paz**. v. 1. 1. ed. São Paulo: RCS Editora 2007.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e o Direito II. In: **Revista da Amatra II**, São Paulo, v. 02, p. 25-26, 2000.

HUXLEY, Aldous. **Admiravel Mundo Novo**. Ed.Globo. Rio de Janeiro, 1986.

IANNI, Octavio. A questão nacional na América Latina. **Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP**. vol.2, São Paulo: EDUSP, jan./mar. 1988.

\_\_\_\_\_. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: editora Civilização Brasileira, 1996.

JAGUARIBE, Helio. **El proyecto sudamericano**. **Foreign Affairs Magazine**. Madrid: jun. 2005.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

JESSUP, Philip. **Transnational Law**. New Haven: Yale University Press, 1956. In the Storrs Lectures delivered at the Yale Law School in February, 1956

JOBIM, Nelson. In: VENTURA, Deisy (org.), **Direito Comunitário do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

**JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO**. Rodada de Doha fracassa após sete anos de negociações. Fonte: EFE . 29/07/08.

KANT, Emmanuel. Ceci constituerait une fédération de peuples (Volkerbund) qui ne serait pas néanmoins nécessairement un Etat fédératif (Völkerstaat). Emmanuel

Kant. In: **Projet de Paix Perpétuelle**. Trad.: J. Gibelin, Paris, Librairie Philosophique J. Vrin, 1947.

KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del estado**. 3. ed. Ciudad de México: UNAM, 1969.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

KENT, Penelope. **Law of the European Union**. 2. ed. Londres: Pitman, 1996.

KHAIR, AMIR - Novo paradigma em marcha? – Caderno Economia. **Jornal O Estado de São Paulo**, 28/02/2010,pg.B.17.

KOHN, Hans, **A Era dos Nacionalismos**. Tradução de Waltensir Dutra, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro: 1963

KRASNER, Steven, 1984: 233 apud LAFFAN, Brigid. The Politic of Identity and Political Order in Europe. **Journal of Common Market Studies**. Vol. 34 n° 1, 1996.

KREPPEL, Amie. **The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development**. Virtual Book Disponível em <[www.cambridge.org](http://www.cambridge.org)>.

KUHN, Helmut. El Estado, uma exposicion filosófica. Madri, Ed. Rialp, 1979, apud SOARES, Esther Bueno. **Mercosul- Desenvolvimento Historico**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1997.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**. Blumenau, v.1, n.1, p.01-21, Sem I. 2007.

LAFER, Celso. Partidarização da política externa. Caderno Opiniao – Espaço Aberto. **Jornal o Estado de Sao Paulo**. 20 /12/ 2009

\_\_\_\_\_. Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação Apud MARCOVITCH, Jacques(org). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

LAFFAN, Brigid. **The Politic of Identity and Political Order in Europe**. Journal of Common Market Studies, vol. 34, no 1, 1996, pp. 81-101

LAMAS, Félix Adolfo. Autarquía y Soberanía en el Pensamiento Clásico. In: **Quale Costituzione per Quale Europa**. Org. de Danilo Castellano, Nápoles, Edizioni Schientifiche Italiane, 2004.

LAMY, Pascal. Diretor geral da OMC em palestra proferida na FIESP- Federação das Industrias do Estado de São Paulo, intitulada “**Integração Regional e MERCOSUL**” em outubro de 2004, disponível no endereço eletrônico: <http://ec.europa.eu/trade/>

LERMAN ALPERSTIEN, Aida. **La agonía del MERCOSUR**. *Comercio Exterior*, México, v. 55, n. 4, abril. 2005

LIMA, Alceu Amoroso. **Pelo Humanismo Ameaçado**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1965.

LOBO NETTO, Paulo Luiz. **Direito do Estado Federado ante a Globalização Econômica**, artigo publicado na revista de Direito Internacional do tribunal de Justiça de Teresina, outubro/2001, vol.12

LOUREIRO, João Carlos. É bom morar no azul. A constituição mundial revisitada. Apud. **Boletim da faculdade de Direito de Coimbra**, vol. LXXXII, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2006

MAGNOLI, Demetrio. **Globalização: Estado Nacional e Espaço Mundial**. Sao Paulo. Ed. Moderna, 2003

\_\_\_\_\_. **O Bloco do Cone Sul, Mercosul e América do Sul**. Editora Moderna Ltda. 2002.

MALISKA, Marcos Augusto. Nota Introdutória In: HABERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARGARIÑOS, Gustavo. **Integración económica Latinoamericana: proceso Alalc/Aladi 1950/2000 – Tomo I e II**. Asociación Latinoamericana de Integración. Montevideo, Uruguay 2005.

MARIN, Denise Chrispin; PARAGUASSU, Lisandra. Entraves marcam criação de entidade para unir América do Sul. **O Estado de S. Paulo**, 24 maio 2008.

MARITAIN, Jacques. **Humanismo integral**. 2. ed. Madrid. Ed.Palabra.1999.

MARKS, G., WILSON, Carole e RAY, Leonard. **National Political Parties and European Integration**. *American Journal of Political Science*, vol. 46, 2002.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de Direito Constitucional Da União Européia**. Coimbra: Livraria Almedina 2004.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. In: **Direito Comunitário: União Européia e MERCOSUL**, disponível na Revista do Ministério das Relações Exteriores. Revista 03, edição 34.

MARTINS, Guilherme de Oliveira. Sobre o Tratado Constitucional Europeu. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. (org) **Cidadania e Construção Européia**. Lisboa: Editora Idéias e Rumos, 2005.

MARTINS, Ives Gandra (Coord.). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira, 1998.

MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2005.p.489.

MATTOS, Adherbal Meira. Boletim do Instituto Hispano-Americano de Direito Internacional em 23/03/2009, intitulado **Soberania e Globalização**. Instituto de Relações Internacionais. São Paulo, EDUSP, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Coletânea de direito internacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 4. ed. rev. e ampl. 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos & Relações Internacionais**. 1. ed., Campinas: Agá Juris, 2000.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **La genèse du MERCOSUD**. Paris: L'Harmattan, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO F<sup>o</sup>, José Celso de. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 1986.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional: uma introdução**. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público**. Editora Renovar, Rio de Janeiro: 11. ed, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Tania Rodrigues. **Gestão do conhecimento da informação**. Texto elaborado em 01/01/2006, originalmente, para subsidiar discussões e deliberações do Comitê Executivo do Portal da ALESP

MENENDEZ, Fernando Mariño. Integración e intergubernamentalidad en El orden internacional y em El orden europeo. In: Carlos Moreiro González (coord), **Tratado de Niza- análisis, comentários y texto**. Madrid: 2002.

MENESES, Anderson de. **Teoria geral do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MENEZES, Alfredo da Mota; FILHO, Pena Pio. **Integração Regional: Blocos Econômicos Internacionais nas relações internacionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MIHAI Alexandrescu, *David Mitrany*. From Federalism to Functionalism. In: **Transylvanian Review**, 16 (2007), No. 1.

MILWARD, Alan S. **The European rescue of the nation-state**. London: Routledge. 1992.

MIRANDA, Jorge. Cidadania e Construção Européia In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato. **Cidadania e Construção Européia**. Lisboa: Editora Ideias e Rumos.2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I ao VI. Estrutura Constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra Editora, 5. ed., 2004.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e a América Latina: Opções políticas e Integração Regional**. Texto apresentado no IV Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política – ALACIP, realizado na Universidade da Costa Rica, em agosto de 2008. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo: ano 9 - vol. 3 - 2009.

MONNET, Jean. **Memórias: a construção da unidade européia**. Tradução de Ana Maria Falcão, Brasília: Editora Universidade de Brasília,1986.

MONTEIRO, Tânia. CELAC nasce sob a pressão mexicana. Caderno Internacional - **Jornal O Estado de São Paulo**.São Paulo 24/02/2010.

MONTORO, André Franco. Integración, democracia y desarrollo. In: **Integración y democracia, descentralización y reforma constitucional**. Bolívia: EDOBOL, 1988.

\_\_\_\_\_. **Participação: desenvolvimento com democracia**. São Paulo: Laser Press, 1991.

\_\_\_\_\_. Comunidade, uma Nova Ideologia. Artigo publicado no Caderno Tendências e Debates; São Paulo: **Jornal Folha de São Paulo** em 24/09/1977.

\_\_\_\_\_. **Da "democracia" que temos para a democracia que queremos**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. Democracia participativa; seus fundamentos e instrumentos. In: **Hay que reinventar la democracia**. Buenos Aires: Fondo Editorial Irfes, 1976. pp. 57-73.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas de integração da América Latina**. Boletim de Integração Latino –Americana, ILAM, n.15- outubro/dezembro São Paulo, 1994 p.47

\_\_\_\_\_. Transição Política na America Latina: De Regimes Autoritários a Democracias ainda não consolidada, **Revista de Informação Legislativa**, janeiro/março/1994,Brasília, Ano 31, n.121

MORAES, Lúcio Flávio Renault; MAESTRO FILHO, Antonio Del; DIAS, Devanir Vieira. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria organizacional. **Revista de Administração contemporânea**, vol.7 n.2, Curitiba: Apr./June 2003.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

\_\_\_\_\_. Comentários ao Artigo 4º da Constituição Federal. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política** - Instituto Direito Constitucional e Internacional, 1997.

\_\_\_\_\_. A Crise Financeira Internacional. **Revista Economia e Sociedade da Faculdade de Administração da Universidade São Francisco**, Editora USF, v. III, 1985.

\_\_\_\_\_. O Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito da Universidade São Francisco**, Editora USF, v. XI, 1994.

MORENO, Luis Alberto. **Pronunciamento**. XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Belo Horizonte, 03 de Abril. Disponível em:<www.planejamento.gov.br>, 2006.

MOTA DE CAMPOS, João Luis. **Manual de Direito Comunitário, O sistema institucional - A ordem jurídica - O ordenamento económico da União Europeia**. 5 ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel C. **Comentários à Constituição Federal: princípios fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: DP & A editora, 2003.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco Jose. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: José Olímpio Editores, 1995.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge & ONUKI, Janina. Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul. **Revista Cena Internacional**, vol. 2, nº 2. Nesse contexto vale destacar o risco de exacerbar a máxima do imperialismo norte-americano, 2000.

\_\_\_\_\_. Entraves e possibilidades institucionais e políticos da integração regional sul-americana. **Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, Campinas: 2006.

OLIVEIRA, Onildo. A Influencia da globalização sobre o que entendemos de soberania. **Jornal de Estudos Jurídicos da Comunidade Latino Americana**. Publicado em 27/08/2007, seção MERCOSUL.

OMAN, Charles. **Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries**. Development Centre of Organisation For Economic Co-operation and Development – OCED

OREJA AGUIRRE, M. (coord.). **El Tratado de Amsterdam – Análisis y comentarios**. McGrawHill, Madrid, 1998,

PADOIN, Maria Medianeira; PASSAMANI, Guilherme Rodrigues. **Um olhar sobre a proposta federalista de Proudhon**. Ensaio apresentado no Primer Encuentro de ADHILLAC - na Universidade de Buenos Aires, Argentina em novembro de 2003.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição Europeia como signo: da superação dos dogmas do Estado Nacional**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.

PAULA, Alexandre Sturion de. **A principiologia das relações internacionais brasileiras como óbice à formação de uma comunidade latino-americana.** Servanda, Teresina, ano 9, n. 565, 23 jan. 2005.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria Democrática do Poder: Teoria Democrática da Soberania.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 3 ed., vol.2, 1997.

PAZ, Octavio. **Miscelânea III. Entrevistas, Obras Completas XV.** Editora Fondo de Cultura Econômica - FCE.Mexico: 2004.

\_\_\_\_\_. **Tempo Nublado.** Rio de Janeiro: Ed.Guanabara, 1986

\_\_\_\_\_. **O Ogro Filantrópico.** Rio de Janeiro: Ed.Guanabara, 1989.

PEREIRA, Valls Lia, Análise do Potencial de Relações Econômicas entre o Mercosul e o Grupo Andino. In: **Mercosul : avanços e desafios da integração.** - Brasília: IPEA; CEPAL, 2001.

PERINI, Raquel Fratantonio Perini “A soberania e o mundo globalizado.” **Revista De Direito Internacional.** Teresina, ano 7, n. 76, 17 set. 2003.

PESCATORE, “Foreward”. In: Sadalow e Stein. Courts and Fee Markets, X, *apud* J. H. H. WEILER — **La Costituzione dell’Europa.**

PIGNA, Felipe. **Historia. El mundo contemporâneo.** A-Z Editora S.A. Argentina: 2000.

PINTO FERREIRA. **Comentários à Constituição Brasileira.** Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES Jr. Renato Galvão. **Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul.** Coimbra. Ed. FGV\_ Almedina, 2005.

PREBISCH, Raúl. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.** México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 1963.

\_\_\_\_\_. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 1964.

PROUDHON, Pierre Joseph. **El Principio Federativo.** Madrid: Aguilla . Margall, 1971

\_\_\_\_\_. **Do Princípio Federativo.** São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001..

QUADROS, Fausto de. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia. Coimbra, Almedina, 1995; PIRES, Francisco Lucas — *A Política Social Comunitária como exemplo do Princípio da Subsidiariedade.* In:

**Revista de Direito e de Estudos Sociais**, Coimbra, Almedina, Julho-Dezembro de 1991, ano XXXIII

RAMOS, Dircêo Torrecillas. As comunidades a caminho da globalização: confederação ou federação? In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n. 40. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar.2003.

RAOUX, Alain e TERRENOIRE, Alain. **A Europa e Maastricht – Guia prático para a Europa de 93**. 1 ed. Lisboa: Publicação Dom Quixote, 1993.

REALE, Miguel. **De Olhos no Brasil e no Mundo**. Rio de Janeiro: editora Expressão e Cultura, 1997.

REINARES NESTARES, F. De Maastricht a Amsterdam: avances en la cooperación policial europea. In: AGUIRRE OREJA, M. **El Tratado de Amsterdam – Análisis y comentarios**. McGrawHill, Madrid, 1998.

REINOSO, Alan. **Las Relaciones Comunidad Andina – Unión Europea y la Zona de Libre Comercio del Sur**. PUCP Lima, 2008.

RESEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. Editora Saraiva, SP, 10ª Ed, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 11 ed. rev e atual.– São Paulo: Saraiva, 2008.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Educação Básica e Federalismo**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

\_\_\_\_\_. Uma Cidade Para Todos. In: Maria Garcia. (Org.). **A Cidade e seu Estatuto**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda., 2004, v. 01.

RIBEIRO, Renato Janine. Globalização e Crise. São Paulo. Encarte publicado em março de 2005 no Jornal **O Estado de São Paulo** feito pela Landy Editora, 2004

RIFKIN, Jeremy. **O Sonho Europeu**. 4. ed. São Paulo: M.Books, 2007.

RIKER, William H. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston, Little, Brown. 1964.

RILEY, Patrick. Federalism in Kant's Political Philosophy. In: **Federalism as Grand Design – Political Philosophers and Federal Principle**. Daniel J. Elazar (org.) University Press of America – Center for the Study of Federalism - University of Wisconsin-Madison

ROJAS ARAVENA, Francisco; SMITH, William C. (Edit.). **El Cono Sur y las transformaciones globales**. Santiago de Chile: CLADDE, FLACSO, North South Center,1994.

RÖTH, André-Noel. "O Direito em Crise: Fim do Estado Moderno?" In: **Direito e Globalização Econômica**. José Eduardo Faria (org.). São Paulo: Malheiros, 1996.

- ROUSSEAU, Jean Jacques. In: **Do Contrato Social**. São Paulo Hemus, 1981.
- SALUDJIAN, Alexis. **Hacia otra integracion sudamericana**. Buenos Aires: El Zonal, 2004.
- SAMPAIO DÓRIA, Antonio Roberto. **Direito constitucional tributário e due process of law**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- SAMPSON, Gary. **The World Trade Organization and the Environment**. Edited with John Whalley, Edward Elgar, Northampton, UK, 2005.
- SANCHEZ VASQUEZ, Adolpho. **Filosofia da práxis**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SANDE, Paulo de Almeida . **O Sistema político da União Européia**. 1. ed. Cascais: Principia, 2000.
- SANTOS, Aloysio Vilarino. **A Defesa da Constituição como Defesa do Estado: Controle de Constitucionalidade e Jurisdição Constitucional**. 1ª. ed. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- SANTOS, António de Almeida — “União Europeia: Projecto portador de Futuro ou Santa Casa da Misericórdia?” In: *Civismo e Rebelião*, Mem Martins, Europa-América, 1995. Cf. ainda, mais recentemente, Idem — “Globalização e Anti-globalização”. In: **Picar de novo o porco que dorme**. Lisboa, Editorial Notícias, 2003, p. 168. Concedendo a existência de aspectos federalistas, já QUADROS, Fausto de — *Direito Comunitário I*.
- SANTOS, Milton. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Editora Hucitec, s/d. 3. ed.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2001.
- SANZ, José **Análise: União Européia chega aos 50 anos em crise de identidade**, publicado no Jornal Folha de São Paulo em 24/04/2007.
- SARAIVA, José Flávio. Desfile de guayberas. IN MARSIGLIA, Ivam. Entrevista concedida ao jornal de O Estado de S. Paulo. **Caderno Aliás**. São Paulo - 28/02/2010
- SCHMIED, Julie. **Cenários da integração regional. Os desafios da UNASUL, o novo caminho de integração na América do Sul. In União Européia e MERCOSUL: dois momentos especiais de integração regional**. Cadernos Adenauer VIII, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- SCHMITTER, Philippe. A revised theory of regional integration. **International Organization**, n. 24, autumn. 1970
- SCHUMPETER, Joseph E. **On the Concept of Social Value**. In: **Quarterly Journal of Economics**, volume 23, 1908-9.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005. 4 ed., revista, atualizada e ampliada.

SENHORAS, Eloi Martins. **A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo**. *Carta Internacional*, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Qu'est-ce que le tiers état ?** 3. ed., Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1997.

SILVA, Henrique Manoel. **Subimperialismo à brasileira? Alguns apontamentos sobre o expansionismo e as pretensões hegemônicas brasileiras no cone Sul**. *Acta Scientiarum*, vol. 27, no 1. 2005

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Direito Constitucional no Mercosul**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.p.23

SMISANS, Stijn. **The EU's Schizophrenic Constitutional Debate: Vertical and Horizontal Decentralism in European Governance**. Working Paper, nº 32, European University Institute/Robert Schuman Centre of Advanced Studies - RSCAS, 2004.

SMITH, Anthony. **National Identity and the Idea of European Unity**. *International Affairs*, vol. 68, no 1, 1992.

SMITH, Peter. The politics of integration: concepts and themes. In: SMITH, Peter. (Ed.). **The challenge of integration: Europe and the Americas**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993.

SMOUTS, Marie-Claude. **Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1998.

SOARES, António Goucha. *Federalismo e União Europeia*. In: **Política Internacional**, n.º22, vol.3, Outono-Inverno, 2000.

SOARES, Esther Bueno. **MERCOSUL- Desenvolvimento Histórico**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1997.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato. **A União Europeia na encruzilhada. Sete questões em aberto**". *Idéias à Esquerda*, n. 3, editora José Barata-Moura, Universidade de Lisboa, Lisboa.

\_\_\_\_\_. **Introdução. O Espírito da Construção Europeia**. *Cidadania e Construção Europeia*, ed. José Barata-Moura, Universidade de Lisboa, Lisboa, Ideias & Rumos / Museu da Presidência da República, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Federal: Filosofia, Política e Debate Constitucional na Fundação dos E.U.A**. Lisboa, Edições Colibri, 2002

\_\_\_\_\_. **A Crise da política Internacional de ambiente: Balanço e perspectivas**, O Desafio da Água no Século XXI. Entre o Conflito e a Cooperação, (coord.), Lisboa: IPRIS e Editorial de Notícias, 2006.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Construção Européia**. Lisboa: Museu da Presidência da República, Lisboa, Ed. Ideias e Rumos, 2005.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Filosofia Moral e Política do Instituto de Filosofia da Linguagem da Universidade Nova de Lisboa**. Lisboa: Edições Nova Lisboa, 2005.

SPENGLER, Oswald. **Decline of the West**. Vol I, Form and Actuality . Alfred A. Knoff Publisher N.Y., 1.ed.1945. (Republished – 1999)

STRAUS, Flavio Augusto Saraiva. **Soberania e integração latino-americana na Constituição da Republica federativa do Brasil**. Dissertação de mestrado. Departamento de Direito do Estado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 1998.

SUKIENNICKI, Wictor. **La Souveraineté dès Ètas em Droit International Moderne**. Paris: A. Pedone, 1927.

SUKUP, Victor. MERCOSUR, Unión Europea y ‘modelos’ económicos:perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA,Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). **Economía mundial y desarrollo regional**. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

SUNKEL, Osvaldo. Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización. Pensamiento Iberoamericano. **Revista de Economía Política**, Madrid, n. 11, enero-junio. 1987.

\_\_\_\_\_. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago de Chile: EURE, v.1, n.1, 1970.

TANZI, Vito. **Building Regional Infrastructure in Latin America**. Buenos Aires, Argentina Publicações, Documentos de Trabalho do Instituto para a Integração de América Latina e o Caribe (INTAL), 2005.

TEIXEIRA, José Horácio Meireles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

THESING,Josef. A **Globalização Entre o Imaginário e a Realidade**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer, Pesquisa nº 13, 1998.

TIZÓN, Allan Wagner. **La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Integración Regional: Una perspectiva andina**. Apresentação do Secretario Geral da Comunidade Andina ante os Embaixadores da GRULAC. Lima, 9 de março de 2005.

TOCQUEVILLE, Aléxis. **A democracia na América: Livro I: Leis e costumes**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TORRE, Juan Carlos. **América Latina, el gobierno de la democracia en los tiempos difíciles**. São Paulo: USP/Instituto de Estudos Avançados, julho 1991.

TORRES, Igor Gonçalves. **O enfraquecimento do Estado nacional como entidade reguladora do comércio exterior**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

TOSTES, Ana Paula. **União Européia: O Poder Político do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

\_\_\_\_\_. **Supranacionalidade e Democracia: O Caso Europeu**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Por que uma Constituição Européia?** Dados, Revista de Ciências Sociais, vol.49, número 002, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

TOSTES, Ana Paula. **O processo de constituição da União Européia: condições e conseqüências da autonomia do direito comunitário europeu**. Programa PRODOC / CAPES. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP. Tese defendida no CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais na USP em 2001.

TRIEPEL, Heinrich. **Diritto Internazionale e diritto interno**. Coletânea dos cursos da Academia de direito Internacional, Turim, 1923.

TRINDADE, Francisco. **O essencial Proudhon / Francisco Trindade**. 1. ed. Publicação: Lisboa: Universitária Editora, 1999.

VACCHINO, Juan Mario. **Los parlamentos regionales en los procesos de integración: las experiencias europeas y latinoamericanas**. Madrid: IRELA, 1989.

VAN KLAVEREN, Alberto. Las nuevas formas de concertación política em América Latina. In: MUÑOZ VALENZUELA, Heraldo; ORREGO VICUÑA, Francisco (Edit.). **La cooperación regional en América Latina**. Santiago: El Colegio de México-Universidad de Chile, 2009.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul**. Brasília: IBRI/FUNAG, 2002.

VAZQUEZ, Mariana. Hacia una integración estratégica en el Cono Sur MERCOSUR: ¿Potencial y/o realidad? In: SOLANAS, Fernando; VÁZQUEZ, Mariana. **MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura**. Buenos Aires: Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.

VELASCO, Manuel Diez de. **Las organizaciones internacionales**. Madrid: 11. ed. Tecnos Editora, 1999.

VELLINGA, Menno, (coord.). **El Cambio del Papel del Estado en América Latina**. Siglo Veintiuno. México: 1997.

VICENTE, Paulo. **O federalismo no processo de integração europeia**. Trabalho realizado no âmbito da bolsa de doutoramento (referência SFRH / BD / 27384 / 2006) da *Fundação para a Ciência e a Tecnologia*, é co-financiado pelo POCI 2010 (Programa Operacional Ciência e Inovação 2010) e FSE (Fundo Social Europeu).

VINNER, Jacob. **The Customs Union Issue**. Carnegie Endowment for International Peace, New York. 1950.

VITORINO, António. "A Constituição Europeia: que novas perspectivas para a UE?" **Palestra proferida no Centro de Informação Europeia Jacques Delors**. Lisboa: Portugal, 03/2006.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005

WALLACE, William e SMITH, Julie. **Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent**. West European Politics, vol. 18, nº 3, 1995.

WALZER, Michael. **On the Role of Symbolism in Political Thought**. Political Science Quarterly, vol. 82, nº 2, 1967.

WARD, Thomas. González Prada: soñador indigenista de la Nación, en su **Resistencia cultural: La nación en el ensayo de las Américas**. Lima: 2004.

WATSON, Adam. apud OLIVEIRA, Odete M. **Relações Internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001.

WEILER, John H. H. **The Constitution of Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, trad. de Francesca Martines, *La Costituzione dell'Europa*, Bolonha, Il Mulino, 2003.

WENDT, Alexander. **A Social Theory and International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILDAVSKY, Aaron. *American Federalism* In: **Perspective**. Boston: Little, Brown. 1967.

WRISTON, Walter B. **O Crepúsculo da Soberania: como a revolução da informação está transformando o nosso mundo**. São Paulo: Makron Books, 1994.

YUNG, G. A. **O princípio de subsidiariedade no Direito Comunitário**. IN *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n. 45. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ZILLER, Jacques. **Administrations Comparées. Les Systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze**. Paris, Montchrestien, 1993

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2002.

## Obras Digitais

COMUNIDADES EUROPEIAS. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Acórdão no. 6/64. Luxemburgo, 15 de julho de 1964. Disponível em <<http://curia.eu.int/pt/content/juris/index.htm>>.

Centro de Informação Europeia Jaques Delors - disponível <http://www.aprender.europa.pt/page.aspx?idCat=565&idMasterCat=564&idContent=66>

EUROBAROMETER Surveys. On line. Internet. Acessível: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives).

Granma Internacional Digital: <http://www.granma.cu/>, Havana, 24/02/2010.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica (2004). *Planificacion Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos*. Disponível em <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. (s.d.), o artigo intitulado “Construyendo una visión estratégica para la integración física regional”. Disponível em <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006., e também , no endereço oficial do Ministério da Defesa da Colombia <http://www.mindefensa.gov.com> .

O Tratado de Lisboa – A Europa rumo a século XXI. Portal da União Europeia. Endereço eletrônico - <http://europa.eu>

O Tratado de Lisboa – A Europa rumo a século XXI”. Portal da União Europeia. Endereço eletrônico - <http://europa.eu>

Portal da Uniao Europeia : [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm) - Acesso feito em outubro de 2009

SANTA GADEA, Rosareo “La Iniciativa IIRSA: el reto de integrar el espacio físico de América del Sur”. endereço eletrônico: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/santagadea.htm>

Schengen greement”, *BBC News*, 30 de Abril de 2001. Endereço eletrônico: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4738063.stm>. Página visitada em 18 de setembro de 2009.

Site da União Europeia – Bookmarks/explanations - Glossário Europeu Anotado. Disponível em [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_parliament\\_pt.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_parliament_pt.htm). Último acesso em 12.10.09.

Site oficial “Europa” em referência aos documentos de acesso público sobre o História e Formação da Europa. Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm)

Site oficial “Parlamento Europeu” em referência aos documentos de acesso público sobre o Parlamento Europeu. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/> .

Site oficial do “*Centro de Informações Europeias Jacques Delors*” em referência aos documentos de acesso público sobre a união Europeia. Disponível em: <http://www.ciejd.pt>

*The new European Parliament*” In European Navigator.. Endereço eletrônico : <http://www.ena.lu/>. Página visitada em 10 de janeiro de 2010

Tratado de Maastrich- disponível em < [http://europa.eu/50/index\\_pt.htm](http://europa.eu/50/index_pt.htm)>. Último acesso em 20.10.09

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Jornal Oficial da União Europeia, ISSN 1725-2482, C 310, 16/12/2004. Disponível no site oficial da União Europeia, no endereço: <http://eur-lex.europa.eu>.

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” Jornal Oficial da União Europeia, ISSN 1725-2482, C 310,anos 47 16/12/2004.” Disponível no site oficial da União Europeia no endereço eletrônico: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>

Tratados relativos ao MERCOSUL disponíveis em [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)