ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

DIREITO DA INTEGRAÇÃO: CAMINHO RUMO AO FIM DA SOBERANIA DOS ESTADOS?

RIGHT OF INTEGRATION: THE WAY TOWARDS THE END OF THE SOVEREIGNTY OF THE STATES?

Henry Iure de Paiva Silva*

RESUMO: A soberania dos Estados tem sido freqüentemente discutida diante do surgimento do direito da integração, que pode ser entendido como um sistema jurídico derivado dos processos de integração econômica e política que vêm desenvolvendo-se nos quatro cantos do planeta. Nesse contexto, busca-se demonstrar que este temor não se justifica, quando são revistos conceitos, princípios e categorias jurídicas e políticas e quando há uma visão racional, estratégica e progressista a respeito do que é soberania.
Palavras-chave: Relações internacionais. Direito internacional. Direito da integração. Soberania dos Estados.

ABSTRACT: The sovereignty of states has often been discussed before the creation of integration law, which can be understood as a legal system derived from the processes of economic and political integration that have been developed worldwide. In this context, we seek to demonstrate that this fear is not justified when the concepts, principles and legal and political categories are revised and when there is a rational, strategic and forward point of view about what sovereignty is.
Keywords: International relations. International law. Integration right. State Sovereignty

* Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Professor da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte – ESMARN. Diretor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociológicas da Faculdade de Ciências e Tecnologia *Mather Christi*. Mossoró - Rio Grande do Norte – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a investigar a questão da soberania dos Estados diante do surgimento do denominado direito da integração.

O objetivo maior deste estudo consiste em elaborar uma perspectiva racional, estratégica e progressista a respeito do conceito de soberania, buscando, assim, superar concepções obsoletas e incoerentes a respeito desse tipo de expressão de poder do Estado.

Nesse sentido, pretende-se, ainda, verificar se seria possível, por parte de um Estado, permitir que coexista paralela e complementarmente ao ordenamento jurídico nacional um ordenamento jurídico integracionista, com limites e controles estabelecidos, para que haja uma convivência harmônica entre os mesmos. Dessa forma, espera-se demonstrar que a aposta de um Estado num processo de integração regional não representará necessariamente a perda total e incondicional de sua soberania, senão uma decisão estratégica e racional, considerando a possibilidade de realizar os objetivos de progresso e desenvolvimento de um Estado, e, consequentemente, a melhoria das condições de vida dos seus governados.

Foram selecionados cinco aspectos a serem analisados, e que procuram, sobretudo, desmistificar o infundado temor de que a participação de um Estado num processo de integração regional signifique necessariamente a subordinação incondicionada e irrevogável de um ordenamento jurídico nacional a um ordenamento jurídico externo, que, por sua vez, resultaria em nítidos prejuízos para os Estados.

Inicialmente, é preciso verificar até que ponto a soberania pode ser concebida como um atributo do Estado no plano internacional e de que maneira os compromissos assumidos na esfera internacional, em virtude do uso da soberania como um atributo, podem acabar limitando a capacidade dos Estados, de determinar livremente o exercício e o controle de certos setores e competências nacionais.

Num segundo momento, cabe compor uma análise que envolva a revisão do conceito de soberania, visando, com isso, a elaborar uma perspectiva racional, estratégica e progressista que se espera ter de tal conceito.

A terceira etapa compreende uma análise do uso racional, estratégico e progressista do atributo da soberania, em prol do desenvolvimento das capacidades dos Estados e dos níveis de qualidade de suas respectivas populações, rechaçando, dessa forma, o receio da perda do poder de autodeterminação dos Estados em face de um processo de integração regional.

O quarto aspecto a ser examinado corresponde à análise da natureza do direito da integração, evidenciando a ocorrência dos princípios que estabelecem a harmonia entre os ordenamentos jurídicos coexistentes. Por fim, um estudo que discute a incidência de uma dupla jurisdição no ordenamento jurídico interno dos Estados, em virtude da criação de um tribunal supranacional como órgão jurisdicional instituído por um processo de integração regional.

A tarefa que este trabalho se propõe a realizar requer a relativização de alguns importantes conceitos, princípios e categorias jurídicas e políticas, além de um debate em torno da atual capacidade de regulação e controle dos Estados nacionais. Hodiernamente, a realidade que se apresenta ao direito positivo questiona, talvez como nunca antes visto, a sua integridade lógica e a sua racionalidade formal, a ponto de pôr em risco o seu escopo de atuar como instrumento de controle e disciplina das diversas relações que se desenvolvem cotidianamente no seio da sociedade.

Apresenta-se, ainda, como uma necessidade imperiosa ao presente trabalho, o questionar até que ponto o pensamento jurídico e as instituições jurídicas construídas e organizadas até o presente momento mostram-se capazes de absorver e regular as relações de natureza transnacional e, diante disso, como procurar adaptar-se ao cenário político, econômico e social que está sendo moldado com o impacto da globalização sobre os ordenamentos jurídicos nacionais.

Uma discussão em torno de conceitos jurídicos e políticos que se baseiam em dogmas injustificados e irracionais, os quais não encontram respaldo em fundamentos históricos e empíricos, representa o viés crítico do presente trabalho, cuja perspectiva de reelaboração de noções paralisantes e recheadas de dogmatismos injustificados é uma tarefa a ser realizada.

Nesse aspecto, deve prevalecer a condição ideal de cooperação disci-

plinar, com a ocorrência de determinantes políticos, econômicos e sociais na compreensão e análise das causas e reflexos presentes nos problemas identificados. Um debate que se desenvolve segundo esses termos evita o aparecimento de conclusões reducionistas ou limitadas. Essa inter-relação disciplinar e de enfoques presta-se a contradizer um paradigma que domina grande parte das ciências e modelos políticos contemporâneos que "nos ensinam a isolar os objetos (de seu meio ambiente), a separar as disciplinas (em vez de reconhecer suas correlações), a dissociar os problemas, em vez de reunir e integrar" [1].

2 SOBERANIA: UM ATRIBUTO DO ESTADO

Nesta etapa do trabalho, interessa saber até que ponto a soberania pode ser concebida, no plano internacional, como um atributo do Estado, e, em que medida, os compromissos assumidos na esfera internacional, em virtude do uso da soberania como um atributo, podem representar limitação na capacidade dos Estados, de determinar livremente o exercício e o controle de certos setores e competências nacionais.

O conceito de soberania, em muitos casos, é concebido segundo doutrinas arcaicas que não seguiram o rumo histórico-evolutiva da compreensão do Estado num cenário em que as relações e interações entre os mesmos tomaram um viés muito mais complexo e multiforme do que em tempos remotos.

Historicamente, a idéia de soberania foi estabelecida para justificar a superioridade do poder do Estado em relação a qualquer outro que com ele se confrontasse. Tratava-se de estabelecer a supremacia do ordenamento estatal dentro e fora do território no qual estava compreendido. Tal concepção traz consigo a idéia de que a soberania é um poder incontrastável, absoluto e ilimitado, base da concepção do Estado moderno, e tomado como seu elemento fundamental.

Segundo Fernando de Magalhães Furlan [2], Jellinek foi o responsável

1 MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita:** repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 15.

2 FURLAN, Fernando de Magalhães. Direito da Integração no Mercosul e dogmas de Estado: análise da doutrina da soberania e regime constitucional brasileiro. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.,** Brasília, ano 9, v. 17, p. 98-143, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.walkinmedia.com.br/fesmp/ftp_out/17_05.pdf>.

pelo entendimento de que a soberania não pode ser considerada uma categoria absoluta. Furlan [3] afirma, a partir das conclusões de Jellinek, que a maioria da doutrina passou a considerar a soberania, do ponto de vista externo, apenas como uma "qualidade do poder, que, a critério do Estado, pode ou não ser ostentada". No mesmo sentido, Heber Arbuet Vignali [4] ensina que "a soberania não é uma qualidade inerente à qualidade de Estado, já que se trata de um atributo jurídico que estes se concedem e reconhecem mutuamente". A liberdade em relação ao ser humano, diferentemente, é considerada uma qualidade inerente ao conceito de pessoa; a soberania, por outro lado, é uma categoria histórica, produto dos embates entre Estados para consolidar sua existência [5].

Conforme o raciocínio de Furlan [6], o único titular do poder soberano é o povo, "é ele que exerce a soberania ao eleger representantes para a construção da ordem constitucional. O Estado é mera ficção jurídico-política subordinada aos interesses daquele".

Caberá ao Estado, no direito internacional, o exercício ou não do seu poder soberano, e o resultado advindo da não aplicação deste não implicará na descaracterização ou no não reconhecimento da qualidade de Estado: a soberania, na verdade, é um atributo do Estado.

A inter-relação entre Estados num processo de integração regional, geralmente, traz a falsa idéia de que o atributo da soberania e o poder dos Estados, de autodeterminar suas orientações políticas, sociais e econômicas seria cabal e irrefutavelmente comprometido com o modelo de ordenamento jurídico integracionista, o que não se traduz em realidade.

A verdade é que, no plano internacional, o Estado será soberano (a) enquanto mantiver a capacidade jurídica de decidir se mantém ou não relações com outros e (b) sempre que conservar a capacidade de estabelecer com os demais atores internacionais as regras necessárias a tais relações [7]. De acordo com esse raciocínio, caso haja adesão de um Estado a um processo

3 FURLAN, Op. cit. *Supra,* n. 3, p. 102.
4 VIGNALI, Heber Arbuet. O atributo da soberania. In: BRASIL. Senado Federal. **Estudos da Integração**, Brasília, v. 9, 1996, p. 26.
5 VIGNALI, Heber Arbuet, Op. cit., supra, n. 5, p. 28.
6 FURLAN, Fernando de Magalhães, Op. cit., supra, n. 3, p. 99.
7 VIGNALI, Heber Arbuet, op. cit. Supra, n. 5, p. 40.

de integração regional em que sejam conservadas as capacidades anteriormente mencionadas, não haverá perda do atributo da soberania por parte do Estado aderente.

Em tais circunstâncias, contudo, não se pode negar que poderá ocorrer certo tipo de renúncia à capacidade de livre exercício em determinados setores e jurisdições do Estado. Como ensina Heber Arbuet Vignali [8], o "atributo da soberania se manterá se tais renúncias não lhe são impostas, porém livremente acordadas". Este mesmo autor, citando um pensamento de Hilborn contido na obra de Waltz, lembra que "a soberania é incompatível com a subordinação a uma vontade concreta, mas não com a sujeição a uma ordem jurídica" [9]. De qualquer forma, a renúncia à capacidade de livre exercício em determinados atividades e competências, antes exclusivas do Estado, não representa, em termos absolutos e práticos, a perda total da soberania.

Vale ressaltar ainda, no debate sobre a vinculação de um Estado a um compromisso internacional, que a impossibilidade de renúncia unilateral ou de não-cumprimento de uma determinada obrigação jurídica internacional não é preceito incondicional. Isto significa que um dado compromisso jurídico internacional pode ser revisto quando legitimamente justificável e plenamente fundamentado em regras de direito internacional consolidadas ou acordadas. É sabido que, em algumas situações, o cumprimento de certas obrigações pode ensejar prejuízos irreparáveis a uma Nação, por serem jurídica ou faticamente impossíveis de ser executados; em tais casos, permite-se que o Estado se desvincule momentânea ou definitivamente da respectiva obrigação [10], respeitado o princípio da boa-fé.

Conforme se demonstrou anteriormente, um Estado não perde seu atributo de soberania pelo simples fato de contrair obrigações jurídicas internacionais, mas, isto sim, quando não possuir a capacidade jurídica de decidir se mantém ou não relações com outros Estados e de estabelecer com os demais atores internacionais as regras necessárias a tais relações.

8 VIGNALI, Heber Arbuet, op. cit. Supra, n. 5, p. 40.

9 VIGNALI, Heber Arbuet, op. cit. Supra, n. 5, p. 32. A reflexão de Hilborn, mencionada por Heber Arbuet Vignali foi extraída da seguinte obra: WALTZ, Gustav Adolf. ***La esencia del Derecho Internacional***, Madrid, 1930, p. 209.

10 Tais situações estão previstas nos artigos 61 e 62 da Convenção sobre Direito dos Tratados, firmado em 23 de maio de 1969, na cidade de Viena, capital da Áustria.

Nesses termos, não é correto afirmar que um Estado, no momento em que faz parte de um ordenamento jurídico integracionista, esteja abdicando, de forma absoluta, do seu atributo de soberania, dado que não se encontra privado das capacidades citadas logo acima, nem tão pouco tem ceifado, de modo incondicional, seu direito à independência de dirigir seus negócios internos e externos.

Os processos de integração regional constituídos até o presente momento não adotam um modelo de condução de políticas, de tomada de decisões ou de constituição de obrigações e direitos recíprocos em que os Estados se encontram integralmente desvinculados dos procedimentos que envolvem a sua instituição e execução [11].

Para um Estado, no plano internacional, o direito fundamental que lhe deve ser reconhecido é o direito à independência de dirigir seus negócios internos e externos, sendo a soberania o poder do Estado que assegura o respeito e observância de tal direito [12]. Conseqüentemente, uma vez que a adesão de certo Estado a um processo de integração regional não representa, necessariamente, a perda da soberania, resta claro que o direito à independência de dirigir os negócios internos e externos, na sua essência, permanece sob a égide do Estado.

3 CONCEPÇÃO RACIONAL, ESTRATÉGICA E PROGRESSISTA DA SOBERANIA

De grande relevância é a lição de Antonio Jorge Ramalho da Rocha [13], quando afirma que o "contexto das relações internacionais apresenta-se em um *continuum*, rico em complexidades e contradições, constituído por inúmeros fatos e quantidade ainda maior de versões; um mundo confuso e fascinante, um verdadeiro desafio à razão". Diante dessa intrincada rede de caracteres que marcam o contexto internacional, torna-se rele-

11 O Mercosul possui o Conselho Mercado Comum, órgão com capacidade decisória, composto por Ministros de Estado e, em certos casos, pelos Presidentes dos Estados partes. Na União Européia temos o Conselho da União Européia, órgão com capacidade decisória, composto por representantes dos Estados partes.

12 LITRENTO, Oliveiros. **A ordem internacional contemporânea:** um estudo da soberania em mudança. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 15.

13 ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002. p. 39.

vante e imprescindível para um Estado analisar tais caracteres e, a partir daí, compor seu posicionamento diante de temas internacionais – muitos desses com reflexos na esfera nacional. Para tanto, os Estados devem elaborar análises e posicionamentos com base em construções racionais e estratégicas, inclusive no que se refere ao emprego funcional (prático-utilitário) do atributo da soberania.

Os termos "racional" e "estratégico", no presente trabalho, devem ser compreendidos de acordo com os preceitos sustentados nas análises racionalista e construtivista das relações internacionais, que não se excluem mutuamente – ambas podem conjugar elementos ou pontos de vista relevantes para o debate.

A análise racionalista pode contribuir na medida em que considera os tomadores de decisão como indivíduos racionais, capazes de (a) identificar objetivos e estabelecer hierarquias de preferência entre esses, (b) avaliar as possíveis alternativas de ação e calcular custos e benefícios associados a cada uma destas alternativas e, por último, (c) agir buscando maximizar ou minimizar custos, ou ambos [14].

Por outro lado, a análise construtivista fornece um relevante aporte, ao conceber que as relações internacionais ocorrem em meio a uma espécie de sociedade constituída de normas, na qual a "própria concepção do que se quer atingir, de como se quer empreender uma ação específica, é inicialmente constrangida pela avaliação dos comportamentos *permitidos* e dos que não o são" [15].

O manejo prático-utilitário do atributo da soberania conforme uma visão racional e estratégica tem como fundamento as perspectivas propostas pelas análises racionalista e construtivista das relações internacionais, ou seja, significa ter em conta que os Estados são dotados de uma racionalidade instrumental e que, atuando em uma sociedade composta de normas condicionantes, deve procurar entender o funcionamento próprio desse ambiente no sentido de aperfeiçoar a sua (do Estado) atuação.

Vale salientar também a necessidade de conceber o atributo da soberania segundo uma perspectiva progressista. A respeito disso, Gramsci [16] afirma que:

14 ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da, Op. cit. Supra, n. 14, p. 59.
15 ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da, Op. cit. Supra, n. 14, p. 60.
16 GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fones, 1978. p. 52.

> Na idéia de progresso está subentendida a possibilidade de uma medição quantitativa e qualitativa: mais e melhor. Supõe-se, portanto, uma medida "fixa" ou fixável, mas esta medida é dada pelo passado, por certa fase do passado, ou por certos aspectos mensuráveis etc. (não é que se pense num sistema métrico do progresso).

Caberia, diante daquilo que nos interessa no momento, discutir o viés qualitativo da idéia de progresso em relação à questão da soberania, isto é, procurar analisar de que forma é possível aperfeiçoar a concepção que se tem a respeito da soberania num confronto com aquilo que fora estabelecido anteriormente. Avaliar de que maneira tal progresso pode ensejar a reformulação ou o reajuste das conjunturas que são condicionadas pelo modo com o qual a soberania é concebida. A idéia de progresso, portanto, corresponde a idéia de aprimoramento.

Por outro lado, a idéia de progresso pode ser tomada em oposição à idéia de conservadorismo. Neste aspecto, retomando a obra do diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida, pode-se observar que os rumos propostos por Karl Marx para a realização do projeto socialista concebiam o livre-comércio como um fator necessário para a vitória do proletariado e sua emancipação política e econômica. Segundo o próprio Marx, citado na obra de Paulo Roberto de Almeida [17]: "em nossos dias, o sistema protecionista é conservador, enquanto o livre-comércio é progressista".

Defender o s*tandard* da soberania com base em teorias e paradigmas que foram superados pela força dos acontecimentos, é um posicionamento bastante conservador, que se demonstra inoperante e inútil numa perspectiva contemporânea, enquanto um rearranjo dos limites e funcionalidades da soberania pode ser entendido conforme uma perspectiva progressista – num paralelo com o pensamento de Karl Marx acima exposto.

Uma crítica ao direito da integração deve, portanto, conceber a soberania conforme uma visão progressista e, por igual, tomá-la conforme um posicionamento estratégico e racional diante do presente cenário das

17 ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A grande mudança:** Conseqüências econômicas da transição política no Brasil. São Paulo: Códex, 2003. p. 177. Obviamente, a expressão "em nossos dias", utilizada por Marx, refere-se ao tempo em que o mesmo escreveu tal assertiva.

relações e interações internacionais, afastando da concepção acerca de um ordenamento jurídico integracionista, um ponto de vista baseado em preconceitos e falsas premissas, sem o devido respaldo empírico e histórico.

4 EMPREGO RACIONAL, ESTRATÉGICO E PROGRESSISTA DA SOBERANIA

Cabe ressaltar, antes de tudo, que um verdadeiro e real comprometimento com um processo de integração regional requer, no seu modelo ideal, estruturas supranacionais que possam administrá-lo com independência e autoridade. Em tal situação, não se está a trabalhar com a possibilidade de perda da soberania, mas, possivelmente, de um emprego estratégico e racional de um poder que não será tolhido com a simples adesão de um Estado a um projeto de maior integração de povos, culturas, economias e mercados.

Os opositores da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), por exemplo, justificam sua luta em defesa da soberania dos futuros Estados membros em relação aos Estados Unidos. Porém, como bem explica Paulo Roberto de Almeida [18], tal ameaça "é mais afirmada do que provada" e que, na verdade, "não se vê bem que tipo de soberania estaria em perigo, uma vez que acordos de livre-comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento já foram concluídos anteriormente, dentro e fora da região, sem que tal ameaça se tenha concretizado".

Não há evidências empíricas e históricas que possam comprovar que haja uma "perversidade" nos caracteres intrínsecos dos processos de integração regional. Desvios e prejuízos podem decorrer de outros fatores, mas não podem ser imputados à natureza própria dos processos de integração regional.

Obviamente, não se está a defender uma adesão incondicional aos mecanismos de atuação do liberalismo econômico e dos modelos de dominação dos Estados mais poderosos, que nitidamente controlam as regras do jogo no campo das relações internacionais, tampouco à perda total da autonomia jurídico-político-econômica dos Estados em favor dos processos de

18 ALMEIDA, Paulo Roberto de, Op. cit. Supra, n. 18, p. 173.

integração regional, mas um posicionamento estratégico e racional diante de uma realidade irrefreável – ao menos segundo a atual perspectiva do cenário internacional. Voltar-se contra essa tendência ou obstaculizá-la, pela crença indiscriminada de governos em dogmas jurídico-políticos obsoletos e suplantados, pode resultar em prejuízos significativos para uma Nação.

Em um estudo realizado por Martha Lúcia Olivar Jimenez [19] a respeito de uma política ambiental comum em um processo de integração regional, a autora ressalta a importância e a utilidade de uma atuação unívoca dos países membros de um processo de integração regional em relação a um determinado tema de interesse comum perante o cenário internacional, em que os países membros acabam expressando suas posições de forma coesa – com "uma só voz". Segundo a autora [20], atuar dessa forma – em bloco – faz com que uma posição própria desse grupo de Estados impere com muito mais altivez na esfera internacional, contribuindo ainda mais para chamar a atenção e incentivar a atividade da comunidade internacional no tocante a tais questões. Trata-se da inclusão da máxima segundo a qual "a união faz a força", que, em matéria de relações internacionais, consiste em um artifício legítimo e extremamente utilizado por seus atores para a consecução de um determinado objetivo, no qual uma ação isolada pode se mostrar insuficiente para alcançá-lo.

Portanto, conceber a soberania como atributo do Estado e assim manipulá-la segundo um posicionamento estratégico e racional em favor dos interesses de uma Nação, poderá trazer benefícios significativos para um Estado (ou grupo de Estados), num contexto de estabelecimento de uma política comum que requeira, sobretudo, a desconstrução de uma concepção jurídico-política antiquada a respeito da soberania e, conseqüentemente, da forma como a política externa brasileira deve ser conduzida.

Uma linha de política externa que relativize o conceito de soberania na elaboração de suas metas e prioridades pode colher frutos bastante promissores para o desenvolvimento e o progresso da nação brasileira, se

19 JIMENEZ, Martha Lucia Olivar. O Estabelecimento de uma Política Comum de Proteção do Meio Ambiente: sua necessidade num mercado comum. In: BRASIL. Senado Federal. **Estudos da Integração**, Brasília, v. 7, 1994, p. 55.

20 JIMÉNEZ, Martha Lucia Olivar, Op. cit. Supra, n. 20, p. 55.

conduzida de modo racional e estratégico.

Nesse sentido, a defesa da relativização da soberania em favor dos processos de integração regional foi defendida pelo ex-chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia [21], ao afirmar que é "essencial ter presente que a defesa de margens de escolhas próprias não se confunde mais, como ocorreu no passado, com a noção de auto-suficiência. Muito pelo contrário: em nossos dias, autonomia passa necessariamente pela integração com outros países". Trata-se de aposta na cooperação internacional como forma de incrementar as oportunidades de crescimento e a capacidade de implementar uma maior auto-suficiência do Brasil, que não deve ser compreendida num sentido oposto, o de subserviência aos interesses dos poderosos atores internacionais.

As condições políticas, jurídicas, sociais e econômicas (para citar apenas algumas) que vigoram atualmente, requerem que a soberania seja afrontada segundo um contexto alternativo àquele que fora construído na gênese de sua concepção. Tal contexto alternativo, conforme a lição de José Geraldo de Sousa Junior [22], está estreitamente ligado a problemas que envolvem teorias e táticas empregadas em ações concretas, em ordem a perceber o termo alternativo como momento ou oportunidade estratégica segundo uma perspectiva de libertação de concepções limitadas ou ineptas. A liberdade de ação e a auto-suficiência em meio às relações que se desenvolvem em nível internacional são perseguidas e ambicionadas pelos Estados, de maneira geral. A consecução de tais objetivos, ao contrário do que se possa pensar, pode ser alcançada através de uma maior integração com outros países – conforme entendimento do ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia. Em outros termos, requer elaborações conceituais e práticas jurídico-políticas novas a respeito da idéia de soberania como atributo dos Estados – obviamente este não é o único fator a ser ponderado e revisado acerca do tema.

O MERCOSUL é um exemplo robusto de que os processos de integração regional não devem ser concebidos como um projeto que representa, simplesmente, a perda da autonomia do governo brasileiro na

21 Luiz Felipe Lampreia, discurso proferido no Fórum Nacional, em maio de 1998 *apud* VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002. p. 90.

22 SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para uma crítica da eficácia do direito:** anomia e outros aspectos fundamentais. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1984. p. 62.

condução de suas políticas internas e que, supostamente, seria incompatível com os interesses nacionais em face da perda da soberania por parte do Brasil. A maneira pela qual o MERCOSUL deve ser encarado precisa transpor razões que se concentram apenas no injustificado temor de lesão à soberania nacional.

Na verdade, o MERCOSUL possui argumentos muito mais plausíveis em sua defesa, como por exemplo, aqueles identificados por Rubens Barbosa [23], que decorrem de duas motivações políticas básicas: "uma proposta interna de desenvolvimento nacional (reestruturação industrial e ampliação do mercado interno) e um projeto externo de adequação a um mundo em rápida mutação".

No mesmo sentido da avaliação formulada por Rubens Barbosa, Alcides da Costa Vaz [24] entende que o MERCOSUL reflete:

> A visão de que a integração regional era um complemento da política comercial brasileira que atendia ao interesse de expandir mercados e incrementar as exportações de manufaturas, como meio de acesso a recursos importantes para a promoção do desenvolvimento econômico, principal vetor de orientação da política exterior do país.

Alcides da Costa Vaz [25] destaca ainda que o MERCOSUL teve um papel relevante no processo de estabilização econômica decorrente do Plano Real, nos seguintes termos:

> O MERCOSUL comparecia como elemento de reforço da estratégia de estabilização econômica, uma vez que parte significativa das importações de alimentos estimuladas pelo Plano Real era procedente da Argentina, e paralelamente, contribuía para consolidar e resguardar o processo de abertura [econômica].

23 BARBOSA, Rubens Antônio; PANELLI, Luis Fernando. A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In: FONSECA JÚNIOR; CASTRO, Gelson e Sérgio H. N. **Temas de política externa brasileira.** Brasília: Funag, 1994. v. 2. p. 303.

24 VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002. p. 97.

25 VAZ, Alcides Costa, op. cit. Supra, n. 25, p. 251.

Conforme afirma Fábio Konder Comparato [26], "seja como for, a solidariedade humana atua em três dimensões: dentro de cada grupo social, no relacionamento externo entre grupos, povos e nações, bem como entre as sucessivas gerações na História". Dessa forma, hodiernamente é impossível contestar que há uma tendência mundial (por envolver os quatro cantos do planeta) e global (no sentido de que abarca a maior parte dos países) voltada a uma maior e necessária integração das sociedades. Isto ocorre em virtude da amplitude, dos objetivos, das características e dos conteúdos das relações políticas, econômicas, militares, tecnológicas, trabalhistas, de produção, sociais etc., que se processam no círculo das interações interpessoais e interestatais. Sendo, assim, um Estado estaria indo na contramão dos acontecimentos e operando de forma irracional e ilógica se sustentasse a todo e qualquer custo o império do poder soberano estatal em desfavor de uma integração que, se ponderada e estrategicamente utilizada, resultaria em desenvolvimento e progresso de uma Nação.

O mestre português Boaventura de Sousa Santos [27] identifica "o axioma da soberania dos Estados e da obrigação política vertical dos cidadãos perante o Estado" como um dos quatro axiomas fundamentais que estão na base dos problemas com os quais se confronta a modernidade. Segundo Boaventura de Sousa Santos [28] "por via desse axioma, tanto a segurança internacional, como a segurança nacional, adquirem 'natural' precedência sobre a democracia entre Estados e a democracia interna, respectivamente". Diante de tal comprovação, a soberania não pode continuar a ser considerada sob um aspecto absoluto, sem o qual não se concebe uma evolução da práxis estatal. É de fundamental importância a instituição, por parte do Estado, de meios alternativos visando a ampliação de oportunidades e a diminuição das desigualdades e opressões a que são submetidos os indivíduos de inúmeros países – os processos de integração regional podem, perfeitamente, servir de instrumento para a consecução de tais objetivos.

Vale ressaltar que um Estado sempre se encontra em meio a um jogo

26 COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 39.

27 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 321.

28 SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit. Supra, n. 28, p. 321.

de interesses em que inúmeros valores permeiam o julgamento dos governos internos, no momento de decidir entre uma posição ou outra a ser tomada diante de certa questão. De maneira semelhante, esse jogo de interesses confere às decisões internas um peso relevante nos rumos e resultados a serem produzidos na busca do bem estar da maioria ou de quem mais necessita ser amparado. Nesse intenso embate, repita-se, a crença indiscriminada de governos em dogmas jurídico-políticos obsoletos e ultrapassados pode resultar em prejuízos significativos para uma Nação. É o caso do peso a favor da manutenção, a todo custo, da soberania nacional, em nível internacional, em detrimento de uma maior integração econômica entre os Estados, refutando assim uma perspectiva de ampliação de mercados e incremento dos níveis sociais e econômicos nacionais – tendência que pode ser empiricamente verificada com o sucesso alcançado pelos países membros da União Européia, não obstante a presente crise que passam alguns países membros, mas que não pode ser atribuído ao fracasso do modelo de integração regional ali implantado.

5 DIREITO DA INTEGRAÇÃO: UM "ORDENAMENTO DE COORDENAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO"

Nesta seção do trabalho, procura-se identificar os traços que denotam a característica de que o direito da integração é um ordenamento jurídico que tem por escopo coordenar e complementar as normas de direito internacional frente às normas de direito interno (dos Estados), e vice-versa, e não, unicamente, a de impor a soberania dos Estados a um poder externo.

O professor milanês Fausto Pocar [29], em obra de referência a respeito do direito da integração, atenta para o aspecto de que o ordenamento jurídico integracionista não pode ser compreendido conforme os termos estritamente peculiares ao direito interno e, muito menos, sob os aspectos particularmente atinentes ao direito internacional, pois, embora haja pontos de conexão entre os três tipos de ordenamento, não parece existir um complexo homogêneo; na verdade, há um nítido caráter heterogêneo que

29 POCAR, Fausto. **Diritto dell'Unione Europea e delle Comunità Europee**. 6.ed. Milano: Giuffrè Editore, 2000. p. 2.

envolve cada um dos três tipos de ordenamento.

Cabe então, inicialmente, distinguir o que se entende por ordenamento jurídico estatal e ordenamento jurídico integracionista. No instante em que dois ou mais Estados firmam um tratado, estes estão se propondo a cumprir os termos estabelecidos no acordo. Contudo, entende-se que o acordo não deve contrariar o que está estabelecido no âmbito do direito interno de cada país signatário, visto que tal ocorrência acarretaria em um conflito entre lei estatal e tratado. Em geral, os tratados possuem a característica de estabelecer obrigações e direitos que se encontram à frente do que as tutelas jurídicas nacionais costumam prescrever. Na maioria das vezes presta-se a criar ou ampliar direitos, os quais, em certos casos, não haviam sido objetos de tutela normativa ou então havia uma incidência restrita no âmbito dos ordenamentos jurídicos internos. Nestes termos, o ordenamento jurídico integracionista não estaria numa posição de superioridade ou de subordinação perante o direito interno dos Estados, mas, isto sim, na posição de ordenamento paralelo e complementar aos mesmos [30]. O ordenamento jurídico comunitário europeu é prova desse caráter estritamente subsidiário e complementar do direito da integração.

No que se refere ao direito da integração, em relação ao direito internacional, pode-se dizer que os tratados estipulados que dão origem ao ordenamento jurídico integracionista e que criam direitos e obrigações recíprocas entre os Estados contraentes, pertencem à seara do direito internacional e apenas no ordenamento internacional são susceptíveis de encontrar uma idônea colocação e a devida valoração [31].

Todavia, como ensina Fernando de Magalhães Furlan [32], com base na definição positiva de soberania de Jellinek, "uma comunidade ou associação de Nações, muito embora dotada de personalidade jurídica, jamais poderá deter soberania, vez que seu ordenamento jurídico depende da vontade superior de seus membros, estes sim Estados soberanos". Da mesma forma, ainda segundo a palavra de Fernando de Magalhães Furlan [33], na "delegação

30 FURLAN, Fernando de Magalhães, Op. cit., supra n. 3, p. 106.
31 POCAR, Fausto, Op. cit., supra n. 30, p. 2.
32 FURLAN, Fernando de Magalhães, Op. cit., supra n. 3, p. 108.
33 FURLAN, Op. cit., supra n. 3, p. 108.

de poderes específicos a órgãos supranacionais em uma associação de Estados, não haveria, portanto, e por conclusão, alienação de parcelas de soberania, mas tão somente, delegação de poderes". No entanto, o pensamento de Furlan comete uma impropriedade ao dizer que há uma transferência de poderes, na verdade o que ocorre é a delegação de competência ou funções dos Estados em favor do ente integracionista – o poder é uno e indivisível.

As conclusões de Fernando de Magalhães Furlan nos mostram que a tão temida ameaça à soberania dos Estados membros em virtude da instituição de um ordenamento jurídico integracionista não representa uma realidade diante da qual os países aderentes têm seu ordenamento jurídico nacional absorvidos por parte do ordenamento jurídico integracionista. Tal conclusão é pertinente, primeiro, como dito anteriormente, por tratar-se de um direito de natureza subsidiária e complementar àquele interno, e, em segundo lugar, pelo fato de que a delegação de competência (e não de poderes) a um órgão supranacional e o comprometimento dos Estados-partes com aquele ente não possui um caráter de irrevogabilidade e incondicionalidade absoluta [34].

Como bem explica Roberto A. R. de Aguiar [35] a esse respeito:

> [A] grande sabedoria de um ordenamento jurídico é conceder no periférico e manter no essencial, pois se o poder ceder no essencial, ele não será mais poder e as regras dele emanadas não serão mais direito, pois o recuo no fundamental significa a mudança do ordenamento oriunda da perda do poder político e de sua substituição por outro grupo, justamente o que forçou a queda de um pressuposto substancial do sistema legal.

Outro fator que acaba por impedir maior incidência do direito da integração nos Estados é o temor dos grupos de poder em ver seu controle sobre as ações internas e estruturas de poder ameaçado por uma ingerência externa, ou seja, o perigo que representa o surgimento de novas esferas de

34 Sobre os limites e controles da atuação do Direito da Integração ver próxima seção.

35 AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, Poder e Opressão**. 3. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990. p. 35.

atuação que escapam ao controle de tais grupos. Estes trabalham sempre no sentido de obstaculizar as possíveis ameaças à manutenção do poder que está sob o seu julgo, e para tanto utilizam um discurso jurídico-político que busca demonstrar os riscos de um direito da integração concorrente ou superior ao ordenamento jurídico nacional, o que representaria, segundo esses grupos, um ato lesivo e letal ao poder soberano dos Estados e ao princípio da autodeterminação dos povos.

Esse tipo de postura incongruente e inconsistente, conforme ensina Óscar Correas [36], é típica de uma ideologia que domina o discurso jurídico-político criado pelos grupos no poder e que "desfigura as relações sociais, mascarando-as com o significado das palavras que utilizam cotidianamente para fazer referência a estas relações". Óscar Correas [37] conclui seu raciocínio afirmando que a solução para tal questão "depende, como se pode adivinhar, de que possa justificar-se razoavelmente que o uso cotidiano das palavras constitui um uso 'incorreto' ou, então, que estas palavras se referem a ficções e não às relações sociais as que pretendem referir-se". Cabe, portanto, o dever de afastar as brumas da imprecisão que ofuscam e impedem que se veja a verdadeira face do direito da integração num confronto com o conceito de soberania e do uso estratégico e racional desse atributo do Estado. Da mesma forma, trabalhar em prol da construção de um discurso jurídico-político que seja capaz de fazer brilhar, com clareza e precisão, como a questão da soberania e do direito da integração deve ser realmente vista numa perspectiva contemporânea.

A respeito do caráter de coordenação do direito da integração, o estudo desenvolvido por Fernando de Magalhães Furlan também nos dará subsídio para a compreensão desse tema. A análise desse autor tem como base os estudos de Kelsen, nos quais, numa teoria do direito internacional, o problema da soberania identifica-se com a questão em torno do problema da relação recíproca entre dois sistemas de norma – o ordenamento jurídico internacional e o ordenamento jurídico dos Estados [38].

36 CORREAS, Óscar. **Crítica da ideologia jurídica:** Ensaio sócio-semiológico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995. p. 31.
37 CORREAS, Óscar, Op. cit., supra, n. 37, p. 31.
38 FURLAN, Fernando de Magalhães, Op. cit., supra n. 3, p. 109.

De acordo com Fernando de Magalhães Furlan, o direito da integração teria o condão de funcionar como um "ordenamento de coordenação" entre o ordenamento jurídico internacional e o ordenamento jurídico estatal. Tal ponto de vista se baseia num entendimento advogado por Kelsen, isto é, os dois sistemas de normas não estabelecem obrigatoriamente uma relação de superioridade ou inferioridade, o que poderia "ser uma relação de coordenação, relação que nesta última hipótese vem estabelecida por um ordenamento comum, em posição de superioridade em relação aos dois ordenamentos coordenados" [39].

Neste caso, o direito da integração instituiria uma relação de composição específica entre os ordenamentos jurídicos dos Estados membros em relação ao direito internacional comum, este último entendido como o conjunto normativo que deriva das disposições arranjadas no âmbito da integração regional. O papel do direito da integração, em tais circunstâncias, seria benéfico no sentido de oferecer certa estabilidade quanto à manutenção dos aspectos e limites próprios de cada uma das competências, observando as peculiaridades e características de cada ordenamento (internacional comum e estatal), bem como a composição dos conflitos de normas que por ventura podem vir a ocorrer entre os dois sistemas.

Cabe aqui retomar a reflexão do ilustre Hilborn, contido na obra de Waltz, ao afirmar que "a soberania é incompatível com a subordinação a uma vontade concreta, mas não com a sujeição a uma ordem jurídica" [40].

6 MANUTENÇÃO DA SOBERANIA: A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS HARMONIZADORES

Nesta seção, trataremos de alguns princípios que buscam equilibrar as relações entre um ordenamento jurídico de nível regional e a ordem jurídica dos Estados parte, bem como os seus reflexos na questão da perda de parte da soberania dos países membros. A intenção é mostrar que um bloco integrado, no exercício de suas competências, deve sopesar determinados

39 FURLAN, Fernando de Magalhães, Op. cit., supra n. 3, p. 109.

40 VIGNALI, Heber Arbuet, Op. cit., supra n. 5, p. 32. A reflexão de Hilborn, mencionada por Heber Arbuet Vignali foi extraída da seguinte obra: WALTZ, Gustav Adolf. **La esencia del Derecho Internacional,** Madrid, 1930, p. 209.

aspectos quando se fizer necessária à incidência dos seus atos. Os princípios que serão estudados mais adiante não pretendem somente controlar ou limitar as ações das organizações regionais e sua incidência no aspecto da capacidade dos Estados, de autoderteminar seus sistemas políticos, administrativos, econômicos e sociais. Uma interpretação nesse sentido seria minimalista. Na verdade, o que se pretende com tais princípios é harmonizar a coexistência de ordens jurídicas distintas para que os objetivos de cada uma delas (aqueles em comum e os específicos) sejam eficazmente alcançados.

6.1 PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA POR ATRIBUIÇÃO E A TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E DOS PODERES INERENTES

As organizações internacionais que surgem a partir dos processos de integração regional, diferentemente dos Estados, não são entes originários e, em particular, não dispõem, como os Estados, do poder de autodefinir a própria competência material. O princípio da competência por atribuição estabelece que as organizações internacionais (assim como as regionais) podem intervir apenas nos setores que são contemplados pelos seus tratados e apenas para os objetivos que o mesmo tratado indicar [41].

A tais organizações, atribuem-se-lhes poderes para que possam ser consideradas competentes quando o exercício de certo poder resultar indispensável ao exercício de um outro poder expressamente previsto, ou ao cumprimento dos objetivos próprios desse ente (teoria dos poderes implícitos) [42]. Da mesma forma, quando os tratados não prevêem mecanismos de ação essenciais para o cumprimento dos objetivos pretendidos e inerentes a uma organização regional, é possível que se prolonguem ou se instituam outros novos (teoria dos poderes inerentes). As teorias em exame geralmente são aplicadas nos casos em que se emprega uma interpretação extensiva dos poderes da instituição, o que não requer uma previsão específica e textual nesse sentido. O uso de tal previsão é reflexo da impossibilidade de definir antecipadamente e com exatidão os poderes de que as organizações internacionais precisariam para alcançar os com-

41 DANIELE, Luigi. **Il diritto materiale della comunità europea**. 3. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2000. p. 23
42 DANIELE, Luigi, Op. cit., supra n. 42, p. 24.

plexos e variados fins a que se propõem.

Entretanto, há que atentar para o caráter estritamente residual das teorias em exame. O que exclui a sua utilização nos casos em que o tratado preveja uma base jurídica específica; não são permitidos desvios ou derrogas a respeito da disciplina material fixada pelo tratado, ou seja, não seria possível, por exemplo, adotar disposições que contrariam regras explícitas, indicadas expressamente no próprio tratado.

A incidência do princípio da competência por atribuição deve ser considerada em conjunto com as teorias dos poderes implícitos e poderes inerentes, pois se trata de institutos que se impõem e contrapõem, na medida em que, ao mesmo tempo em que se limitam eles também se complementam. É tarefa difícil prevenir e considerar uma suposta totalidade de eventos e instrumentos de ação por parte dos tratados que estabelecem a esfera de competência de uma organização regional – possibilidade de aplicação da teoria dos poderes implícitos e dos poderes inerentes. Contudo, o alcance desses institutos será submetido a um controle vigilante e efetivo do princípio da competência por atribuição, cujo objetivo é evitar excessos e possíveis desvios de finalidade.

6.2 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

O princípio da subsidiariedade se insere em um nível sucessivo em relação ao princípio da competência por atribuição [43]. Aquele pressupõe que os tratados tenham conferido à organização regional competência em certo setor e se preocupa em regular as modalidades de exercício de tal competência.

O princípio da subsidiariedade é pertinente em situações que envolvem competência concorrente entre a organização regional e os Estados membros. O princípio em exame exige que a organização de integração, antes de decidir se e como exercitar uma competência que não lhe é exclusiva, avalie se os objetivos da ação prevista podem ser realizadas suficientemente através de uma ação dos Estados membros ou podem ser melhor realizadas em nível regional [44]. Como se percebe, as variáveis que determinam a

43 DANIELE, Luigi, Op. cit., supra n. 42, p. 28.
44 DANIELE, Luigi, Op. cit., supra n. 42, p. 30.

utilização da ação em um nível ou outro são distintas. A ação nacional tem preferência se assegurar suficientemente os objetivos predeterminados, enquanto que as ações regionais prevalecem se obtêm de melhor maneira tais objetivos [45]. Por outro lado, a maior eficiência da ação regional é relevante se esta depende da dimensão e dos efeitos da ação em questão [46]. As ações regionais em setores de competência concorrente, portanto, não são pertinentes quando se referem a problemas ausentes de aspectos transnacionais.

O princípio da subsidiariedade pode ser de aplicação geral ou restrita apenas a alguns setores que não são de competência exclusiva da respectiva organização. Quando os tratados não estabelecem elementos textuais que a indiquem, a classificação de uma determinada competência levanta um problema interpretativo muito delicado. Em tais casos, nada restará a não ser valorar, segundo o princípio da subsidiariedade, quem desenvolverá melhor ou suficientemente tal ação.

Em todo caso, o que pode contribuir para que a incidência do princípio da subsidiariedade não se torne uma celeuma que resulte em um problema interpretativo, é a imposição de uma racionalidade nas decisões a propósito das regras formuladas em nível regional. Essa realidade impõe a existência de uma adaptação legal de normas, limites e parâmetros às peculiaridades de uma determinada região. Isso só será possível se os países membros e seus estados federados (ou equivalentes) contribuírem no trabalho de coleta e composição das informações e dados necessários sobre as demandas presentes em seus respectivos territórios. Nesse contexto, também será de grande relevância a participação das instituições de pesquisa científica e as administrações públicas dos países membros, concentrando esforços na pesquisa e documentação das estruturas econômicas e sociais, por exemplo, servindo de base para orientar as decisões de âmbito regional na edição do texto do direito da integração acerca da matéria, bem como na elaboração de programas [47].

45 DANIELE, Luigi, Op. cit., supra n. 42, p. 30.
46 DANIELE, Luigi, Op. cit., supra n. 42, p. 30.
47 KRELL, Andreas Joachim. O sistema jurídico de proteção ambiental da Comunidade Econômica Européia – modelo para o MERCOSUL. In: BASSO, Maristela (Org.). **MERCOSUL:** seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 433.

6.3 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O princípio da proporcionalidade não coincide com o princípio de mesmo nome há muito tempo tratado pela jurisprudência e incluído entre os princípios gerais de direito da integração [48]. O princípio da proporcionalidade foi inicialmente considerado como um instrumento de proteção facultado a qualquer pessoa (física ou jurídica) no confronto com as instituições dos blocos integrados ou com a autoridade dos Estados membros, quando estes últimos agiam em um setor dirigido pelo direito da integração [49]. O princípio exige que os sacrifícios e limitações de liberdade impostos às pessoas não excedam o quantum necessário para a obtenção dos fins públicos perseguidos [50].

Tal princípio adquiriu uma nova dimensão em comparação com o princípio tradicional, tendo em vista que se refere ao exercício das competências dos blocos regionais em relação às competências dos Estados membros. A intervenção da organização regional, uma vez decidida a aplicação do princípio da subsidiariedade, deve ser limitada à medida necessária com vistas ao cumprimento dos objetivos presentes nos tratados. O princípio da proporcionalidade, portanto, assume também a função de tutelar os Estados membros frente às intervenções integracionistas de alcance injustificadamente amplo [51].

A exigência quanto à observância da proporcionalidade comporta restrições que se referem tanto à escolha do tipo de ato a adotar, como ao conteúdo do mesmo [52]. Trata-se de mais um princípio que limita a atuação do direito da integração no confronto com os Estados membros, sendo indiferente a incidência da competência exclusiva ou concorrente.

Na verdade, os Estados membros não devem hesitar em utilizar o princípio da proporcionalidade para contestar a legitimidade dos atos das instituições do bloco de integração que julgarem excessivamente invasora de suas competências.

48 DANIELE, Op. cit., supra n. 42, p. 31
49 DANIELE, Op. cit., supra n. 42, p. 31
50 DANIELE, Op. cit., supra n. 42, p. 31
51 DANIELE, Op. cit., supra n. 42, p. 31
52 DANIELE, Op. cit., supra n. 42, p. 31

Embora se deva trabalhar no sentido de reforçar os poderes das instituições do bloco regional, a medida do comprometimento dos Estados nos tratados que dão origem a tais zonas de integração regional deve ser respeitada, sob pena de oferecer justos motivos ao desligamento de um Estado membro que se sentir lesado pela exacerbação dos poderes atribuídos àqueles entes – resultado muito pior. A extensão ou dimensão das medidas tomadas pelos entes integracionistas não devem exceder os limites da competência que lhes são estipuladas pelos tratados, sejam elas dirigidas aos objetivos predeterminados ou aos meios empregados para a sua realização.

6.4 TRIBUNAL SUPRANACIONAL: MAIS UM MITO A RESPEITO DA PERDA DA SOBERANIA

Outro mito que nutre o temor de um direito da integração, pelo risco que oferece à chamada soberania estatal, é o estabelecimento de um tribunal supranacional como ente integrante do seu corpo institucional.

Acredita-se que a presença de um órgão dessa envergadura possa vir a comprometer a soberania dos Estados membros por submetê-las ao julgo de uma jurisdição alienígena, e cujas decisões poderiam acabar por ferir preceitos fundamentais garantidos em nível interno. Questiona-se também acerca da garantia de imparcialidade dos juízes que formariam a tal corte por ter-se dúvidas quanto ao desapego ao sentimento patriótico dos mesmos em favor do império do bem comum em nível regional. Comenta-se ainda a respeito da possibilidade de estabelecimento de um provável clima de insegurança jurídica face à concorrência de duas jurisdições de natureza distinta no seio dos Estados membros, o que poderia resultar em instabilidade política, econômica e social nos países.

Ocorre que os argumentos acima descritos em oposição ao estabelecimento de um tribunal supranacional em um processo de integração regional são totalmente rebatíveis e demonstra um nítido apego a já mencionada concepção retrógrada e arcaica a respeito do significado de soberania, que de forma alguma se justifica diante das evidências empíricas e históricas nesse sentido.

É notório que a incidência de um tribunal supranacional representa a concepção de que haverá perda de soberania. Contudo, a leitura desse evento não deve tomar esse aspecto como o fator mais importante a ser discutido, visto que a questão em jogo refere-se à ampliação dos resultados positivos e até mesmo o sucesso de um processo de integração regional, que poderá ser benéfico e inestimavelmente frutífero para uma Nação. Trata-se aqui de manipular estratégica e racionalmente um atributo do Estado que é a soberania, como defendido anteriormente.

A insuficiência institucional pode significar o fim de um projeto integracionista, notadamente, se não houver um órgão capaz de compor os conflitos de interesse ali originados e encarregado de controlar e regular a obediência ao direito comum da organização.

Como bem ensina Cláudia Maria S. Trabuco [53], o papel de um tribunal supranacional seria importante na medida em que se presta a "coordenar diferentes sistemas legais e tradições". Mesmo papel cabe ao próprio direito da integração, como apresentado na seção anterior. O escopo desse tribunal seria criar harmonia entre os diversos ordenamentos correntes e certa uniformidade quanto à interpretação e aplicação do ordenamento integracionista instituído.

Partindo para o campo da constatação empírica, é possível verificar a experiência muito bem sucedida do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, órgão jurisdicional de natureza supranacional instituído pelas Comunidades Européias. Neste caso, as Comunidades Européias criaram um sistema judicial híbrido, no qual concorrem e coexistem os tribunais nacionais e os tribunais da Comunidade.

Tal decisão não representou a perda de soberania das jurisdições nacionais, como explica Cláudia Maria S. Trabuco [54]:

> Com efeito, a criação do Tribunal de Justiça não conduziu à perda de soberania judiciária por parte dos tribunais dos Estados que compõem a Comunidade. Estes mantêm os seus poderes no que

53 TRABUCO, Cláudia Maria S. **A importância de um tribunal supranacional no contexto de um processo de integração**: o dilema do Mercosul. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Working Paper 5/99, p. 4. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/web/investigacao/wpapers/pdf/1999/wp005-99.pdf>.

54 TRABUCO, Cláudia Maria S., op. cit. Supra, n. 54, p. 9.

> respeita ao controlo da legalidade dos actos emanados dos órgãos nacionais, campo em que o Tribunal de Justiça nunca ousou interferir. Contudo, mesmo a este nível, a relação que se estabelece entre estes dois níveis de jurisdição pode ser apelidada de "relação de cooperação judiciária", pois que, uma vez feita a consulta e obtida a resposta pelo Tribunal de Justiça, competirá ao tribunal nacional responsável retirar as devidas conseqüências da indicação dada pela primeira instituição e decidir assim do fundo da questão. Este procedimento de colaboração entre as duas entidades visa obviamente assegurar a conformidade de interpretação e de aplicação do Direito Comunitário em todos os Estados – membros e tem sido aquele em que o poder criador do Tribunal de Justiça se tem afirmado com maior destaque.

Portanto, a criação dessa instituição supranacional é inteiramente justificável sobretudo quando se imagina a quantidade e diversidade de interpretações possíveis de serem concebidas por cada um dos tribunais nacionais diante da aplicação e interpretação do direito da integração. Este é o mesmo raciocínio proposto por Cláudia Maria S. Trabuco [55], quando afirma que não "seria lógico que um mesmo acto comunitário fosse julgado diferentemente consoante o tribunal nacional que fizesse a sua interpretação".

Por outro lado, é importante ter em mente que o intento de fazer valer o direito da integração, numa zona de integração regional, não cabe unicamente a um tribunal supranacional. Este papel pertence também, e de forma relevante, aos juízes e tribunais nacionais, que devem agir no sentido de trabalhar em prol da consolidação dos preceitos de ordem internacional no âmbito dos Estados. Neste sentido é a lição do internacionalista milanese Benedetto Conforti [56], ao afirmar que:

> A solução do problema da obrigatoriedade, ou melhor, da capacidade de receber concreta e estável atuação do direito internacional não pode passar senão através dos operadores jurídicos internos, ou seja, aqueles que no âmbito de cada comunidade estatal têm institucionalmente a tarefa de aplicar e fazer valer o *Direito*, os juízes.

55 TRABUCO, Cláudia Maria S., Op. cit., supra n. 54, p. 9

56 CONFORTI, Benedetto. **Diritto Internazionale**. 5. ed. Milano: Editoriale Scientifica, 1999. p. 8

Uma atitude dos juízes e tribunais, nesse sentido, baseia-se em duas tendências levantadas pelo já citado mestre português Boaventura de Sousa Santos, com base em estudos sobre grandes tendências ideológicas da magistratura italiana [57]. Segundo o autor trata-se da "tendência do chamado 'conflitivismo pluralista' em que prevalecem as idéias de mudança social e se defende o reformismo, tanto no interior da organização judiciária, como no da sociedade em geral" e a "tendência mais radical do chamado 'conflitivismo dicotômico de tipo marxista' que agrupa os juízes apostados num uso alternativo do direito, numa função mais criadora do direito" [58].

Corre no mesmo sentido a posição progressista e realista de Alf Ross [59], a respeito de um posicionamento coerente de uma política jurídica, que para este autor "não é determinada por um objetivo específico, mas por uma técnica específica" que, segundo ele, "abarca todos os problemas práticos que surgem do uso, para o atingimento de objetivos sociais, da técnica do direito, em particular da legislação". Conforme entende esse jusfilósofo dinamarquês:

> Em questões de política jurídica em sentido estrito, é preciso buscar as premissas em nível mais elevado, na tradição cultural, no corpo de idéias compartilhadas relativamente permanentes. Uma das formas mais importantes de se revelar essa tradição é a legislação prévia e a tradição política como um todo. Entretanto, essa tradição pode ter se tornado retrógrada relativamente às mudanças culturais, pode haver um *atraso cultural*. O problema da política jurídica é um problema de ajuste. Aponta para uma mudança nas condições existentes, nunca para uma reformulação radical do direito a partir de seus fundamentos em direção do espaço vazio sem fundo histórico [60].

A lição de Alf Ross vem no sentido de contribuir para o entendimento segundo o qual os juízes e tribunais não devem ter como farol

57 Sobre os estudos italianos acerca do tema, ver bibliografia indicada na nota de rodapé n. 18, In: SANTOS, Op. cit., supra n. 28, p. 173.
58 SANTOS, Op. cit., supra n. (28), p. 174.
59 ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Bauru: EDIPRO, 2003. p. 376.
60 ROSS, Alf, Op. cit., p. 384.

norteador de suas decisões uma visão estática e dogmática do direito e das relações sociais. Da mesma forma, os paradigmas jurídico-políticos devem evoluir e acompanhar o desenvolvimento histórico e crítico das situações com as quais se deparam dia a dia. É preciso adaptar os paradigmas jurídico-políticos às mudanças que surgem de acordo com o aparecimento de novas necessidades e interesses justificadamente relevantes na busca de uma redução das desigualdades econômicas e sociais que afligem o cotidiano de muitos cidadãos.

No debate exposto sobre a questão da presença de um tribunal supranacional em um processo de integração regional se põe, mais uma vez, o peso do posicionamento defendido no presente trabalho: primeiro, a visão progressista e alternativa a respeito da idéia de soberania; e, em segundo lugar, o emprego estratégico e racional da soberania como atributo do Estado, também em favor de uma segurança e estabilidade jurídica em meio a um processo de integração regional.

7 CONCLUSÃO

Uma reformulação dos conceitos da dogmática jurídica – que insistem em preservar um rigor analítico, com base numa racionalidade intimamente formal e pura no aspecto metódico, com uma formulação prescritiva que presa pela predominância de um discurso ideológico falseado – não se apresenta apenas necessário para uma adaptação do direito às novas realidades, mas, antes de tudo, torna-se imperiosa para a própria sobrevivência do direito positivo como instituto normativo que dá suporte às estruturas de poder, aos mecanismos de tomada de decisão e atuação do ordenamento jurídico e político nacional perante seus indivíduos e nos limites geográficos sobre o qual pode vir a incidir.

Nesse sentido, o conceito de soberania deve ceder espaço a uma visão progressista e atualizada de sua incidência em prol da própria viabilidade de ação dos Estados em um cenário ampliado das relações sociais em que a interferência estatal pode vir a ser significativamente limitado pela crença cega em dogmas inúteis e ilógicos. A soberania é atributo de

um Estado no seu aspecto internacional e, portanto, deve ser utilizada de forma estratégica e racional em benefício de uma nação. Sendo os processos de integração regional um ambiente no qual a soberania pode ser manipulada visando o desenvolvimento e o progresso dos seus governados. Isso ocorreria através da delegação de parte de suas competências a organismos supranacionais capazes de compor um novo meio de maximização dos poderes de um país.

É possível conceber a convivência de uma ordem jurídica interna e uma ordem jurídica integracionista, até mesmo com a presença de uma dupla jurisdição que, nos seus limites, buscará cada uma harmonizar a coexistência dos diversos ordenamentos presentes. Por outro lado, restou claro que certos princípios não apenas limitarão e controlarão a atuação de cada um dos ordenamentos jurídicos concorrentes, mas perseguirão, sobretudo, um convívio harmônico entre esses.

Contudo, deve-se ressaltar que os processos de integração regional não alcançaram, em sua maioria, um desenvolvimento institucional e jurídico perfeito e acabado – incluindo neste caso a democratização do acesso aos processos decisórios, a participação da sociedade civil na determinação das políticas, a estipulação de meios efetivos de aplicação das normativas e decisões tomadas em nível regional, entre outros aspectos. Entretanto, não se pode negar que os mesmos representam uma possibilidade de potencialização dos mecanismos de atuação dos Estados através de composições interestatais com base na cooperação internacional, corroborando para uma integração seja sob o aspecto social, econômico, político, cultural, militar, de segurança, estratégico etc.

Mais algo deve restar claro a respeito da incidência da soberania em favor dos processos de integração regional: a busca pela ampliação dos valores de igualdade, liberdade e solidariedade entre os povos. Se a soberania não vier a ser flexibilizada nesse rumo, todo o discurso construído nesta obra não terá qualquer importância, visto que pouco interessa ampliar o espectro de atuação de um Estado se este não for voltado e compromissado com a defesa da melhoria das condições de vida em nosso planeta.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, Poder e Opressão**. 3. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.
ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A grande mudança:** consequências econômicas da transição política no Brasil. São Paulo: Códex, 2003.

BARBOSA, Rubens Antônio; PANELLI, Luis Fernando. A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In: Gelson Fonseca Júnior e Sérgio H. N. Castro, **Temas de política externa brasileira.** Brasília: Funag, 1994. p. 303. v.2.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONFORTI, Benedetto. ***Diritto Internazionale***. 5. ed. Milano: Editoriale Scientifica, 1999.

CORREAS, Óscar. **Crítica da ideologia jurídica:** ensaio sócio-semiológico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

DANIELE, Luigi. **Il diritto materiale della comunità europea**. 3. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2000.FURLAN, Fernando de Magalhães. Direito da Integração no Mercosul e dogmas de Estado: análise da doutrina da soberania e regime constitucional brasileiro. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ**., Brasília, ano 9, v. 17, p. 98-143, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.walkinmedia.com.br/fesmp/ftp_out/17_05.pdf>.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

JIMENEZ, Martha Lucia Olivar. O Estabelecimento de uma Política Comum de Proteção do Meio Ambiente: sua necessidade num mercado comum. In: BRASIL. Senado Federal. **Estudos da Integração**, Brasília, v. 7, 1994.

KRELL, Andreas Joachim. O sistema jurídico de proteção ambiental da Comunidade Econômica Européia: modelo para o MERCOSUL"). In: BASSO, Maristela (org.). **MERCOSUL:** seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LITRENTO, Oliveiros. **A ordem internacional contemporânea**: um estudo da soberania em mudança. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

POCAR, Fausto. **Diritto dell'Unione Europea e delle Comunità Europee**. 6. ed. Milano: Giuffrè Editore, 2000.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais**: teorias e agendas. Brasília IBRI, 2002.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. Bauru: EDIPRO, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para uma crítica da eficácia do direito; anomia e outros aspectos fundamentais**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1984.

TRABUCO, Cláudia Maria S. A importância de um tribunal supranacional no contexto de um processo de integração: o dilema do Mercosul. **Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa,** Working, Paper 5, 1999. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/web/investigacao/wpapers/pdf/1999/wp005-99.pdf>.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador:** a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VIGNALI, Heber Arbuet. O atributo da soberania. **Estudos da Integração**, Brasília, Senado Federal v. 9, 1996.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.