

A nova concepção do Estado perante o Direito da integração

Eduardo Biacchi Gomes

Sumário

1. Introdução. 2. O conceito de soberania no contexto da globalização. 3. A natureza jurídica dos blocos econômicos. 4. A fenomenologia da União Européia. 5. Estado-Nação em crise? 6. Considerações finais.

1. Introdução

O conceito clássico de soberania, perante o novo contexto da globalização, não é o mesmo do adotado nos idos de 1990. Há que se fazer menção que, antes da derrocada do socialismo e da queda do muro de Berlim, o mundo vivia em um regime de bipolaridade, no qual duas potências dividiam as forças: os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Com os acontecimentos vivenciados no início da década de noventa, o comércio internacional encontra um campo fértil para o seu desenvolvimento, notadamente, porque deixa de existir uma maior presença do Estado no setor econômico. De outro lado, a partir do contexto da globalização econômica, os Estados buscam, cada vez mais, a integração econômica, com a formação dos blocos econômicos.

A partir da fenomenologia da construção dos blocos econômicos, os Estados começam a defender interesses conjuntos, buscando a defesa dos ideais integracionistas, como forma de, juntos, buscarem a melhor inserção, comercial e econômica, na sociedade internacional.

Eduardo Biacchi Gomes é Advogado, Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná e Professor de Direito Internacional Público e de Teoria das Relações Internacionais da PUC/PR e da UNIBRASIL.

Aqui, tem-se presente o paradigma da interdependência no qual os Estados não são mais soberanos para, de forma isolada, adotarem as políticas que melhor lhes aprouver.

Como paradigma, há que se analisar o modelo integracionista europeu, principalmente mediante a proposta de instituição da tão propalada constituição europeia a qual, para muitos, seria uma etapa de transição para a formação de um Estado de natureza federada ou confederada, cabendo aqui examinar, à luz do Direito Internacional Público e do Direito Comunitário, a efetiva natureza jurídica desse instrumento jurídico.

Finalmente, com a formação dos blocos econômicos e a afirmação, cada vez mais, da globalização, cumpre repensar o papel de atuação do Estado-nação ante a sociedade internacional, no sentido de saber como deverá posicionar-se, perante os novos desafios mundiais.

2. O conceito de soberania no contexto da globalização

O processo de globalização econômica está relacionado ao multilateralismo econômico, conceito utilizado pela OMC, segundo o qual o comércio deve ser estendido a um maior número de países. Com a finalidade de alcançar os propósitos perseguidos com a globalização econômica, faz-se necessária a existência de certas normas e princípios a serem observados pelos Estados, que, como visto no capítulo anterior, seriam as normas e princípios emanados da OMC, entre os quais se destaca a Cláusula da Nação mais Favorecida.

Em seu aspecto econômico, a globalização permitiria o desenvolvimento dos países por meio do intercâmbio comercial, ou seja, quanto maiores fossem as trocas comerciais entre os Estados, maior seria o seu desenvolvimento. O modelo em questão foi objeto de tratativas iniciadas na década de 40 com o acordo Bretton Woods, e concluí-

das na década de 90 com a instituição da OMC.

Globalização, como modelo econômico de desenvolvimento, está longe de ser o ideal para as economias periféricas, pois não leva em consideração as desigualdades econômico-sociais desses países, prevalecendo nela os interesses comerciais dos países mais desenvolvidos.

Os efeitos econômicos da globalização são perversos para os países mais pobres, notadamente, devido à sua dependência em relação às economias desenvolvidas, conforme esclarece Milton Santos (2001, p. 51):

“O capitalismo concorrencial buscou a unificação do planeta, mas apenas obteve uma unificação relativa, aprofundada sob o capitalismo monopolista graças aos progressos técnicos alcançados nos últimos dois séculos e possibilitando uma transição para a situação atual do neoliberalismo. Agora se pode, de alguma forma, falar numa vontade de unificação absoluta alicerçada na tirania do dinheiro e da informação produzindo em toda a parte situações nas quais tudo isto em coisas, homens, idéias, comportamentos, relações, lugares é atingido (...) Na fase atual de globalização, o uso das técnicas conhece uma importante mudança qualitativa e quantitativa. Passamos de um uso “imperialista”, que era, também, um uso desigual e combinado, segundo os continentes e lugares, a uma presença obrigatória em todos os países dos sistemas técnicos hegemônicos, graças ao papel unificador da informação. O uso imperialista das técnicas permitia, pela via da política, uma certa convivência de níveis diferentes nos diversos impérios. Tal situação permanece praticamente por meio século, sem que as diferenças de poder entre os impérios fossem causa de conflitos duráveis entre eles e dentro deles. O próprio imperialismo era

“diferencial”, tal característica sendo consequência da subordinação do mercado à política, seja política internacional, seja política interior de cada país ou a cada conjunto imperial. Com a globalização as técnicas se tornam mais eficazes, sua presença se confunde com o ecúmeno, seu encadeamento praticamente espontâneo se reforça e, ao mesmo tempo, o seu uso escapa, sob muitos aspectos, ao domínio da política e se torna subordinado ao mercado”.

Essas palavras de Santos refletem bem o momento atual, pois, antes do processo da globalização econômica, as desigualdades eram regionalizadas, quer em determinado continente, quer em determinada região. Assim os países não sofriam de forma direta as influências e os efeitos dos processos de outros países, porque muitas vezes mantinham fechada a sua economia, isto é, voltada para o mercado nacional e sem abertura para o mercado internacional.

Com o advento da globalização, do desenvolvimento tecnológico, os países mais pobres foram postos diante de uma nova realidade mundial: a abertura das fronteiras ao comércio com a promessa de um maior desenvolvimento econômico-comercial. Em realidade não foi o que ocorreu, uma vez que as desigualdades e o abismo entre os países centrais e os periféricos somente aumentaram, o que é motivo de questionamentos sobre a eficácia do processo da globalização econômica.

Ainda no que toca às relações comerciais internacionais, tem-se o processo do regionalismo econômico, que, de forma alguma, opõe-se ao processo de globalização econômica, mas, sim, complementa-o.

A formação de blocos econômicos, como o MERCOSUL, a CAN, o NAFTA, a UE e outros, representa uma alternativa ao multilateralismo econômico.

Jean-Marc Siroën (2000, p. 62), tratando do regionalismo e consequentemente da formação dos blocos econômicos, aponta:

“Un bloc ‘forteresse’ peut se définir comme un regroupement de pays qui sont tenés de mener des politiques protectionnistes, voire prédatrices à l’égard des autres pays. Nous avons pour l’instant raisonné à partir d’un scénario où les autres pays restaient individuellement des petits pays. Ils sont pourtant susceptibles de se regrouper eux-mêmes en union douanière pour contrer la politique commerciale agressive de l’union concurrente”¹.

A formação dos blocos econômicos influencia, nitidamente, a mudança da alteração da concepção do conceito de soberania do Estado, à medida que passa a existir, cada vez mais, uma interdependência entre os Estados.

Soberania é um dos pilares fundamentais do Estado moderno. Para os mais radicais, o instituto da soberania é concebido como um atributo pleno e irrestrito do Estado, que não se sujeita a nenhuma outra ordem jurídica.

Veja-se o que entende Luiz Gonzaga Silva Adolfo (2001, p. 38) por soberania:

“... tradicionalmente tida como una, indivisível, inalienável e imprescritível (...) Una, por ser inadmissível em um mesmo Estado a coexistência de duas soberanias ou de mais de um poder superior no mesmo âmbito. É indivisível porque, além das razões que impõem sua unidade, é aplicável à universalidade dos fatos que ocorrem no Estado, não sendo crível da existência de várias e distintas partes da mesma soberania. É inalienável, pois quem a detém desaparece quando ficar sem ela seja o povo, a nação ou o Estado. É imprescritível porque nunca seria efetivamente superior se tivesse prazo certo de duração, já que todo poder soberano aspira a existir permanentemente e só desaparece quando forçado por uma vontade superior”.

O ideal integracionista se sobrepõe às questões políticas internas do Estado, à medida que este adote políticas coordenadas na esfera internacional.

Juridicamente, a soberania é importante por se tratar de um dos elementos da configuração do Estado moderno, conceituado como um ente de personalidade jurídica de Direito Internacional Público que contém os seguintes elementos: população permanente, território determinado e capacidade de manter relações com os demais Estados².

A participação dos Estados em organizações internacionais demonstra que o conceito de soberania vem, com o tempo, sendo “flexibilizado”, porquanto na sociedade contemporânea internacional um Estado não consegue sobreviver sem relacionar-se com os demais³.

A sujeição relativa dos Estados a normas internacionais, em momento algum, caracteriza-se como limitação de seu poder soberano, uma vez que eles, livremente, a elas se submetem em tratado internacional.

Essa possibilidade de participação em organizações internacionais decorre de previsão constitucional dos próprios Estados, tal qual ocorre com Estados da UE⁴, que prevêem a possibilidade da adoção do instituto da supranacionalidade por meio da delegação de competências soberanas⁵.

A concepção de Estado, como fenômeno jurídico, pressupõe a existência de uma coletividade humana, organizada politicamente sobre um território. Advertem, entretanto, que deve o Estado ter prerrogativas para que possa auto-organizar-se interna e externamente. Assim, o que caracteriza o Estado como entidade singular é que ele não está submetido a nenhum poder ou ordem jurídica superior à sua, elemento esse essencial da soberania. Concluem asseverando que soberania é um atributo que o ordenamento internacional reconhece de modo exclusivo aos Estados, de modo a que sejam independentes, posto que nenhuma entidade dependente de outra, em seu sentido for-

mal, pode ser considerada como soberana, segundo o direito internacional.

Antes de mais nada, soberania deve ser entendida como uma qualidade, um atributo do Estado independente, que lhe dá as prerrogativas de auto-organizar-se, dividir-se, estabelecer o seu regime, sistema e forma de governo, editar suas leis e manter em condições de igualdade relações com os demais Estados soberanos.

Jorge Miranda (1994, p. 172), ao examinar soberania no plano internacional, ressalta que as relações internacionais tiveram início a partir dos séculos XVI e XVII e fundamentaram-se na igualdade e liberdade entre os Estados. Nas palavras do autor, a soberania ou “poder independente na ordem externa pretendeu significar acesso a tal sistema ou comunidade de Estados”. Adverte ainda que, não obstante essa igualdade no plano teórico, nunca se conseguiu colocá-la em prática, tendo em vista a dependência ou a interdependência dos Estados.

Para Miranda, soberania envolve a existência de três direitos:

“(…)

jus tractatum — direito de celebrar tratados;

jus legationis — direito de receber e enviar representantes diplomáticos, e

ius belli — direito de declarar guerra”⁶.

No que respeita aos direitos e deveres dos Estados, a Carta das Nações Unidas e, em especial, a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (1974, art. 2^o) estabelecem que os Estados devem pautar as suas relações internacionais pelos princípios da igualdade jurídica e da boa-fé, o que os coloca, ao menos no plano jurídico, em situação de igualdade.

Contemporaneamente, no plano internacional, o atributo da soberania não se realiza em toda a sua plenitude, tendo em vista a necessidade de os Estados se relacionarem uns com os outros. Para tanto, celebram tratados internacionais ou se sujeitam ao cumprimento das normas emanadas dos blocos econômicos ou das organizações internaci-

onais cujos princípios da igualdade, *pacta sunt servanda* e reciprocidade devem cumprir, o que muitas vezes implica comprometer-se com objetivos comuns.

A interdependência, na sociedade internacional contemporânea, é elemento decisivo para a relativização do conceito de soberania, pautado pela observância dos princípios da igualdade entre os Estados e *pacta sunt servanda*.

“Frente a una interdependencia real y creciente, que reclama la superación del dogma de la soberanía, la verdad es que las viejas fuerzas históricas y las creencias tradicionales no han perdido su empuje. Ello explica, por ejemplo, que el primer principio general que figura en el Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 1964, convocada para afrontar un problema — el del abismo creciente entre países desarrollados y países subdesarrollados — que sólo puede recibir soluciones funcionales basadas en la interdependencia y la cooperación internacional, sea el de la soberanía” (CARRILO SALCEDO, 1968, p. 68 et seq.).

É correto afirmar que, em face do Direito Internacional Público contemporâneo, os Estados, em momento algum, perdem seus atributos soberanos, mas devem, efetivamente, em vista da sua maior interdependência, compartilhar decisões e políticas em prol de normas anteriormente assumidas.

Conquanto haja igualdade jurídica em relação à soberania dos Estados, no plano econômico, essa pretensa igualdade tende a desaparecer, principalmente entre economias totalmente díspares.

Parâmetros econômicos para medir essa desigualdade real podem ser assim resumidos (RAMIRO BRÓTONS, 1997):

- a) disponibilidade de matérias-primas e estratégicas;
- b) produto interno bruto e renda *per capita*;

c) dependência do comércio exterior;

d) desenvolvimento tecnológico e acesso a novos mercados.

Tendo em vista a influência que os países mais ricos podem exercer sobre os mais pobres, o caminho destes não é o isolamento, mas, sim, a procura de alternativas que lhes permitam sair da situação de desigualdade e de dependência econômica, que podem ser vislumbradas nos processos de integração.

Veja-se o exemplo da Argentina, que, preparando o país para a integração, procedeu a uma reforma constitucional a fim de dar maior estabilidade às suas políticas integracionistas (BITARD CAMPOS, 1969, p. 76-78).

Com a globalização e a aproximação dos Estados e o incremento das trocas comerciais, o conceito de soberania una, indivisível e indelegável sofreu transformações, certa “permeabilidade”, visto que, nesse novo contexto, permite-se que os Estados se sujeitem a normas internacionais.

Poder-se-ia entender que tal fato caracteriza um “enfraquecimento” da soberania, visto que cresce a influência dos organismos internacionais e dos próprios organismos financeiros sobre as políticas econômicas dos países periféricos.

Aponta Rosemiro Pereira Leal (1999):

“Por todos os aspectos, a cada dia se torna para os países periféricos, mais tormentosa a questão do chamado Direito da Integração na Comunidade Mundial. É que os países do Centro concentram o seu interesse em garantir a mecânica de um mercado de concorrência, ao passo que, na América Latina, nas lapidares palavras do professor Washington Peluso Albino de Souza, não se dispõe do aparato industrial sofisticado e de tecnologia de ponta comparáveis aos daqueles para que se estabelece uma concorrência equipotente”.

Analisando a situação nacional, Paulo Bonavides aponta a “crise de soberania”

com base em fatos ocorridos durante a década de 90, principalmente em relação às normas impostas aos países em desenvolvimento pelo Fundo Monetário Internacional. Ao fazer alusão a Duboc Pinaud, esclarece que as “renúncias à soberania [são] decorrentes (...) de acordos lesivos ao interesse nacional e (...) se cifram numa espécie de *pactum subjectionis* da economia brasileira, com o país perdendo o controle da moeda e do câmbio, bem como de sua própria política econômica” (BONAVIDES, 2001).

Apesar das considerações sobre a sujeição dos países periféricos às políticas dos órgãos internacionais, ditadas na maioria das vezes pelos interesses dos países centrais, há de se ter em mente que são os próprios países que, de livre e espontânea vontade, isto é, mediante um ato de soberania, concordam em sujeitar-se a elas.

Há sujeição à ordem jurídica internacional porque, na maioria das vezes, não resta alternativa aos países periféricos senão atuar em conjunto e segundo normas das organizações internacionais, que, na maioria das vezes, interessam principalmente aos países mais desenvolvidos. A questão está em saber como eles podem, integrados, encontrar melhores condições para desenvolver-se.

Outro aspecto diretamente ligado à soberania dos Estados é a interdependência existente na sociedade internacional.

Ponto pacífico entre os estudiosos do tema sobre o Direito Internacional do Comércio é o fato de que, com o advento da globalização, tornou-se maior a necessidade de relacionamento entre os Estados, pois, na sociedade internacional do século XXI e com o nível de desenvolvimento tecnológico atingido, já não se pode conceber que um país se mantenha isolado.

O intercâmbio com os demais países, quer pelos aspectos culturais, políticos, étnicos, quer pelos aspectos econômicos e comerciais, que são o objeto desta tese, torna-se uma necessidade dos Estados contemporâneos, para que possam melhor inserir-se no mercado mundial.

3. A natureza jurídica dos blocos econômicos

A formação dos blocos econômicos é um fenômeno que envolve principalmente questões de ordem jurídica. Desde fins da década de 90, a sociedade internacional vem passando por profundas transformações, que levarão a uma maior aproximação dos povos.

Assim, no que se refere às questões da integração econômica, aquelas nações que estiverem mais bem preparadas vão alcançar maior desenvolvimento econômico, pois, em economias integradas, cresce o fluxo das trocas comerciais, cabendo aos países obterem em vantagem nas negociações internacionais.

A aurora do século XXI traz para a sociedade internacional um novo paradigma: o desenvolvimento tecnológico, a quebra das barreiras comerciais e a aproximação das economias. Trata-se do “admirável mundo novo” do mercado capitalista, no qual é intenso o fluxo comercial entre as nações.

Essa nova realidade mundial é marcada pela formação de blocos econômicos que, desde o final do século passado, vêm ganhando destaque no cenário internacional⁷.

Entretanto, antes de continuar a examinar o tema, cumpre analisar, na ótica do Direito Internacional Público, qual a natureza jurídica dos blocos econômicos. Certo é que eles são constituídos por Estados que, com os mais diversos objetivos (econômicos, culturais, pacifistas, etc.), sujeitam-se ao Direito Internacional Público. Sua formação se dá com a assinatura de um tratado, regulamentado pela Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados, de 1969.

Também se sabe que os blocos econômicos, quando atingem o estágio de união aduaneira⁸, têm personalidade de direito internacional e, portanto, podem ser sujeitos de direitos e obrigações na esfera internacional.

A temática do debate sobre os blocos econômicos é recente, remonta ao GATT/47

que, baseado no princípio da Exceção à Cláusula da Nação mais Favorecida, permite que os Estados se associem em processos de integração como caminho para proteger-se e beneficiar-se mutuamente.

A pergunta que se impõe é: podem os blocos econômicos ser conceituados como organizações internacionais?

Em termos gerais, organização internacional pode ser definida como reunião de Estados instituída por um tratado internacional para atingir determinados fins por meio de cooperação⁹.

Organizações internacionais podem ser conceituadas como:

“... formas institucionalizadas de cooperación pacífica entre los Estados con miras a alcanzar ciertos objetivos comunes... A este fin los Estados crean, mediante un tratado multilateral, un ente internacional, con personalidad jurídica propia y dotado de órganos permanentes, al que atribuyen ciertas competencias o poderes jurídicos. De manera que, al ejercer tales poderes según lo dispuesto en el tratado constitutivo de la Organización y otras normas pertinentes, los órganos de ésta expresan, a través de determinados actos jurídicos, la voluntad de la institución, distinta de la voluntad de los Estados miembros que la componen” (GONZÁLES CAMPOS; SANCHES RODRIGUEZ; SAENZ DE SANTA MARIA, [19_?]).

Longe de querer esgotar o tema, pode-se adiantar que o conceito não é satisfatório, visto que atribui a todas as organizações internacionais a personalidade jurídica de Direito Internacional Público, o que na concepção clássica está correto, mas não explica a existência dos processos de integração na modalidade de zona de livre comércio, que não é dotada de personalidade jurídica própria.

Na aceção de Nguyen Quoc DINH *et al.* (1999), embora abrangente esse conceito de “organização internacional”, ele é, em

tese, o único satisfatório. Quanto a objetivos e classificação, estes devem ser examinados nos atos fundacionais da instituição.

Assim, podem ser enquadradas como organizações internacionais instituições como a OMC, a ONU, a OMS, visto que congregam uma gama de Estados cooperados para atingir finalidades específicas.

Nessa linha de pensamento, há autores que defendem que os blocos econômicos poderiam ser assim classificados em função de sua finalidade específica de cooperação econômica e de caráter regional, como ocorre com o MERCOSUL, NAFTA, CAN e outros (CAMPOS, 1999).

Muitos autores os consideram organizações internacionais regionais ou organizações internacionais de cooperação econômica, visto que congregam países com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico-comercial de uma região¹⁰. Uma análise mais acurada, todavia, indicará que se está diante de um novo ente de direito internacional público, diferente das organizações internacionais clássicas, uma vez que com elas não podem ser confundidos. Como o direito internacional público está em constante evolução e o fenômeno dos processos de integração é recente, os blocos econômicos, embora sujeitos de direito internacional público, não podem ser confundidos com as organizações internacionais clássicas, uma vez que seus objetivos são diferentes.

Os blocos econômicos têm, em sua gênese, o ideal da integração de países, principalmente, com a finalidade de desenvolver economicamente determinada região. Foi assim com o Mercosul ou com a CAN.

Tendo em vista que os blocos econômicos ganharam mais destaque no direito internacional público no fim do século XX e, em face de suas peculiaridades, necessário é aprofundar o conhecimento desse processo para que, com o debate do tema, novos conceitos sejam introduzidos na ciência do Direito Internacional Público.

Para J.F. Rezek (2002), os blocos econômicos seriam resultado de um processo de

integração regional, com finalidades técnicas específicas.

Entre os internacionalistas, André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros (2001) referem-se a bloco econômico como um “fenômeno de difícil explicação, mas fácil de encontrar na prática internacional”. Nesse aspecto, conforme apontam os autores, a Carta das Nações Unidas refere-se a “acordos regionais” como a celebração de acordos entre os Estados-membros da ONU e blocos econômicos ou organizações regionais.

Vê-se, portanto, que a matéria não deve passar despercebida, pois é possível afirmar que estamos diante de um novo ente de direito internacional público, diferente das clássicas organizações internacionais.

Assim, bloco econômico pode ser conceituado como a reunião de Estados soberanos e, portanto, sujeitos de Direito Internacional Público, que, de forma livre e espontânea, à luz das normativas da OMC e, especialmente, valendo-se do princípio da Exceção à Cláusula da Nação mais Favorecida, unem-se mediante assinatura de tratados internacionais, formando um espaço econômico integrado, que pode desenvolver-se nos seguintes estágios: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e mercado comum com união monetária, com a finalidade de alcançar, de forma conjunta, melhores resultados na sociedade internacional.

Sua finalidade, na maioria das vezes econômica, pode também ser cultural, social, ambiental, entre outras. Dependendo do grau de evolução, de união aduaneira, esses blocos são considerados sujeitos de Direito Internacional Público e, conseqüentemente, possuem personalidade e capacidade jurídica, podendo assumir direitos e obrigações na esfera internacional.

A inexorável realidade econômica vivenciada neste século XXI leva à seguinte conclusão: as economias dos países estão cada vez mais interligadas, seja por meio de normas de conduta internacionalmente unifor-

mes – nas quais se observam os interesses comerciais em sentido amplo, sem considerar as peculiaridades econômicas de cada país –, seja por meio de organizações internacionais, que ditam regras para todos os países que as integram, seja, ainda, por meio dos blocos econômicos, cujos integrantes devem estipular regras comuns e, muitas vezes, renunciar aos próprios interesses em favor de um bem maior, que é o ideal integracionista.

4. A fenomenologia da União Européia

A União Européia surge no período pós-guerra, com a assinatura do Tratado de Paris, no ano de 1951, que cria a primeira das Comunidades Européias, a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço. Composta pelos países do BENELUX¹¹, Alemanha, Itália e França, tinha finalidades pacifistas, no sentido de se criar um bloco econômico que viesse a administrar a produção, distribuição e comercialização do carvão e do aço, que eram, à época, os materiais utilizados para a produção de armamentos.

Como conseqüência da evolução do processo de integração européia, em 25 de março de 1957, celebrou-se o Tratado de Roma, que instituiu duas outras novas comunidades, a CEE (Comunidade Econômica Européia) e a EURATOM (Comunidade Européia de Energia Atômica).

Com a assinatura desse tratado, os três organismos, CECA, EURATOM e CEE, passaram a constituir o ordenamento jurídico do chamado “Direito Comunitário” (cujo conceito será exposto mais adiante).

Os objetivos do Tratado de Roma eram claros no sentido de estabelecer lenta e gradualmente um mercado comum, com a criação de “una política económica común que permitiese una expansión continua, una estabilidad creciente y un aumento de nivel de vida” (ALMEIDA, 1998, p. 57).

Com o sucesso do processo de integração europeu, outros países demonstraram interesse em participar, entre eles, o Reino

Unido, a Irlanda e a Dinamarca, em 1972, a Grécia, em 1982, e Portugal e a Espanha, em 1986; recentemente, em 1994, a Áustria, a Finlândia e a Suécia passaram a integrar a atual União Européia.

Iniciavam-se assim os trabalhos visando à integração europeia rumo à instituição de um mercado comum, consolidado pela união monetária.

O desenvolvimento do processo integracionista europeu teve início com a assinatura do Ato Único Europeu, em 17 de fevereiro de 1986, que entrou em vigor em 1º de julho de 1987, o qual, além de promover grandes alterações e reformas nas estruturas dos órgãos comunitários, introduziu políticas visando a instituir, no fim de 1992, um mercado comum, cujo perfeito funcionamento dependeria da eficácia das decisões dos organismos comunitários.

O mercado comum foi consolidado com a instituição do Tratado de Maastrich (1992), que procedeu a uma revisão do Tratado de Roma (1957), e se ocupou também de outras questões, entre as quais a econômica, gerando reflexos nos mais diversos âmbitos comunitários e culminando no processo de adoção de uma moeda única a partir do Tratado de Amsterdã (1997).

O Tratado de Nice, 2001, alterou a estrutura institucional da União Européia, de forma a possibilitar o seu alargamento, preparando-a para a inclusão dos novos Estados-membros, oriundos da Europa oriental¹².

Passados mais de quinze anos desde a constituição da União Européia, ela caminha a passos largos, visando, cada vez mais, a englobar um maior número de Estados.

Em meados de outubro do ano de 2003, foram iniciados os procedimentos com a finalidade de organizar uma Conferência intergovernamental para fins de celebrar a denominada “Constituição Européia”¹³.

No âmbito da União Européia, muito se discute para onde ela caminhará. Para um federalismo ou para um regime de confederação de Estados? Certo é que, paulatinamente, o processo de integração europeu

vem-se desenvolvendo, causando perplexidades na sociedade internacional.

A própria “Constituição Européia”, para muitos, seria o marco decisivo e inicial, para que houvesse a transformação da União Européia em uma reunião, cada vez maior entre os Estados, no qual iriam renunciando, pouco a pouco, às suas prerrogativas soberanas, em prol de um futuro Estado.

Cumprir examinar qual é a tendência, nos próximos anos, da União Européia, especialmente ao se debater sobre a possibilidade de se adotar a mencionada “Constituição Européia”.

Na acepção jurídica, o termo “Constituição Européia” é, a nosso ver, utilizado de maneira equivocada, pois, como vimos anteriormente, dito documento tem a natureza de Direito Internacional Público, porquanto os mecanismos de elaboração da norma são os previstos na Convenção de Viena de Direito dos Tratados de 1969.

José Martín y Perez de Manclares (2003, p. 530-532) assim entende:

“Resulta ya fatigante la recurrente polémica en torno de la pertinencia o no del término Constitución para aludir a la norma normarum de la Unión. El proceso de integración comunitaria tiene una esencia iusinternacionalista evidente en el que todavía se desenvuelve (los tratados constitutivos), a la vez que están dotado de un nuevo orden jurídico propio revestido de manifestos caracteres constitucionales. Así las cosas, desde una perspectiva formal, el texto resultante emanará del proceso de reforma derivado del actual artículo 48 TUE y, por tanto, no puede tratarse sino de un tratado internacional. (...) Ello no es óbice, sin embargo, para que desde una perspectiva material pueda plasmarse en dicho texto la dimensión constitucional que el propio Tribunal de Justicia ha atribuido al proceso de integración en una jurisprudencia sobradamente conocida y que un sector mayo-

ritario de la doctrina aceptaba ya con naturalidad desde hace tiempo (...) Pero esta referencia explícita a una Constitución europea no conlleva en el fondo un avance constitucional sustancial. A nuestro entender, contribuye simplemente a proyectar la naturaleza mixta de la Unión y a clarificar el grado de integración ya alcanzado anteriormente. No crea un nuevo orden jurídico ni rompe con el proceso anterior. Se limita a simplificar, consolidar y actualizar lo conseguido hasta el momento. Existe, eso sí, una refundación de la Uni[on Europea en la que se deroga el TCE y el TUE (art. IV-1) y la Unión Europea (refundada) sucederá con la necesaria continuidad jurídica a las Comunidades Europeas y a la Unión (art. I.2). Así pues, no nos encontramos, a nuestro juicio, ante un proceso constituyente en sentido propio y si nos referimos a un poder constituyente sui generis (...).”

Verifica-se que a proposta da formação da mencionada “Constituição Européia” nada mais é do que o avanço, natural, daquele bloco econômico, no sentido de promover a consolidação dos seus tratados fundacionais, contribuindo, cada vez mais, para o adensamento jurídico do ordenamento comunitário.

Na nossa ótica, a União Européia não pode ser considerada como uma Confederação ou uma Federação de Estados, mas sim como um bloco econômico, como podemos observar adiante.

A União Européia não se caracteriza como organização de âmbito federal, pois “existen diferencias estructurales entre ambos tipos de organización. El hecho de que los Estados miembros acuerden ejercer su soberanía conjuntamente en áreas cada vez mayores, no significa necesariamente que se muevan hacia el establecimiento de un Estado Federal. [...] Los organismos

comunitários administran, legislan y juzgan y sus decisiones tienen efectos directos no solamente sobre los Estados sino también sobre los ciudadanos de la Comunidad. Si bien estamos frente a una transferencia de atribuciones constitutivas y hasta hace muy poco exclusivas de los Estados nacionales, esta delegación no implica la creación de un nuevo Estado diferente de los Estados miembros. [...] La federación, por el contrario, es una unión de Estados que da origen a una nueva entidad estatal y es esencialmente una unión política” (DROMI; EKMEDJIAN; RIVERA, 1996, p. 32).

Giorgio Gaja (1999, p. 6-8), da mesma forma, entende que nada há nos tratados que instituíram a União Européia permitindo caracterizá-la como organização de natureza federal. É importante ressaltar que suas peculiaridades a distinguem das demais organizações, “[...] em particular pela função muito importante que os Estados membros desenvolvem na formação da atividade comunitária e na execução da relativa normativa”¹⁴.

Diferencia-se o modelo da União Européia do modelo federacionista pelos seguintes aspectos (GAJA, 1999, p. 6-8; DROMI; EKMEDJIAN; RIVERA, 1996, p. 32-33):

a) não existe na União Européia nenhuma função a ser exercida por um governo central junto aos Estados membros, pois eles próprios delegaram poderes para os órgãos comunitários;

b) não há mecanismo ou órgão central capaz de exercer materialmente poder coercitivo sobre os Estados membros;

c) os Estados membros mantêm a sua personalidade jurídica internacional e existem independentemente da União Européia;

d) não existe no âmbito comunitário nenhuma norma fundamental elaborada diretamente pela União Euro-

péia, pois elas são decididas nos tratados institucionais, que têm natureza jurídica de Direito Internacional.

A União Européia também não se caracteriza como entidade confederada, que se conceitua como “una unión permanente de Estados independientes basada en un pacto que, generalmente, tiene como fin la protección exterior y la paz interior, sin perjuicio de que puedan agregarse otros fines. La gran diferencia con la federación es que los Estados confederados conservan la soberanía y la posibilidad de desprenderse del núcleo central” (DROMI; EKMEDJIAN; RIVERA, 1996, p. 33).

Para que a União Européia pudesse ser considerada federação ou confederação, seria necessário que ela fosse titular de poderes soberanos, o que não ocorre, pois, nas palavras de Marçal Justen Filho (1999, p. 116), “não dispõe de aparatos organizacionais estruturados aos quais se atribuem competências inerentes à soberania”, uma vez que esta é delegada. Conclui que ela não detém um “território comunitário”, posto que o mesmo se traduz no espaço comum dos seus Estados-membros.

Em realidade, a União Européia é uma entidade *sui generis*, que desenvolveu um direito dotado de características próprias, o *Direito Comunitário*. Por sua originalidade é, portanto, distinta de qualquer outro bloco integrado de países.

5. Estado-Nação em crise?

Com a derrocada do socialismo, a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o advento do fenômeno da globalização, o multilateralismo econômico e a formação dos blocos econômicos, por certo o conceito clássico de soberania não pode ser mais aplicado em relação aos Estados contemporâneos que estão inseridos no contexto internacional.

O principal aspecto a se examinar, nesse novo contexto mundial, é o fenômeno da globalização o qual, dia a dia, vem a influ-

enciar nas políticas a serem adotadas pelos Estados. De imediato, não podemos dizer que todos esses fatores levarão à derrocada do Estado Nação, mas, pelo contrário, há que se repensar o seu papel de atuação.

O neoliberalismo pregava a “diminuição do tamanho do Estado”, o qual deveria repassar para a iniciativa privada as atividades por ele até então desenvolvidas, como forma de potencializar os lucros e diminuir os prejuízos estatais. Em meados da década de 90, tal modelo, também adotado nos países latino-americanos, resultou em ondas de privatizações e no aumento da dependência das economias desses países para com organismos internacionais.

César Augusto Silva da Silva (2000, p. 87-88) esclarece:

“A Inglaterra, durante a década de 80, com Margaret Thatcher no poder, pode ser considerada como a primeira nação capitalista avançada do mundo a adotar o neoliberalismo como meio de fugir da ‘estaginflação’ em que os países centrais estavam envolvidos. O governo da ‘dama de ferro’ inglesa restringiu a emissão monetária, elevou as taxas de juros, baixou drasticamente os impostos sobre grandes rendimentos (...) promoveu a desregulamentação da economia (...) E no final se lançou num amplo programa de privatização”.

O neoliberalismo prega a noção minimalista do Estado, segundo a qual este atuaria cada vez menos na sociedade, somente em funções essenciais para regular a vida em sociedade e garantir a vida a seus cidadãos, ao mesmo tempo em que garantiria plena liberdade de comércio tanto em nível interno como em nível internacional. Inquestionavelmente, com o advento da globalização econômica, as práticas comerciais internacionais ganharam maior relevância.

Interessa enfocar o processo de globalização em seus aspectos econômicos, objeto central do direito internacional no momento em que os países se integram em blocos

como forma de obterem melhores condições de desenvolvimento.

Compreender o fenômeno da globalização econômica, seus aspectos positivos e negativos e as conseqüências que podem advir do processo torna-se imprescindível para entender como os países periféricos podem melhor inserir-se na economia mundial a partir de sua integração no continente americano.

A globalização, em face do desenvolvimento tecnológico, influencia profundamente a nossa vida. Trata-se, portanto, de uma realidade vivenciada por todos e tida como irreversível, a mostrar que, com a globalização econômica, se mantido o modelo atual, os países periféricos sempre estarão à margem da economia e maior será o abismo que os separa dos países centrais.

Assim, para que os países periféricos possam enfrentar a dura realidade, devem compreender o fenômeno da globalização, suas conseqüências, benefícios e prejuízos, e procurar unidos alternativas de crescimento, socorrendo-se das negociações nos foros internacionais dos blocos econômicos.

No enfoque econômico, a globalização é entendida como um processo em que regras uniformes são aplicadas aos países, às quais eles devem adaptar-se sob pena de ficarem fora da condução das políticas internacionais. Nesse processo, as diferenças econômicas, sociais, culturais e políticas de uma sociedade não são levadas em consideração; o que importa é simplesmente o resultado financeiro, o lucro, como é próprio do sistema capitalista, que visa simplesmente a resultados financeiros.

Sobre esse processo, Milton Santos (2001) assim se manifesta:

“A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, como de resto, de qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política. (...) No fim do século XX e graças

aos avanços da ciência, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas de informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais, unindo-as e assegurando ao novo sistema técnico uma presença planetária. Só que a globalização não é apenas a existência desse novo sistema de técnicas. Ela também é o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes”.

Para Luiz Gonzaga Silva Adolfo (2001), a globalização está ligada diretamente aos aspectos econômicos, tecnológicos e transnacionais, motivo pelo qual “todos devem se integrar, sob pena de sofrer um processo de seleção natural no sentido evolucionista do século XIX”. Observa o autor que uma das características principais do processo é o “progressivo debilitamento do grau de territorialidade das atividades econômicas”, na exata medida em que as empresas transnacionais adotam práticas muitas vezes desvinculadas dos interesses dos Estados, o que acarreta a necessidade de regras comuns para a criação de um “mercado mundial unificado”.

No contexto atual, aos países periféricos não resta alternativa senão reconhecer o fato de que a globalização lhes traz mais prejuízos que benefícios, visto que ela tem como principal característica a imposição de procedimentos únicos no comércio internacional. Assim, por exemplo, a discussão sobre a flexibilização das normas trabalhistas como recurso de incentivo à produção está presente em quase todos os países em desenvolvimento.

As empresas transnacionais, conceituadas como grandes corporações que têm seus setores produtivos espalhados em todo o planeta e cujo centro de decisão já não é local, mas multipolarizado, têm grande influência na tomada das decisões dos Estados, cujo poder de atuação, em muitos casos, fica limitado ao poderio econômico das trans-

nacionais. Com a globalização e em face das empresas transnacionais e maximização dos lucros, torna-se mais freqüente a repetição dos processos de produção e a valorização do capital internacional.

A globalização econômica, especificamente, fruto de uma etapa do capitalismo, começou com o modelo estabelecido no acordo de Bretton Woods e culminou com a criação de blocos econômicos e organizações internacionais, desenvolvimento tecnológico e a queda do socialismo.

Ivo Dantas (1999) afirma que o processo tem como característica a interdependência das nações, em seus aspectos políticos, culturais e econômicos: “Hoje, pode-se falar de uma estrutura global de relações políticas, econômicas e culturais, que se estende além das fronteiras tradicionais e que une sociedades distintas em um único sistema”.

Efetivamente, entre os aspectos principais da globalização estão seus efeitos econômicos, pois com maior flexibilidade no controle das fronteiras internas tem-se maior movimentação financeira, o que pode incentivar a especulação, levando países à bancarrota.

Enfim, a globalização acarreta efeitos em todos os países inseridos na economia internacional, e, como visto, as suas maiores vítimas são os países em desenvolvimento.

Em um mundo cada vez mais integrado, no qual até a China, país que adota os princípios comunistas em sua Constituição e que no ano de 2001 se integrou à Organização Mundial do Comércio e inseriu, em seu ordenamento jurídico, a proteção aos direitos humanos, por razões nitidamente econômicas e comerciais, tendo em vista a elevada importância com que os países ocidentais tratam da questão, o Estado-Nação não deixa de existir, visto que possui soberania, mas, efetivamente, há que se repensar o seu âmbito de atuação.

6. Considerações finais

Inquestionavelmente, neste mundo globalizado, não é mais possível aplicar o con-

ceito clássico de soberania, notadamente, ante a nítida interdependência que o Estado, como principal ator da sociedade internacional e sujeito de direito internacional, tem perante as organizações internacionais, blocos econômicos, empresas transnacionais, instituições financeiras e outros Estados.

Esses fatores fazem com que os Estados, cada vez mais, não possam adotar, de forma isolada, as políticas que melhor lhes interessam na conduta de suas decisões, visto que uma das características do mundo globalizado é essa interligação, cada vez maior, entre os Estados e os outros atores da sociedade internacional.

Nesse contexto, os Estados se enfraquecem e devem buscar, juntos, alternativas de crescimento, visando a uma melhor inserção no mundo globalizado. Decorre daí a formação dos blocos econômicos, expressados por meio de sua tipologia clássica: zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum. Neles, os Estados tentam enfrentar os desafios do mundo globalizado, como forma de buscar o crescimento mútuo.

A criação dos blocos econômicos é peculiar, neste contexto, notadamente, porque se trata de um fenômeno do pós-guerra e que teve início com a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, formada como o Tratado de Paris, no ano de 1951.

A União Européia é o exemplo emblemático dessa nova atuação do Estado, notadamente porque o bloco econômico busca o aprofundamento de suas instituições, aperfeiçoando o seu arcabouço jurídico, com vistas a melhor atingir os objetivos sem que, com isso, venham os Estados a perder a soberania, resultando na aplicação do instituto da soberania compartilhada, resultado do paradigma da interdependência.

A criação dos blocos econômicos é o exemplo vivo de que a estrutura política, jurídica e social dos Estados, neste século XXI, está em mutação, tendo em vista a necessidade, cada vez maior, de os Estados se integrarem.

Mais uma vez, a União Européia, com a nominada Constituição Européia, demonstra-nos a realidade do ideal integracionista, como fruto da vocação daquele continente, representada no ideal político dos Estados em buscar uma melhor inserção neste mundo globalizado.

Mister se faz que o Estado venha a repensar o seu papel de atuação, tendo em vista a crise do Estado-Nação. Entretanto, essa crise não significa que ele desaparecerá, mas deverá buscar alternativas de atuação no contexto do mundo globalizado, abrindo as suas fronteiras para a inserção internacional, sem esquecer-se de voltar os olhos para as suas questões internas.

Notas

¹ Um bloco “fortaleza” pode definir-se como um reagrupamento de países que são obrigados a adotar políticas protecionistas, na verdade predadoras, com relação aos outros países. Nós raciocinamos neste momento com base em um roteiro em que os outros países permanecem individualmente como pequenos países. Eles são, entretanto, capazes de reagrupar-se, por si sós, em união aduaneira para opor-se à política comercial agressiva da união concorrente.

² Convenção Pan-Americana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, Montevidéu, 22 de dezembro de 1933.

³ Exceções existem, como é o caso de Cuba, Coreia do Norte e Iraque, que são vítimas de embargos econômicos.

⁴ A Constituição da Alemanha prevê: “Artículo 23.1. Para la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania contribuirá al desarrollo de la Unión Europea, dentro de su compromiso con los principios democráticos, del Estado de Derecho, sociales y federativos y con el principio de la subsidiariedad y de garantizar una protección de los derechos fundamentales comparable en lo esencial a de la presente Ley Fundamental. Para ello, la Federación podrá transferir derechos de soberanía con el consentimiento del Consejo Federal”.

Na Constituição grega, o parágrafo 2º, do art. 28, prevê a delegação de competências soberanas. O parágrafo 3º, torna possível a limitação de sua soberania em relação a questões que sejam relevantes e de interesse nacional, desde que respeitados os direitos fundamentais do homem, o regime democrático de direito e os princípios da legalidade e

reciprocidade. Os dois institutos não se confundem, pois a delegação de competências soberanas não implica limitação de soberania. A limitação de soberania a que alude o texto constitucional grego refere-se a casos específicos – desde que presente o interesse nacional – não contemplados pelo conceito de delegação de competências soberanas ora analisado. Trata-se de conceitos distintos, pois a norma regulamenta separadamente ambas as hipóteses.

⁵ Pelo instituto da delegação de competências soberanas, que deve constar em previsão constitucional, o Estado aquiesce em delegar, de forma temporária, determinadas prerrogativas constitucionais para uma entidade supranacional, que vai legislar em seu nome. Vide o exemplo da união monetária no bloco econômico europeu, no qual os Estados, de livre e espontânea vontade e, segundo previsão constitucional, delegaram ao Banco Central Europeu as competências para a emissão do papel moeda.

⁶ Não obstante esclareça que esse último direito seria interpretado, ao menos em tese, como direito à legítima defesa, tendo em vista o disposto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que proíbe a declaração de guerra. Contemporaneamente, seriam atribuídos novos direitos aos Estados: participar de organizações internacionais e o de proceder a reclamações internacionais perante “órgãos políticos e jurisdicionais” (MIRANDA, 1994, p. 172).

⁷ União Européia, NAFTA, Mercosul e negociações para a instituição da ALCA.

⁸ Diferentemente, o processo de integração no estágio de zona de livre comércio não tem personalidade jurídica.

⁹ Para maiores detalhes, vide Seitenfus (2003).

¹⁰ Ver Seitenfus (2003).

¹¹ Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

¹² Polônia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia, Chipre e Malta.

¹³ O processo foi possível, graças a aplicação do artigo 48 do TUE, assim disposto:

“O Governo de qualquer Estado-membro ou a Comissão podem submeter ao Conselho projetos de revisão dos tratados em que se funda a União”.

¹⁴ “in particolare per il ruolo assai importanti che gli Stati membro svolgono nella formazione dell’attività comunitaria e nell’esecuzione della relativa normativa” (GAJA, 1999, p. 6).

Bibliografia

ADOLF, Luiz Gonzaga Silva. Globalização e estado contemporâneo. São Paulo: Memória Jurídica, 2001.

- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosur y Unión Europea: estructura jurídico-institucional*. Curitiba, Juruá, 1998.
- BITARD CAMPOS, G. Posibilidad constitucional de la integración latinoamericana. *Revista de Derecho de la Integración*, Buenos Aires, n. 4, p. 76-78. abr. 1969.
- BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neoliberal: a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CAMPOS, João Mota de (Coord). *Organizações internacionais: teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. *Soberanía del Estado y derecho internacional*. Madrid: Tecnos, 1968.
- DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico: globalização & constitucionalismo*. Curitiba: Juruá, 1999.
- DINH, Nguyen Quoc. *Direito internacional público*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.
- DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel; RIVERA, Julio. *Derecho comunitario: regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.
- GAJA, Giorgio. *Introduzione al diritto comunitario*. 6. ed. Roma: Laterza, 1999.
- GONZÁLES CAMPOS, J.D.; SÁNCHEZ RODRIGUES, L.I.; SAENZ DE SANTA MARIA, P.A. *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Civitas, [19_?].
- JUSTEN FILHO, Marçal. União Européia - a esperança de um mundo novo. *Revista de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 31, ano 1999, p. 116. (Coleção acadêmica de Direito, n. 12).
- LEAL, Rosemire Pereira. *Soberania e mercado mundial: a crise jurídica das economias nacionais*. 2. ed. São Paulo: Ed. de Direito, 1999.
- MARTÍN Y PEREZ DE MANCLARES, José. El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los tratados de la Convención. *Revista de Derecho Comunitario*, Madrid, p. 530-532, maio/agosto de 2003.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1994. t. 3.
- PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. *Manual de direito internacional público*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2001.
- REMIRO BROTONS, Antonio. *Derecho internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das relações internacionais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SILVA, César Augusto Silva da. *O direito econômico na perspectiva da globalização: análise das reformas constitucionais e da legislação ordinária pertinente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 87-88.
- SIROËN, Jean Marc. *La régionalisation de l'économie mondiale*. Paris: La Découverte, 2000.

