

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

Renato Augusto Rosa Vidal

**SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE: UNIÃO EUROPEIA E
MERCOSUL**

Especialização em Direito Internacional

São Paulo

2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

Renato Augusto Rosa Vidal

**SOBERANIA E SUPRANACIONALIDADE: UNIÃO EUROPEIA E
MERCOSUL**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de pós-graduação – Especialização – em Direito Internacional, sob a orientação do Professor Me. Henrique Araújo Torreira de Mattos.

São Paulo

2012

RESUMO

O conceito de soberania, base para a criação do direito internacional moderno, vem sofrendo ao longo dos anos profundas mudanças em suas características. Antes, todos os Estados eram considerados absolutamente soberanos, porém, com o aumento da participação das organizações internacionais e dos processos integracionistas em todo globo terrestre, este conceito que antes era tido como imutável vem sendo interpretado de maneira diversa, com o objetivo de torna-lo mais flexível. Os movimentos integracionistas presentes no continente Europeu e Sul Americano também auxiliaram nesta mudança de paradigmas, mesmo que adotando modelos diferentes de integração: a União Europeia tem como base o modelo supranacional enquanto o Mercosul adota o modelo intergovernamental. Assim sendo, este trabalho tem como objetivo apresentar a evolução e flexibilização sofrida pelo princípio de soberania ao longo dos anos bem como dos processos de integração que se multiplicaram nas últimas décadas principalmente, a integração europeia e sul americana. Por fim, será feita uma comparação entre o processo de integração europeu e sul americano buscando entender como a adoção de um ou outro modelo pode auxiliar no aprofundamento da integração, e quais os problemas que podem surgir se adotado o sistema supranacional ou intergovernamental.

Palavras-Chave: Soberania; Supranacionalidade; Integração Regional; União Europeia; Mercosul

ABSTRACT

The concept of sovereignty, the basis for creation of modern international law, has been suffering over the years profound changes in their characteristics. Before, all states were considered absolutely sovereign, but with increasing participation of international organizations and integrationist processes across the globe, this concept once thought of as immutable has been interpreted differently, with the aim of turn it more flexible. The integrationist movements present in Europe and South America also helped this paradigm shift, even adopting different models of integration: the European Union is based on the supranational model while the Mercosur adopts the intergovernmental model. Therefore, this paper aims to present the evolution and relaxation experienced by the principle of sovereignty over the years as well as the integration processes which have multiplied in recent decades mainly the European and South American integration. Finally, a comparison is made between the process of European integration and South American trying to understand how the adoption of either model can assist in deepening integration, and what problems may arise if the system adopted is supranational or intergovernmental.

Keywords: Sovereignty; Supranationality; Regional Integration; European Union; Mercosur

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
Capítulo 1. ESTADO.....	9
1.1. Origem dos Estados.....	9
1.2. Conceito de Estado.....	20
1.3. Elementos Essenciais do Estado.....	22
1.4. Reconhecimento de novos Estado.....	26
Capítulo 2. SOBERANIA.....	28
2.1. Principais contornos sobre soberania.....	28
2.1.1. Teoria do direito divino.....	30
2.1.2. Teoria da soberania absoluta do rei.....	31
2.1.3. Teoria da soberania popular.....	31
2.1.4. Teoria da soberania nacional.....	32
2.1.5. Teoria da soberania do Estado.....	33
2.1.6. Teoria negativista da soberania.....	33
2.1.7. Teoria realista ou institucionalista.....	34
2.2. Características e limitações da soberania.....	35
2.3. Flexibilização do conceito de soberania.....	36
2.4. O conceito de soberania sob uma perspectiva contemporânea.....	38
Capítulo 3. INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUPRANACIONALIDADE.....	41
3.1. O fenômeno da integração regional.....	41
3.2. Teorias de integração e suas etapas evolutivas.....	45
3.2.1. Zona de livre comércio.....	50
3.2.2. União Aduaneira.....	52
3.2.3. Mercado Comum.....	53
3.2.4. União Econômica e Monetária.....	57
3.3. Direito Comunitário: supranacionalidade e intergovernabilidade.....	58
3.3.1. Vantagens e Desvantagens.....	61
Capítulo 4. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	64
4.1. Histórico e características da União Europeia.....	64
4.1.1. O Tratado de Westfalia (1648).....	66
4.1.2. Tratado de Paris (1951).....	66
4.1.3. Tratado de Roma (1957).....	69
4.1.4. O Tratado Único Europeu (1986).....	71
4.1.5. Tratado de Masstricht (1992).....	72
4.1.6. Tratado de Amsterdã (1997).....	75
4.1.7. Tratado de Nice (2001).....	75
4.1.8. Tratado de Lisboa (2007).....	76
4.2. O instituto da supranacionalidade na integração europeia.....	78
Capítulo 5. O PROCESSO INTEGRACIONISTA NA AMÉRICA DO SUL.....	80
5.1. Evolução Histórica.....	80
5.2. O processo decisório no Mercosul.....	82
5.3. O instituto da supranacionalidade na integração sul americana.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, com grande intensificação a partir do fim da segunda guerra mundial, observa-se o aumento de práticas integracionistas no âmbito internacional. Sob uma ótica moderna, estas medidas visam, principalmente, o fortalecimento econômico e uma convivência pacífica entre as nações.

A adoção destas práticas bem como a globalização e a interdependência entre Estados, trouxeram consigo uma realidade bastante comum na atualidade: a criação de blocos econômicos regionais. Entretanto, a criação destes blocos revela a necessidade de adequação de alguns conceitos tidos como imutáveis no direito internacional.

Poucos temas parecem mais relevantes para a compreensão da atual situação político-econômica internacional do que aqueles relacionados à soberania e a supranacionalidade que, apesar de parecerem ser conceitos totalmente opostos, convivem de maneira satisfatória em muitos dos blocos de Estados existentes.

Desse modo, o presente estudo pretende, respeitando os limites aos quais se destina, apresentar de forma comparativa, uma visão atual dos conceitos de soberania e supranacionalidade nos processos integracionistas do continente europeu e sul americano.

O trabalho será dividido em cinco capítulos, da maneira, como abaixo se especifica:

Primeiramente será feita uma breve introdução sobre o conceito de Estado, suas teorias de formação e características elementares. Este capítulo introdutório mostra-se importante já que os Estados são os sujeitos, ativos e passivos, dos conceitos de soberania e supranacionalidade.

O segundo capítulo versará sobre o instituto da soberania sob uma visão contemporânea. Abordará a forma com que o conceito de soberania foi sendo reconstruído ao longo do tempo, na medida em que o fenômeno da globalização e a necessidade de criação de regras supranacionais foram se desenvolvendo.

Corroborando com a ideia acima exposta, José Luís Bolzan de Moraes dispõe que:

A ideia de soberania, antiga conhecida dos lidadores no campo da teoria do Estado, é um conceito que emerge e se consagra já nos anos 1500. De lá para cá, o tema tem sofrido transformações significativas, especialmente no que tange ao seu conteúdo, para adaptar-se as novas circunstâncias históricas, impostas pelas mutações por que passaram os Estados, bem como pelos novos laços que os unem nas relações interestatais (MORAES, 2004, p.130)

Neste mesmo capítulo, serão também abordadas questões relacionadas à delegação de soberania por parte dos Estados, que é uma prática que vem se desenvolvendo ao longo dos anos e que, em casos como o da União Europeia, já se encontra em nível bastante avançado de aplicação.

Com o aumento do movimento de integração dos Estados, além das consequentes aproximações econômicas, jurídicas, políticas e sociais, tornou-se necessária a criação de mecanismos limitadores da autoridade soberana além de organismos internacionais destinados a organizar e gerenciar as atividades dos blocos em questões que versem sobre a coletividade.

Por estes motivos, o terceiro capítulo estudará o fenômeno da integração regional passando por sua evolução histórica, pelas fases e teorias de integração e chegando a conceitos mais atuais como o Direito Comunitário e a Intergovernabilidade.

Ademais será abordado o conceito de supranacionalidade. Este conceito nada mais é do que a criação de organismos regionais, com o aval e participação dos próprios Estados membros, com o objetivo de redigir as normas que irão reger a convivência dos participantes do bloco regional e que, como o próprio nome diz, terá caráter supranacional, ou seja, acima das normas internas de direito.

O quarto e quinto capítulos se aterão ao exame dos processos integracionistas dos países do continente europeu (União Europeia) e do continente sul americano (MERCOSUL).

Tal estudo é de suma importância para entender os motivos que levaram a criação destes blocos regionais, bem como as diferentes formas de interpretação e aplicação dos conceitos de soberania e supranacionalidade de acordo com a realidade enfrentada por cada uma das regiões.

1. ESTADO

Tendo em vista a finalidade a que se destina este estudo, que é trazer de forma comparativa, como os conceitos de soberania e supranacionalidade vêm sendo aplicados dentro dos blocos regionais, mais especificamente, nos blocos dos países europeus (União Europeia) e sul americanos (Mercosul), nada mais pertinente do que iniciarmos falando sobre os Estados, que são parte imprescindível para existência dos conceitos acima citados, bem como para qualquer forma de integração regional.

Este capítulo tem por objetivo apresentar de forma introdutória, como surgiram os Estados, sua evolução histórica, características e como estes se relacionam diretamente com a soberania e a supranacionalidade.

1.1. Origem dos Estados

Uma das discussões mais intrigantes e inesgotáveis é sobre a origem do homem. Neste mesmo sentido existem numerosos e variados debates sobre como e em que época os Estados surgiram. Diversos são os autores que tentam explicar a origem dos Estados, e todas elas acabam se contradizendo em suas premissas ou conclusões.

Em relação à época do surgimento dos Estados, Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 60) apresenta três teorias fundamentais:

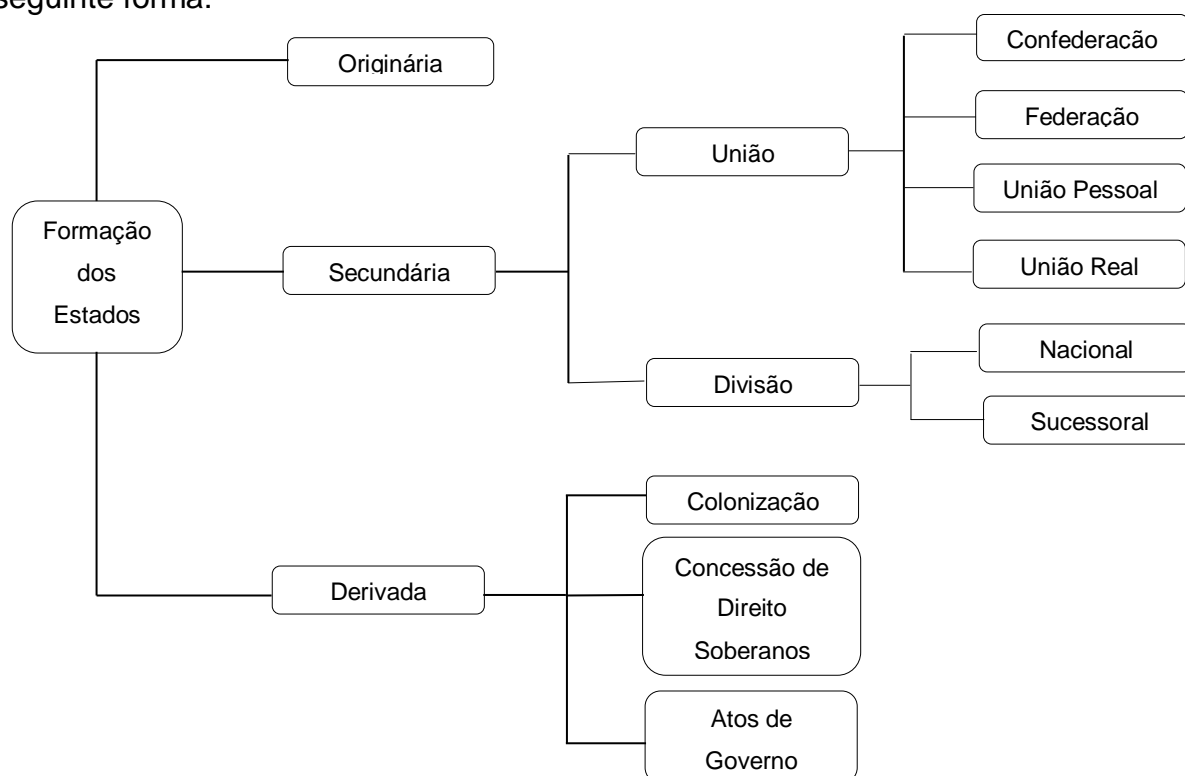
- a) [...], o Estado, assim como a própria sociedade, sempre existiu, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo [...];
- b) [...], a sociedade humana existiu sem o Estado durante certo período. Depois, por motivos diversos [...] foi constituído para atender às

necessidades ou as conveniências dos grupos sociais [...] sendo que não houve concomitância na formação do Estado de vários lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar;

c) [...] Estado é a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas [...] não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas um conceito histórico concreto, que surge quando nasce a ideia da prática da soberania, o que só ocorreu no século XVIII. [...] Balladore Pallieri, indica, com absoluta precisão, o ano do nascimento do Estado, escrevendo que “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália”.

Quando nos referimos às razões que levaram ao surgimento dos Estados é necessário fazer uma distinção entre dois modelos de formação: de um lado temos a formação originária dos Estados, que ocorre quando “um grupo mais ou menos homogêneo, estabelecendo-se num determinado território, organiza o seu governo e passa a apresentar as condições universais da ordem política e jurídica. Roma e Atenas são exemplos típicos de formação originária” (MALUF, 1995, p.41). De outro lado, podemos ter a “formação de um novo Estado a partir de outro pré-existente”.(DALLARI, 2011, p.61). Neste caso, surgem os modelos de formação derivada e secundária.

Sinoticamente, a formação dos Estados pode ser enquadrada da seguinte forma:



Formação Originária dos Estados

De acordo com Dallari (2011, p.61-62), dentre as principais teorias que tentam explicar a formação originária dos Estados, observa-se uma primeira classificação em duas grandes concorrentes: a de formação *natural* ou espontânea dos Estados e a formação *contratual*.

As teorias não contratualistas mais expressivas são:

- **Teoria da Origem Familiar ou Patriarcal:** esta teoria sita o núcleo social fundamental na família. Segundo essa explicação defendida principalmente por Robert Filmer¹, cada família primitiva se ampliou e deu origem a um Estado (DALLARI, 2011, p.62).

Sahid Maluf (1995, p.70) aponta que:

[...] os pregoeiros da teoria patriarcal encontram na organização do Estado os elementos básicos de uma família antiga: unidade do poder, direito a primogenitura, inalienabilidade do domínio territorial etc. Seus argumentos, porém, se ajustam mais às monarquias, especialmente as antigas monarquias centralizadas, nas quais o monarca representava, efetivamente, a autoridade do pater famílias.

Esta teoria considera que todos os Estados surgiram a partir de famílias primitivas. À medida que os membros os membros da família se movimentavam e conquistavam outros territórios, o território inicial era expandido surgindo os primeiros Estados. Porém, esta teoria é pouco aceita pelos estudiosos da teoria geral do Estado tendo em vista que esta teoria mais se confunde com a origem dos primeiros homens e sociedades do que com o surgimento dos primeiros Estados.

Darcy Azambuja (2001, p.98) adverte que “a teoria patriarcal é puramente conjuntural, não tem confirmação alguma na experiência, e do ponto de vista lógico

¹ Robert Filmer (1588 – 1653) foi um teórico político inglês defensor fervoroso da teoria da origem familiar dos Estados. Sua teoria se baseava na premissa de que o governo de uma família por um patriarca é a origem de todos os modelos de governo. Para ele o poder primeiramente era de Deus e em seguida foi passado para os homens sendo que este poder deveria ser exercido sempre pelo patriarca de qualquer família.

radica no equívoco [...]: confunde a origem da humanidade com a origem dos Estados”.

- **Teoria da origem violenta do Estado:** esta teoria defende que os Estados surgiram das conquistas de terras de grupos mais fortes sobre os mais fracos. Neste sentido Gumplowicz² (1896, p.192 *apud* AZAMBUJA, 2001, p.101) diz que o “Estado é um fenômeno social, produto de ações naturais, de que a primeira é ‘a subjugação de um grupo social por outro grupo e o estabelecimento, pelo primeiro, de uma organização que lhe permite dominar o outro’”.

Entre os pensadores que defendem esta teoria destacando-se Darwin que “via na sociedade política o produto da luta pela vida, nos governantes a sobrevivência dos mais aptos, na estrutura jurídica dos Estados a organização da concorrência” (AZAMBUJA, 2001, p.100-101), seguido por Oppenheimer³ que diz:

O Estado é inteiramente quanto à sua origem e quase inteiramente quanto a sua natureza durante os primeiros estágios de existência, uma organização social importa por um grupo mais vencedor a um grupo vencido, organização cujo único objetivo é regular a dominação do primeiro sobre o segundo, defendendo sua autoridade contra as revoltas internas e ataques externos. (OPEPERNHEIMER, L'État, pag.6 *apud* 6 AZAMBUJA, 2001, p.101)

Os defensores desta teoria acreditam que os Estados foram surgindo a partir do momento em que um grupo dominante inicia a conquista de novos territórios de grupos mais fracos. Consequentemente as pessoas que habitavam estes territórios acabavam também sendo dominadas, surgindo os primários súditos e os primeiros Estados.

- **Teoria da Origem Patrimonial ou Econômica:** de acordo com esta teoria o “Estado teria sido formado para que se aproveitassem os benefícios da divisão de trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais, caracterizando-se, assim, o motivo econômico” (DALLARI, 2011, p.63).

² Ludwig Gumplowisk (1838 - 1909) polonês fundador da “European Sociology”. Era também jurista e cientista político. Defensor da teoria da violenta de formação estatal entendia que o Estado era uma instituição que servia como uma forma de controle da elite sobre os mais fracos. Em uma de suas publicações (1909), *Der Rassenkampf* (Struggles of the Races), ele já previa o acontecimento das guerras mundiais motivadas por conflitos étnicos. Muitos de seus pensamentos eram baseados ou se confundiam com os pensamentos de Charles Darwin, e sua teoria da evolução.

³ Franz Oppenheimer (1864 - 1943) era sociólogo e estudioso de política e economia com diversos trabalhos publicados na área de sociologia política. Oppenheimer rejeitava a ideia do “contrato social” contribuindo para o desenvolvimento da “teoria da origem violenta do Estado”. Para ele todos os Estados, sem exceção, se formaram a partir do domínio do grupo vitorioso sobre o grupo derrotado e o Estado seria uma das formas de exercer este domínio.

Muitos são os autores que pretendem indicar a origem desta teoria à filosofia de Platão quando em sua obra “*A República*”, Livro II, assim se expressa:

Um Estado nasce das necessidades dos homens; ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas [...] como temos muitas necessidades e fazem-se mister numerosas pessoas para supri-las, cada um vai recorrendo à ajuda deste para tal fim e daquele para tal outro; e, quando esses associados se reúnem todos em uma só habitação, o conjunto dos habitantes recebe o nome de cidade ou Estado. (DALLARI, 2011, p. 62)

Fica claro que esta teoria tenta explicar a formação dos Estados pela necessidade econômica. Como ninguém consegue produzir todos os produtos necessários para a sua sobrevivência, vários grupos distintos se unem com a finalidade de dividir o trabalho para suprir as necessidades das pessoas na época. Conforme este grupo de pessoas se torna maior e mais organizado surgem os primeiros Estados.

Além das teorias naturais de formação originária dos Estados temos também a chamada teoria de origem contratual dos Estados. Esta teoria, conforme aponta Azambuja (2001, p. 99) foi criada e defendida principalmente por Hobbes⁴ que afirmava que “ante a tremenda e sangrenta anarquia do estado de natureza, os homens tiveram que abdicar em proveito de um homem, ou de uma assembleia, os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado”

Darcy Azambuja (2001, p.99) cita outros estudiosos que também seguem esta linha de pensamento: Spinoza (1632-1677) que “considera que os homens se viram forçados a pôr termo ao Estado de natureza mediante um contrato, com que criaram o Estado, abdicando nele todos os direitos, menos o de pensar, de falar e escrever”, Grotius (1583-1645) que “entende que os homens, levados pela simpatia recíproca, associaram-se por meio de um pacto voluntário” ou ainda Rousseau⁵ (1712-1778) que defende que o os Estados foram criados com o objetivo de:

⁴ Thomas Hobbes (1588 -1679) nascido na Inglaterra foi um dos principais defensores da teoria contratualista do Estado. Em sua obra *O Leviatã*, apresentou o seu ponto de vista sobre a natureza humana e sobre a necessidade da existência de governos e sociedades. De acordo com Hobbes, tal sociedade necessita de uma autoridade à qual todos os membros devem abrir mão de parte da sua liberdade natural, para que a autoridade (Estado) possa assegurar a paz interna e a defesa comum. Este soberano, quer seja um monarca ou uma assembleia deveria ser o Leviatã, uma autoridade inquestionável.

⁵ Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) foi um importante filósofo e teórico político. Em sua obra “*O Contrato Social*”, publicada em 1762, propõe que todos os homens façam um novo contrato social onde se defenda a liberdade do homem baseado na experiência política das antigas civilizações onde predomina o consenso, garantindo os direitos de todos os cidadãos. Rousseau condena a escravidão, como algo paradoxal ao direito. A conclusão é que, se recuperando a liberdade, o

[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes.

A teoria de origem contratual dos Estados entende que o surgimento dos Estados se deu pela necessidade das pessoas regularem sua convivência. Para isso deveriam abdicar de parte de sua “liberdade” para que pudesse ser assinado um “contrato” com o objetivo de proteger os direitos de cada um dos associados bem como delimitar quais seriam os deveres que todos deveriam seguir.

Todas as teorias acima apresentadas dizem respeito à origem primária do Estado e seu aparecimento na sociedade primitiva. Porém, se nos fixarmos na sociedade humana moderna, constatamos que as circunstâncias que determinam o nascimento de novas unidades políticas são distintas daquelas observadas antigamente. Queiroz Lima (*apud* MALUF, 1995, p.42) enumera essas circunstâncias: “irredutibilidade de interesses; necessidade de autonomia econômica e política; divergências de raças, índoles e aspirações, ou coligação de povos unidos pela identidade de raça ou por um forte laço de interesse comum; influencia dissolvente de uma guerra infeliz ou imposição de um inimigo vencedor; e finalmente, combinações políticas das grandes potências em congresso internacional”.

Diante destas novas circunstâncias de formação dos Estados, as teorias primárias perdem força para dar lugar às teorias de origem secundária e derivada.

Formação Secundária e Derivada de Estados

Ademais das formas originárias de formação dos Estados apresentadas temos também as chamadas teorias de formação *secundária* e *derivada*. Neste caso, a formação de um novo Estado ocorre pela divisão ou união de Estados

povo é quem escolhe seus representantes e a melhor forma de governo se faz por meio de uma convenção. Essa convenção é formada pelos homens como uma forma de defesa contra aqueles que fazem o mal. É a ocorrência do pacto social. Feito o pacto, pode-se discutir o papel do “soberano”, e como este deveria agir para que a soberania verdadeira, que pertence ao povo, não seja prejudicada. (ROLLAND, R. O pensamento vivo de Rousseau. São Paulo: Livraria Martins, 1960)

preexistentes (formação secundária) ou por questões alheias a vontade dos Estados como a descolonização, ou atos de governo (formação derivada).

Claudio De Cicco e Álvaro Gonzaga (2011, p.68) apresentam os casos de formação de um novo Estado através da união de Estados existentes, quais sejam: a confederação, a federação, a união pessoal e a união real. Já os casos de divisão podem ser nacional ou sucessoral.

- **Confederação:** “é a união convencional de países independentes, objetivando a realização de grandes empreendimentos de interesses comuns ou o fortalecimento da defesa de todos contra a eventualidade de uma agressão externa” (MALUF, 1995, p.42)

Cicco e Gonzaga (2011, p.94) pedem atenção no sentido de observar que no caso de uma confederação de países a “soberania de cada Estado confederado é mantida e quando atingido o objetivo do pacto, do tratado ou convenção, a confederação pode se extinguir automaticamente”.

Como acentua Jellinek⁶, citado por Queiroz Lima (1957, p.163-167), “a confederação é uma forma instável da união política; a união só pode existir enquanto aos Estados componentes convier; os Estados guardam como corolário natural de sua soberania política a possibilidade de, a todo tempo, se desligarem da união, segundo a fórmula os Estados não foram feitos para o acordo, mas o acordo para os Estados”.

A confederação nada mais é do que a união provisória de alguns Estados, por meio de assinatura de tratado, com objetivos específicos e prazo de duração determinado. Vale salientar que nestes casos de união, por sua natureza transitória, a soberania é mantida com cada um dos Estados, sendo possível a que ocorra a separação a qualquer momento.

⁶ Georg Jellinek (1851 — 1911) foi um filósofo do direito e juiz alemão. Professor nas universidades de Basileia e de Heidelberg, publicou varias obras sobre filosofia do direito e ciência jurídica, dentre as quais se destaca Teoria Geral do Estado onde sustenta que a soberania recai sobre o Estado e não sobre a nação, que é um simples órgão daquele.

São exemplos desta forma de união, nos tempos antigos, as confederações das cidades-estados gregas, tal como dos Beócios, dos Arcádios, dos Acheus e dos Estólios, que eram capitaneadas por Atenas e tinham o objetivo comum de combater os persas. Houve também a Confederação Helvética, no século XIII, formada pelos antigos Cantões da Suíça e que tinha como objetivo combater a Áustria.

Mais recentemente podemos citar a Confederação dos Estados Unidos da América do Norte, de 1776 a 1787, que objetivava a independência dos Estados da coroa inglesa; e a Confederação Germânica, em 1815, que tinha como escopo restaurar as monarquias na Europa pós- Napoleão.

Maluf (1995, p.42) ainda apresenta um exemplo contemporâneo de confederação de Estados, quando afirma que:

A atual Comunidade de Estados Independentes (CEI) é um exemplo de união sob a forma de confederativa. A partir de um manifesto lançado pela Rússia, Ucrânia e Bielorrússia, outras nove republicas também ex-integrantes da extinta URSS formalizaram sua adesão, dando início a um processo de unificação política e econômica cujas bases definitivas ainda hoje estão sendo processadas.

- **Federação:** “é a união perpétua e indissolúvel de Estados autônomos, mais não soberanos, sob a égide de uma Constituição e que, revestidos dessa forma, passam a constituir uma pessoa de direito publico internacional” (DE CICCO; GONZAGA, 2011, p.93)

O exemplo clássico de federação é o caso dos Estados Unidos da América seguidos, por México, Argentina, Venezuela e Brasil que em sua Constituição, mais especificamente no art. 1º, define o Brasil, conforme segue:

“A Republica Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos I – a soberania; II – a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana [...]”

Conclui-se que a principal diferença entre a confederação e federação é o caráter perpetuo de união, sendo que no caso das federações, os Estados recebem atribuições governamentais internas; por isso a vedação de secessão.

- **União Pessoal:** a união pessoal de Estados consiste “no governo de um só monarca sobre dois ou mais Estados.” (DE CICCIO; GONZAGA, 2011, p.95). “É uma união de natureza precária, transitória, porque decorre exclusivamente de eventuais direitos sucessórios ou convencionais de um determinado príncipe” (MALUF, 1995, p.43).

Nestes casos, os Estados surgem por razões pessoais do monarca. Quando, por algum motivo a mesma pessoa exerce o poder de monarca em mais de um território é possível que este os una como se um só território fosse.

Muitos são os exemplos deste tipo de união destacando-se: a União Ibérica entre Portugal e Espanha, após o falecimento do Rei D. Sebastião; Alemanha e Espanha quando sob o poder de Carlos V; Inglaterra e Hanover, sob o governo de George IV; Polônia e Sarre, durante o reinado de Augusto, entre outros.

- **União Real:** “consiste na união efetiva, com caráter permanente, de dois ou mais países formando uma só pessoa de direito público internacional” (MALUF, 1995, p.43). “Em outras palavras, cada Estado perde as respectivas soberanias, ou então uma delas prevalece” (DE CICCIO, GONZAGA, 2011, p.95).

Na história, são exemplos de União Real: Suécia e Noruega; Áustria e Hungria; Inglaterra, Irlanda e Escócia que se uniram para formar a Grã-Bretanha.

Foram citadas os casos em que a união de Estados forma um novo Estado. Porém, existe também a possibilidade de formação de Estados através da divisão de outros Estados já existentes, são elas: a divisão nacional e a divisão sucessoral.

- **Divisão Nacional:** conforme conceitua Sahid Maluf (1995, p.43) é a divisão que “se dá quando uma determinada região ou província integrante de um Estado obtém sua independência e forma uma nova unidade política”.

Na história, temos os seguintes exemplos de divisão Nacional: o retalhamento do primeiro império napoleônico no Congresso de Viena, de 1815; a

reestruturação política da Europa após a primeira guerra mundial com o Tratado de Versalhes; ou ainda a divisão da antiga URSS em diversos países tais como o Cazaquistão, o Azerbaijão, Turcomenistão entre outros. (DE CICCIO e GONZAGA, 2011, p. 69).

Divisão Sucessoral: “consiste em uma maneira típica de divisão das monarquias medievais. O Estado era considerado propriedade do monarca e era dividido entre seus parentes e sucessores; dividindo-se o Estado maior em Estados menores e soberanos” (DE CICCIO e GONZAGA, 2011, 999p.69).

A teoria de formação de Estados pela divisão sucessoral ocorre quando um monarca divide seu território em mais de um Estado e o entrega aos seus sucessores ou parentes.

As teorias apresentadas acima são as chamadas teorias de formação secundária dos Estados. Além das teorias originárias e secundárias temos também as chamadas teorias derivadas.

Azambuja (2001, p. 109) conceitua a formação derivada como sendo “quando a formação se produz por influências exteriores, de outros Estados”.

De Cicco e Gonzaga (2011, p.68) descrevem a formação derivada como:

Os modos derivados de nascimento do Estado ocorrem quando um Estado surge por concessão de outro Estado cuja abrangência territorial compreendia aquele. Os modos derivados são: Colonização, Concessão de Direitos de Soberania e Atos de Governo.

Colonização: “quando os países colonizadores, posteriormente a conquista, transformaram as colônias em Estados livres, tivemos um processo de descolonização e conseqüente nascimento de um Estado uma vez que passará a ter um governo soberano” (DE CICCIO; GONZAGA, 2011, p.70)

Leciona Maluf (1995, p. 44) que esta “foi a forma primeiramente utilizada pelos grupos que povoaram as terras e criaram Estados ao Longo do Mediterrâneo.

Modernamente, temos os exemplos do Brasil e das demais antigas colônias americanas povoadas pelos ingleses, espanhóis e portugueses, as quais se transformaram posteriormente em Estados livres”.

A República Federativa do Brasil é um exemplo de formação de Estado através da colonização. Quando o Brasil conquistou sua independência de Portugal e, conseqüentemente sua soberania, surgiu um novo país que não amis se confundia com o seu colonizador.

Concessão de Direitos de Soberania: este modo de formação de Estados “ocorria frequentemente na Idade Média, quando os monarcas, por sua livre vontade pessoal, outorgavam os direitos de autodeterminação aos seus principados, ducados, condados, etc. (MALUF, 1995, p.44)

Alguns exemplos que podemos resgatar na história são:

[...] o caso da Inglaterra reconhecendo a soberania da Irlanda do Norte e Canada, ambos permanecendo, no entanto, como membros da British Commonwealth of Nations. Similarmente, num raro gesto de D. Pedro I, reconhece-se independência da ‘Banda Oriental do Uruguai’ depois de uma inglória guerra Cisplatina, para manter os uruguaios sob o controle do Brasil (DE CICCIO; GONZAGA, 2011, p.70)

Atos de Governo: nestes casos os Estados são formados “quando um governo absoluto, por um ato simples de vontade, dá nascimento a um Estado”. (CICCIO; GONZAGA, 2011, p.70)

Os exemplos citados na literatura se restringem aos atos praticados por Napoleão quando, por sua vontade própria, criou diversos Estados entre aqueles que havia conquistado na Europa.

Acima foram mencionados os modos possíveis de criação de novos Estados. A seguir iremos nos concentrar no estudo do conceito de Estado, suas características e finalidade.

1.2. Conceito de Estado

A palavra Estado, no sentido em que hoje a empregamos, é relativamente nova. Esta denominação vem evoluindo desde a antiguidade, a partir da *Polis* grega e da *Civitas* romana, e “advém do substantivo latino status, e relaciona-se com o verbo *stare*, que significa *estar firme*.” (DE CICCIO; GONZAGA, 2011, p.46)

De acordo com Maluf (1995, p.19), o termo Estado teria sido utilizado pela primeira vez na Itália, *Stato*, embora com significado muito vago. Nos séculos XV e XVI, Inglaterra, França e Alemanha também começaram a utilizar o termo Estado como referência à ordem pública.

Na literatura científica, por sua vez, “o termo Estado foi empregado pela primeira vez por Nicolau Maquiavel, no início de sua obra *O Príncipe*, publicada em 1513” (DE CICCIO; GONZAGA, 2011, p.46)

Apesar de existirem inúmeras definições para Estado é impossível encontrar:

[...] uma definição de Estado que satisfaça todas as correntes doutrinárias [...], pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partidas quantos forem os ângulos de preferência dos observadores (DALLARI, 2011, p.119)

Acerca deste problema de definição do conceito de Estado, Miguel Reale (2003, p.125) cita uma observação feita por Jellinek:

[...] não se deve admitir que a única maneira justa de explicar o Estado seja o sociológico, a política, a histórica, isto é, a não jurídica; [...] é preciso afastar o engano oposto, a pretensão de que só o jurista seja capaz, com seus métodos e processos, de explicar e resolver os problemas que se prendem o fenômeno do Estado.

Para Hans Kelsen⁷ e outros estudiosos do direito público internacional como Bluntschli, o estado deveria ser encarado por dois ângulos diversos: primeiro como

⁷ Hans Kelsen (1881 — 1973) jurista e filósofo austríaco, sendo um dos mais influentes pensadores do direito no século XX. Produziu cerca de quatrocentos livros e artigos, com destaque para a “Teoria Pura do Direito” que até hoje guia os pensamentos de muitos dos doutrinadores modernos. Um de seus pensamentos mais importantes é a ideia de ordenamento jurídico como sendo um conjunto hierarquizado de normas jurídicas, cuja norma mais importante é denominada como norma fundamental, da qual as demais tiram seus fundamentos de validade. Com o aprofundamento dos seus estudos, Kelsen

objeto de valoração, isto é, encara o Estado como deveria ou não deveria ser e, depois como realidade social, ou seja, como efetivamente é. Sendo que só na primeira hipótese o estudo tem caráter científico. (MALUF, 1995)

Assim sendo, para Kelsen o Estado poderia ser definido como “ordem coativa normativa da conduta humana”. (DALLARI, 2011, p.121)

Entretanto, apesar das diferentes posições doutrinárias, algumas definições de Estado vêm sendo utilizadas com maior frequência e entre elas pode-se citar o conceito de Estado apresentado por Azambuja (2001, p.6) que leciona que “Estado é uma organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado”.

Para Clóvis Beviláqua (apud MALUF, 1980) a definição de Estado pode ser entendida como “um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica”.

Celso Bastos (2004, p.49) entende que o “Estado significa um organismo próprio dotado de funções próprias, ou seja, o modo de ser da sociedade politicamente organizada, uma das formas de manifestação do poder”.

Na visão de Cicco e Gonzaga (2011, p.47), o Estado poderia ser definido como uma:

[...] instituição organizada política, social e juridicamente, ocupa território definido e, na maioria das vezes sua lei é uma Constituição escrita. É dirigido por um governo soberano reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e coerção.

Por fim, Dallari (2011, p.122) conceitua o Estado “como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

afirma que esta norma fundamental deveria ser a norma de direito internacional. Ou seja, as normas nacionais deveriam ser criadas com observação das normas internacionais e, seriam hierarquicamente inferiores as normas de direito internacional.(SGARBI, Adrian. Hans Kelsen (Ensaio Introdutório). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007)

Observa-se que todas as definições acima apresentadas, ainda que com certas distinções, tem em comum a presença de três elementos sem os quais não é possível a existência de Estado, quais sejam: uma população, um território definido e um governo.

1.3. Elementos Essenciais do Estado

Ademais dos conceitos de Estado citados, é possível também descreve-lo “analiticamente através de seus elementos constitutivos: O Estado é uma sociedade de pessoas chamada *população*, em determinado *território*, sob a autoridade de determinado *governo*, a fim de alcançar determinado objetivo, o *bem comum*”. (MALUF, 1995, p.23)

Apesar de ser comum a presença destes três elementos característicos em todos os Estados, Dallari (2011, p.78-79) afirma que:

[...] existe uma grande diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto ao número [destas características]. De maneira geral, costuma-se mencionar a existência de dois elementos materiais, o território e o povo, havendo grande variedade de opiniões sobre o terceiro elemento, que muitos denominam formal. O mais comum é a identificação desse último elemento com o poder ou alguma de suas expressões, como autoridade, governo ou soberania.

Antes de nos aprofundarmos nos conceitos dos elementos essenciais dos Estados, é importante fazer uma breve distinção entre duas formas de Estados: o Estado perfeito e o Estado imperfeito.

Acerca desta distinção, Queiroz Lima (1957, p.198) preleciona que o Estado perfeito pode ser compreendido como aquele que reúne os três elementos constitutivos: população; território; e governo, cada um na sua (perfeita) integridade. O elemento governo entende-se como poder soberano irrestrito. É característica do Estado perfeito, sobretudo, a plena personalidade jurídica de direito público internacional.

O Estado imperfeito pode ser entendido como aquele que embora possuindo os três elementos constitutivos (população, território e governo), sofre restrições em qualquer deles. Essa restrição se verifica com maior frequência, sobre o elemento governo. O Estado imperfeito pode ter administração própria de auto-organização, mas não é Estado na exata acepção do termo enquanto estiver sujeito à influência tutelar de uma potência estrangeira. Não sendo soberano, não é pessoa jurídica de direito público internacional, logo, não é Estado perfeito.

População

A população é o primeiro elemento essencial para a formação de qualquer Estado, “uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma”. (DALLARI, 2011, p.100)

São inúmeras as definições de população, sendo que para Maluf (1995, p.24), população seria “a reunião de indivíduos de várias origens, os quais se estabelecem num determinado território, com ânimo definitivo, e aí se organizam politicamente”.

Porém, para muitos autores, tais como Dalmo de Abreu Dallari e Darcy Azambuja, a terminologia correta no momento de se referir ao elemento pessoal de formação dos Estados deveria ser *povo* e não *população*.

Cláudio De Cicco e Álvaro Gonzaga (2011, p.47), lecionam que:

[...] a população consiste no conjunto de todos os habitantes do território do Estado, quer com ele mantenham ou não vínculos políticos, mas mantendo necessariamente vínculos jurídicos uma vez que estão sob o império das leis do Estado. Em outras palavras, população consiste no total aritmético das pessoas que vivem dentro dos limites fronteiriços de um determinado Estado.

[...] povo é o conjunto de cidadãos que mantem necessariamente vínculos políticos e jurídicos, definida, inclusive, sua nacionalidade naquele Estado.

Azambuja (2001, p.19), entende que o elemento humano do Estado é sempre um *povo* e o defini como:

Povo é a *população* do Estado, considerada sob o aspecto puramente jurídico, é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem

determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos as mesmas leis, são os súditos, os cidadãos de um mesmo Estado [...] ainda que formado por diversas raças, com interesses, ideias e aspirações diferentes.

Neste mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari (2011, p.104) conceitua *povo* como o “conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir um Estado, estabelecendo com este vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano”.

Fica claro a existência de duas correntes doutrinárias, uma que entende que somente os cidadãos seriam o elemento pessoal essencial de formação dos Estados, e outra que este elemento seria qualquer pessoa que esteja sujeita ao ordenamento jurídico de determinado Estado.

Território

O Território é um dos elementos essenciais para a constituição do Estado, pois é sua base física, sendo reconhecido pela maioria dos autores, como condição *sine qua non* para a existência de um Estado.

O conceito de território, como componente do Estado, somente aparece com o Estado Moderno. Conforme aponta Dallari (2011, p.92) nas cidades-Estados, que se restringia a um centro urbano e uma zona rural circunvizinha, não havia ensejo para conflitos de fronteiras, portanto não existia clara delimitação territorial.

Para Hans Kelsen (2000, p.304), o território “é o espaço para o qual, segundo o Direito Internacional geral, apenas uma determinada ordem jurídica está autorizada a prescrever atos coercitivos, é o espaço dentro do qual apenas os atos coercitivos estipulados por essa ordem podem ser executados”.

Neste mesmo sentido, Celso Bastos (1988, p.121) define território como “o espaço no qual o Estado exerce sobre as pessoas que ali se encontram o seu poder”.

Darcy Azambuja (2001, p.36), por sua vez, entende que o território “é a base física, a porção do globo por ele ocupada, que serve de limite à sua jurisdição e lhe fornece recursos materiais”.

Apesar da maioria dos autores concordarem que o território é um elemento essencial para existência de qualquer Estado, estes discordam sobre o relacionamento entre o Estado e seu território.

Paulo Bonavides (*apud* Dallari, 2011, p.94) faz esta distinção entre quatro concepções diferentes de território:

Território-patrimônio: característica do Estado Medieval e com alguns reflexos em teorias modernas. Essa teoria não faz diferenciação entre *imperium* e *dominium*, concebendo o poder de Estado sobre o território exatamente como o direito de qualquer proprietário sobre o imóvel;

Território-objeto: que é a que concebe o território como objeto de um direito real de caráter público. Embora com certas peculiaridades, a relação do Estado com seu território é sempre e tão só uma relação de domínio;

Território-espaço: teoria segundo a qual o território é a extensão espacial da soberania do Estado. A base dessa concepção é a ideia de que o Estado tem um direito de caráter pessoal, implícito na ideia de *imperium*. Alguns adeptos dessa orientação chegam a considerar o território como parte da personalidade jurídica do Estado, propondo mesmo a expressão território-sujeito;

Território-competência: teoria defendida por Hans Kelsen, que considera o território o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado.

Apesar da existência de diversas teorias e entendimentos sobre o território de um Estado, Dallari (2011, p.95) faz algumas observações importantes que se aplica a qualquer uma delas: não existe Estado sem território; o território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado; além de ser elemento constitutivo necessário, o território, sendo o âmbito de ação soberana do Estado, é objeto de direito deste, considerado no seu conjunto, sendo possível a alienação de parte do Estado se o povo assim o quiser.

Por fim, Celso Bastos (2004, p.70) aponta que “o território não fica restrito apenas à área material circunscrita pelas fronteiras, abrange também as águas territoriais, o ar e o subsolo”.

Governo

Foram apresentados os elementos materiais de qualquer Estado, agora iremos nos ater ao estudo do elemento formal dos mesmos. Existem diversas posições doutrinárias sobre qual deveria este elemento, alguns autores o chamam de governo, outros de soberania, “mas entre todas as definições há um denominador comum, expresso no exercício do poder, esperando-se que tal poder seja soberano e exercido pelo povo”. (DE CICCIO; GONZAGA, 2001, p.51)

Maluf (1995, p.27) preleciona que “o governo – terceiro elemento do Estado – é uma delegação de soberania nacional, de acordo com a escola francesa. Segundo a escola alemã, seria um atributo indispensável da personalidade abstrata do Estado”.

Apesar de estes serem os elementos básicos formadores de qualquer Estado, o fato de:

[...] encontrar-se sobre certo território bem delimitado uma população estável e sujeita à autoridade de um governo não basta para identificar o Estado enquanto pessoa jurídica do direito das gentes, afinal, estes três elementos se encontram reunidos em circunscrições administrativas várias, até mesmo municípios como Recife e Caldas Novas. Identificamos o Estado quando seu governo – ao contrário do que sucede com o de tais circunscrições - não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de sua competência [...] (REZEK, 1995, p.229)

Pode-se concluir que além dos elementos descritos a soberania é um atributo fundamental do Estado, e o faz titular de competências que, por existir uma ordem jurídica internacional não são consideradas competências ilimitadas, mas nenhuma outra autoridade superior às possui.

Tendo em vista a importância desta discussão, o tema soberania e suas demais características serão melhor exploradas no capítulo que segue.

1.4. Reconhecimento de novos Estados

Reconhecimento é o ato por meio do qual um sujeito de direito internacional aceita uma determinada situação de fato ou de direito e, eventualmente, declara considerá-la legítima. Normalmente este reconhecimento se dá através de uma notificação do Estado interessado dirigida aos demais Estados.

Em relação à natureza jurídica deste reconhecimento, a doutrina se divide em três correntes distintas, conforme apontado por Dallari e Azambuja:

1ª TEORIA CONSTITUTIVA: sustenta que a personalidade do novo Estado é constituída pelo ato de reconhecimento. O reconhecimento é que constitui, cria, estabelece a personalidade do novo Estado. Ou seja, se o Estado não é reconhecido, ele não existe.

2ª TEORIA DECLARATÓRIA: o reconhecimento do Estado é um simples ato de constatação do Estado, que preexiste a ele. O Estado tem personalidade jurídica independentemente do seu conhecimento, uma vez que ele existe desde que preencha os requisitos: população, território delimitado, governo efetivo e independente e soberania.

3ª TEORIA MISTA: admite que o reconhecimento constata um fato (Teoria Declaratória) e produz efeitos jurídicos e é a partir desse reconhecimento que surgem os direitos e deveres (Teoria Constitutiva).

Atualmente a teoria mais aceita é a de natureza declaratória de reconhecimento, para muitos autores, tal como Rezek (1995, p.230), a teoria constitutiva seria uma proposição teórica viciosa já que o reconhecimento dos Estados é um ato meramente declaratório da qualidade estatal. Corroborando com esta tendência, a Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu artigo 13, dispõe que:

A existência política do Estado é independente do seu reconhecimento pelos outros Estados. Mesmo antes de ser reconhecido, o Estado tem o direito de defender a sua integridade e independência, de promover a sua conservação e prosperidade, e, por conseguinte, de se organizar como melhor entender, de legislar sobre os seus interesses, de administrar os seus serviços e de determinar a jurisdição e a competência dos seus tribunais. O exercício desses direitos não tem outros limites senão o exercício dos direitos de outros Estados, conforme o direito internacional.

2. SOBERANIA

Com a globalização e a necessidade de uma maior integração entre os Estados, “muitos conceitos clássicos foram relativizados, principalmente aqueles associados às atividades estatais sofreram alterações a partir do integracionalismo, desestabilizando os fundamentos da ordem de Westfália: a territorialidade, a soberania, a legalidade e a autonomia do Estado” (RIBEIRO, 2010, p. 228).

Pode-se afirmar que o conceito de soberania foi um dos mais afetados por estas mudanças vistas no último século. A autonomia do Estado diminuiu substancialmente, pois se desenvolveu uma forma de ordenar as vontades dos soberanos sem que uma se sobreponha a outra.

Com o objetivo de aprofundamento deste tema este capítulo tratará do conceito de soberania, seu surgimento, evolução histórica, características e principalmente sobre esta nova interpretação dada a este antigo princípio que sempre foi um dos principais pilares do direito internacional.

2.1. Principais contornos sobre soberania

Ser soberano significa um poder ilimitado, no tener nadie por encima de sí⁸ (RAMELLA, 1988, p.52)

Segundo Darcy Azambuja (2001) a doutrina clássica de soberania é de origem francesa e foi-se formando em consequência da longa batalha travada pelos reis da França, internamente para impor sua autoridade aos barões feudais, e externamente para se emancipar da tutela do Santo Império Romano, primeiro, e do papado, depois.

⁸ Ser soberano significa um poder ilimitado, não ter ninguém acima de ti.

Conforme os costumes do tempo, os barões feudais eram soberanos em seus feudos e o rei somente possuía esta autoridade em terras de sua propriedade. Porém os reis da França sustentaram uma luta tenaz para a consolidação da autoridade real e unificação do povo francês.

As lutas entre o monarca e os senhores feudais não tardaram em obrigar a alguns destes, os mais fracos, a se tornarem vassallos e tributários da coroa, isto é, reconhecer a autoridade do rei e pagar-lhe tributos. Quando a autoridade do rei foi imposta a todos os barões, quando todos lhe pagavam tributos, o único soberano em suas terras é o rei. Aos poucos, o conceito de soberania que a princípio estava ligado a posse de terras, passou a ser sinônimo do poder real propriamente dito.

Observa-se, portanto, que o conceito de soberania teve início para tratar de assuntos internos. Jean Bodin⁹, que foi o primeiro pensador a tratar deste conceito em sua obra “Les Six Livres de la République” (1576), asseverando que:

[...] a soberania, na sua concepção, é o poder ilimitado, e indivisível de fazer leis. É o poder supremo sobre os súditos; é o direito geral de impor leis a todos os cidadãos independentemente dos seus consentimentos. A lei, para tanto, não é mais do que mandato do soberano no exercício do seu poder soberano. O soberano possui a capacidade de elaborar e alterar a lei que observam seus súditos; O soberano não pode estar sujeito às ordens de outra pessoa, porque é o soberano que legisla para o súdito; O poder do soberano será adequadamente exercido se é exercido de forma exclusiva e incondicional. (LIMA, A. 2002, p. 36)

No âmbito internacional, estes mesmos reis estavam em guerra semelhante contra os imperadores alemães, que se julgavam herdeiros do império romano e contra a Santa Sé que por muito tempo se viu com o direito de confirmar os reis no trono e o de depô-los, por meio da excomunhão.

Em ambas contendas os reis da França saíram vitoriosos adquirindo a característica do poder soberano no âmbito nacional e internacional, ou seja, não reconhece nenhum outro poder superior ao seu.

⁹ Jean Bodin (1530 — 1596). é considerado por muitos o pai da Ciência Política devido ter sido o primeiro autor a dar ao tema da soberania um tratamento sintetizado, em sua obra “Les Six Livres de la République”, publicado em 1576. A ideias de Bodin retrata o que foi o Estado Absolutista: um Estado onde se considerava o poder do monarca como absoluto e de origem divina. A soberania é, para ele, absoluta somente se limitando a lei divina e a lei natural e deve se concertar nas mãos do governante.

Surgiram então outras concepções para o conceito de soberania destacando-se a definição apresentada por Jellinek (*apud* RIBEIRO, 2010, p. 228) de que a soberania “é a capacidade do Estado a uma auto vinculação e autodeterminação jurídica exclusiva”.

Dada a importância da soberania para que as vontades dos governantes fossem impostas, os percussionistas deste conceito sempre buscaram uma justificação filosófica e até teológica para com isso conseguir a adesão dos governados sem necessidade da utilização contínua da força. Conforme apontado por Dalmo de Abreu Dallari (2011, p.88) as teorias justificadoras do poder soberano podem ser dividido em dois grandes grupos, a saber:

Teorias teocráticas, que tiveram predominância no fim da Idade Média, [...] essas teorias apresentavam-se como de direto divino sobrenatural quando afirmavam que o próprio Deus concederá o poder ao príncipe, ou ainda que a soberania vem de Deus, como todas as coisas terrenas com o titular da soberania a pessoa do próprio monarca.

Teorias democráticas, [...] as teorias democráticas apresentam três fases sucessivas, nitidamente distintas. Na primeira, aparece como titular da soberania o próprio povo, como massa amorfa, situado fora do Estado. Numa segunda fase, qua adquire seu ponto de consolidação na Revolução Francesa, a titularidade é atribuída a nação, que é o povo concebido em numa ordem integrante. Por último, chega-se a afirmação de que o titular da soberania é o Estado, o que começaria a ser aceito na segunda metade do século XIX e ganharia grande prestígio no século XX.

2.1.1. Teoria do direito divino

Conforme aponta Cláudio De Cicco e Álvaro Gonzaga (2011, p. 55) a teoria do direito divino é uma das mais antigas e pregava que o “governo do imperador ou do faraó era consequência de uma virtude divina, que os fazia filhos dos deuses”.

Neste momento de história é comum que a religião, a política e o direito estejam diretamente entrelaçados. Quase todos os fenômenos eram explicados através da religião, inclusive o poder do monarca que conforme prega esta doutrina teria sido entregue pelos próprios deuses.

Além de exemplos antigos como o Egito e da Babilônia, esta teoria pode ser encontrada no mundo ocidental quando observamos o Pontífice da Igreja Católica, o

Papa, que é chefe do Estado do Vaticano, e tem poder considerado divino pelos fiéis católicos donde lhe advém à infalibilidade em questões de fé.

2.1.2. Teoria da soberania absoluta do rei

“[...]a soberania do rei é originária, ilimitada, absoluta, perpétua e irresponsável em face de qualquer outro poder temporal ou espiritual”. (BODIN, J. apud MALUF, 1995, p.47).

De acordo com Jean Bodin (*apud* Santos, 2009, p.95), esta teoria começou a ser desenvolvida na França, por volta do século XVI, e tem suas raízes nas monarquias antigas fundadas no direito divino dos reis.

Os monarcas franceses, apoiados na doutrina de Maquiavel() e de outros pensadores, levaram as monarquias absolutistas às suas últimas consequências, identificando na pessoa do rei o próprio Estado, a soberania e a lei.

Esta teoria defende que o rei era o único detentor da soberania, já que ele era o próprio Estado.

Porém, nem mesmo Bodin que foi o maior defensor desta teoria, “se livrou de contradições, quando admitia a limitação do poder de soberania pelos princípios inelutáveis do direito natural”. (MALUF, 1995, p.47)

2.1.3. Teoria da soberania popular

Conforme aponta Cicco e Gonzaga (2010, p.56) “na teoria da soberania popular o soberano é o povo em seu sentido mais amplo (população). Ele é o verdadeiro titular da soberania da qual os governantes têm o exercício por delegação popular.”

Percebe-se que esta teoria pertence a outro momento histórico onde a crença religiosa e a doutrina política são nitidamente separadas, não havendo mais como conceber qualquer interferência de entidades sobrenaturais na vida política dos povos, nem tão pouco a soberania na mão de um monarca.

De acordo com Santos (2009, p. 27) a doutrina “da soberania popular teve como seu defensor maior Rousseau e [...] postulava a unanimidade do corpo de cidadãos”, ou seja, a decisão deveria ser tomada por todos os cidadãos em conjunto.

Vale salientar que esta teoria considera como povo todas as pessoas residentes em determinado território, ainda que de maneira provisória, inclusive os não nacionais.

2.1.4. Teoria da soberania nacional

Ganhou corpo com as idéias político-filosóficas que fomentaram o liberalismo e inspiraram a Revolução Francesa: ao símbolo da Coroa opuseram os revolucionários liberais o símbolo da Nação. Como frisou Renard, a Coroa não pertence ao Rei; o Rei é que pertence à Coroa. Este é um princípio, é uma tradição, de que o Rei é depositário, não proprietário. (MALUF, 1995, p.48)

A teoria da soberania nacional, que muito se assemelha com a teoria da soberania popular, sustentava que a nação é a fonte única do poder de soberania. O órgão governamental só o exerce legitimamente mediante o consentimento nacional.

De acordo com Sahid Maluf (1995, p. 48) “esta teoria é radicalmente nacionalista: a soberania é originária da nação, no sentido estrito de população nacional (ou povo nacional), não do povo em sentido amplo. Exercem os direitos de soberania apenas os nacionais ou nacionalizados, no gozo dos direitos de cidadania, na forma da lei. Apesar de semelhantes não há que confundir a "teoria da soberania popular", que amplia o exercício do poder soberano aos alienígenas residentes no país”.

Ou seja, enquanto na teoria da soberania popular a palavra “povo” era empregada em seu sentido mais amplo de população, na teoria da soberania nacional o elemento pessoal “povo” é restrito somente aos cidadãos ou nacionais do país, não englobando os estrangeiros que ali residem.

2.1.5. Teoria da soberania do Estado

De acordo com DE Cicco e Gonzaga (2011, p. 56) esta teoria surgiu na Alemanha e pregava que “soberano não era o governante, nem o povo, mas o próprio Estado, considerado como um ser que realiza plenamente a organização da nação e é a meta final de todos os cidadãos”.

Esta teoria tem o alicerce na ideia de que a única fonte de direito é o Estado e teve como seu principal expoente Jellinek, segundo qual:

[...] a soberania é em síntese, apenas uma qualidade do poder do Estado, ou seja, uma qualidade do Estado perfeito. O Estado é anterior ao direito e sua fonte única. O direito é feito pelo Estado e para o Estado; não o Estado para o direito. A soberania é um poder jurídico, um poder de direito, e assim como todo e qualquer direito, ela tem sua fonte e a sua justificativa na própria vontade do Estado. (MALUF, 1995, p.49)

As teorias da soberania absoluta do Estado tiveram ampla repercussão no pensamento político internacional e justificaram, por muitas vezes, a formação dos Estados nazistas e fascistas que desafiaram o mundo por duas vezes mas foram contidos pelos defensores do liberalismo.

2.1.6. Teoria negativista da soberania

A soberania é uma ideia abstrata. Não existe concretamente. O que existe é apenas a crença na soberania. Estado, nação, direito e governo são uma só e única realidade. Não há direito natural nem qualquer outra fonte de normatividade jurídica que não seja o próprio Estado. E este

conceitua-se como organização da força a serviço do direito. (MALUF, 1995, p.51)

Esta teoria teve como seu principal pensador Ludwig Gumplowicz e era da mesma natureza absolutista da teoria de soberania do Estado. Para Ludwig a soberania era “um princípio indemonstrado, indesmonstrável e inútil” acrescenta ainda que, soberana, é a lei, e esta encontra sua legitimidade no direito natural que preside e limita o direito estatal.

2.1.7. Teoria realista ou institucionalista

A soberania é originariamente da Nação (quanto à fonte do poder) mas, juridicamente do Estado (quanto ao seu exercício). (MALUF, 1995, p. 51)

Esta é a teoria que vem ganhando a maior quantidade adeptos nos últimos anos tendo em vista as novas realidades mundiais.

Para os defensores da teoria da soberania realista ou institucionalista “a soberania é originária da Nação, mas só adquire expressão concreta e objetiva quando institucionalizada no órgão estatal, recebendo através deste seu ordenamento jurídico-formal dinâmico.” (MALUF, 1995, p. 51)

Observa-se que esta teoria poderia ser entendida como uma teoria que engloba a teoria da soberania nacional, já que a nação é a detentora do poder soberano e a teoria da soberania do Estado já que este, apesar de somente atender os desejos da sua população, é o detentor do exercício do poder. Os cidadãos não tem o poder de exercício direto, deverão ser representados pelos seus governantes.

2.2. Características e limitações da soberania

Independentemente da teoria defendida quase a totalidade dos estudiosos reconhecem que a soberania possui as seguintes características: é una, indivisível, inalienável e imprescritível.

“É una na medida em que não pode existir mais de uma autoridade soberana em um mesmo território. Se repartida, haveria mais de uma soberania, quando é inadmissível a coexistência de poderes iguais na mesma área de validade das normas jurídicas” (MALUF, 1995, p.48)

Neste mesmo sentido preleciona Dallari (2011, p.73)

[A soberania é] poder incontestável, ou poder de decisão em última instância sobre a atributividade das normas, é sempre o poder superior a todos os demais que existam no Estado, não sendo concebível a convivência de mais de um poder superior no mesmo âmbito.

É considerada indivisível “porque, além das razões que impõe sua unidade, ela se aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania.” (DALLARI, 2011, p.87)

Nem mesmo a clássica divisão do poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, importa em divisão da soberania. Pelos três órgãos formalmente distintos se manifesta o poder uno e indivisível, sendo que cada um deles exerce a totalidade do poder soberano na esfera da sua competência (MALUF, 1995, p. 49)

“A soberania é inalienável, pois aquele que a detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado” (DALLARI, 2011, p.87).

Em relação ao prazo de duração a soberania somente poderia ser imprescritível, pois, “uma nação, ao se organizar em Estado soberano, o faz em caráter definitivo e eterno. Não se concebe soberania temporária”. Todo poder soberano tem por objetivo de existir permanentemente e só desaparece quando forçado por vontade superior.

Ainda que possua todas estas características a soberania de determinado Estado não pode ser ilimitada. Leciona Maluf (1995, p.53) que

[...] a soberania é limitada pelos princípios de direito natural: porque o Estado é apenas instrumento de coordenação do direito, e porque o direito positivo que do Estado emana só encontra legitimidade quando se conforma com as leis eternas e imutáveis da natureza; pelo direito grupal: por que sendo o fim do Estado a segurança do bem comum, compete-lhe coordenar a atividade e respeitar a natureza de cada um dos grupos menores que integram a sociedade civil; [...] no plano Internacional, a soberania é limitada pelos imperativos da coexistência de Estados soberanos, não podendo invadir a esfera de ação das outras soberanias.

De acordo com o mesmo autor, uma vez que não contrarie as normas de direito e nem ultrapassando os limites naturais da competência estatal, a soberania é imperiosa e incontestável.

2.3. Flexibilização do conceito de soberania

[...] a soberania foi sendo reconstruída, ao longo do tempo, na medida em que o fenômeno da globalização e da mundialização do capital impuseram ao Estado a adoção e integração de normas jurídicas, oriundas do ordenamento jurídico internacional, rompendo, por conseguinte, o conceito de Rousseau de soberania caracterizada “como sendo uma, inalienável e indivisível (ROSSEAU, 1989, p.36)

Um dos estudiosos responsáveis por reiniciar as discussões sobre o conceito de soberania foi Hans Kelsen (1881-1973), com o objetivo de procurar uma nova definição, mais flexível, opondo-se aos teóricos absolutistas que o antecederam.

A partir de seus estudos surgiram conceitos menos rígidos em relação à soberania, a qual afirmava que o antigo conceito era incompatível com o Direito Internacional e ao estabelecimento de uma ordem jurídica à nível mundial.

Se o problema a resolver é a essência da soberania, em particular de sua essencialidade para o Estado – como o ordenamento jurídico – então se está diante da relação entre o direito internacional e o ordenamento jurídico estatal. Desta resulta o reconhecimento da unidade necessária destes dois sistemas (KELSEN apud Nogueira R., 2007, p.2)

Este novo conceito defendido por Kelsen possibilitou uma mudança de paradigmas no sentido de perceber que a concepção clássica da soberania, vista como um poder absoluto, não poderia ser considerada no âmbito interno e externo.

Neste mesmo sentido temos o pensamento de Quintano Ripollés (apud RAMELLA, 1988, p. 52) que afirma: *“Es, pues, tarea primordial de la filosofía del derecho e del internacional luchar por todos los médios contra el viejo tabu de las soberanias absolutas, cuyo fantasma se yergue fatalmente para impedir todo progreso decisivo em el caminho de la integración comunitária, de cualesquier signo afuera”*.¹⁰

Compartilhando do mesmo pensamento Adilson Pires (2010, p.41) aponta que:

[...] a noção de soberania está passando por um momento de flexibilização, tendo em vista a inserção cada vez maior do Estado no cenário internacional [...] a formulação teórica da soberania não pode mais fazer-se a partir da ideia do absoluto, operando-se nos nossos dias a relativização do conceito da sociedade internacional.

Apesar de muitos autores entenderem que o antigo conceito de soberania não mais se adequa a nova realidade enfrentada pelo mundo, ainda existem alguns pensadores que entendem que esta “nova soberania” está desgastando os poderes tradicionais dos estados soberanos.

Norberto Bobbio (apud CRUZ, 2002, p.16) assinala que os maiores causadores deste desgaste seriam as comunidades regionais e suas consequentes regras de cunho supranacional.

[...] o golpe maior veio das chamadas comunidades supranacionais, cujo objetivo é limitar fortemente a soberania interna e externa dos Estado membros; as autoridades ‘supranacionais’ tem a possibilidade de conseguir que algumas cortes de justiça definam e confirmem a maneira

¹⁰ “É, portanto, tarefa primordial da filosofia do direito e do direito internacional lutar por todos os meios contra o velho tabu das soberanias absolutas, cujo fantasma se ergue fatalmente para impedir todo progresso no caminho da integração comunitária”.

pela qual o direito 'supranacional' deve ser aplicado pelos Estados em casos concretos.

Apesar da falta de unanimidade em relação aos benefícios ou não desta nova visão dada ao conceito de soberania é certo que este vem se readequando aos novos desafios enfrentados pela comunidade internacional.

2.4. O conceito de soberania sob uma perspectiva contemporânea

A transferência de poderes, ou alienação (concessão ou delegação) de porções da soberania a entes supranacionais não parece retirar do Estado o dever-poder de proteger seus súditos. Ao contrário, concede-lhes o direito de buscar uma proteção ampliada e mais afetiva de seus interesses e direitos, bem como lhes exige um comportamento adequado às suas relações com súditos de outros Estado. (FURLAN, 2004, p. 130)

No decorrer do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, ampliaram-se os tratados que instituem as organizações internacionais e observou-se um aumento na integração dos Estados em blocos regionais. Porém, ao constituírem estas entidades os Estados devem ceder uma parcela substancial da sua soberania em prol de uma organização multilateral que irá exercer o poder em conjunto e compartilhadamente, em busca dos objetivos comuns do grupo.

Esta mitigação do conceito de soberania decorre da assinatura de inúmeros tratados e de outras regras de direito internacional, sobretudo da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em cujo art. 2º., inciso I, prevê que “a organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”

Vale ressaltar que, conforme este mandamento, todos os Estados representados em uma comunidade internacional gozam dos mesmos direitos e se submetem aos mesmos deveres, sendo vedada a diferenciação entre eles em função da localização geográfica, da predominância de raças em seu território, da

capacidade econômica ou de qualquer outro critério distintivo que queira se estabelecer.

[...] os Estados, que usam sua soberania plena para se integrarem, após a integração não se subordinam a qualquer outra autoridade ou poder, mas simplesmente, repartem o exercício do poder soberano, às vezes representadas por um organismo supranacional escolhido segundo padrões estabelecidos pelos prósperos Estados contratantes. (PIRES, 2010, p.42)

Hans Kelsen (apud CRUZ, 2002, p.9), referindo-se à vinculação do Estado por meio de tratados escreveu que “em regra geral, pode-se dizer que o tratado não prejudica a soberania, já que, definitivamente, esta limitação se baseia na própria vontade do Estado ilimitado; mais ainda: em virtude desta limitação, fica assegurada a soberania estatal”.

Conclui-se, portanto, que a vinculação do Estado por meio de tratados não pode ser entendida como uma renúncia a soberania pois esta nada amis é que a própria vontade do Estado que, no uso ilimitado de sua soberania, entendeu que esta limitação iria trazer benefícios aos seus nacionais.

Este mesmo pensamento pode ser utilizado quando nos referimos aos processos de integração regional. Sobre este tema, Rocha (2008, p.13):

Este modelo integrativo é mais uma variável na definição da nova soberania, ou ainda, dos mecanismos de relacionamento intra-estatal nesse cenário globalizado que compartilha, ou pelo menos aumenta a ingerência em decisões até então soberanas, no sentido clássico do termo.

Outra questão que vem sendo discutido atualmente é se a existência de normas supranacionais poderia violar o direito de soberania dos Estados-membros. Para a maioria dos autores não pode-se falar em violação do direito de soberania pois, são os próprios países no uso ilimitado de sua soberania que, que por motivos diversos, se sujeitam a estas normas supranacionais. Ademais são os próprios Estados que criam as normas que irão reger sua convivência, bem como as penalidades em caso de não cumprimento das normas estabelecidas. Neste mesmo sentido Arbuert – Vignali (1997, p. 84) entende que

*[...] la integración internacional vincula Estados soberanos y está regulada por sistemas jurídicos de coordinación donde el propio sujeto reglado es a la vez quién, de alguna manera, contribuye a la creación, vigilancia, evaluación del cumplimiento de las normas y al castigo de sus violaciones [...]*¹¹ (ARBUET – VIGNALI, 1997, p. 84)

Tendo em vista a relevância dos temas relacionados à integração regional e formação de blocos econômicos o próximo capítulo se aterá ao exame da evolução dos processos integracionistas em todo o mundo, suas fases de integração e de conceitos que servem como base para a realidade que enfrentamos hoje, tais como a supranacionalidade e o direito comunitário.

¹¹ “[...] a integração internacional vincula Estados soberanos e é regulada por sistemas jurídicos de coordenação onde o próprio sujeito regulado é, de alguma maneira, o responsável por contribuir para criação, vigilância, avaliação do cumprimento das normas e por impor as penalidades em caso de violação [...]”.

3. INTEGRAÇÃO REGIONAL E SUPRANACIONALIDADE

Neste capítulo será tratado o processo da integração regional já que este pode ser considerado o principal motivo pelo qual o conceito de soberania foi sendo reconstruído ao longo das últimas décadas. Serão abordadas as questões relacionadas à evolução histórica dos processos integracionistas, seus motivos, teorias e fases de integração.

Em seguida será apresentado o conceito de Direito Comunitário sob suas duas formas de organização, supranacional e intergovernamental, que são conceitos relativamente novos e tem seu desenvolvimento diretamente relacionado a evolução dos blocos regionais em todo o mundo.

3.1. O fenômeno da integração regional

A integração regional constitui um fenômeno contemporâneo “caracterizado pela institucionalização de um agrupamento de Estados nacionais em determinada região geopolítica” (LOPES, 2010, p.150)

As duas grandes guerras travadas no século XX fizeram com que o fenômeno da integração regional multiplica-se em todo o mundo. De acordo com Paulo de Pitta Cunha (2004, p. 51)

[...] depois da última guerra, da qual a Europa surgiu abalada nas suas forças vitais, a opinião europeia começou a perceber, pela primeira vez, a necessidade de uma séria aproximação entre as diversas nações no terreno político. Afastada a ameaça de unificação sob o império de um sistema autocrático e detestado, despontou a ideia de associar os Estados europeus, em plano de paridade, numa construção política comum, que – qualquer que fosse a intensidade do vínculo a estabelecer – pudesse restituir a Europa o prestígio e as prosperidade perdidos em razão dos antagonismos mesquinho entre os seus povos.

Conforme leciona Paulo de Pitta Cunha (2004, p. 140) a palavra integração econômica foi adotada pela primeira vez numa reunião em Paris, em outubro de 1949, por Paulo Hoffman, responsável por gerenciar o programa norte americano de recuperação da Europa devastada pelas duas grandes guerras mundiais: o conhecido Plano Marshall¹². No seu discurso perante o Conselho da Organização Europeia, Hoffman¹³ enfatizou a necessidade de “estabelecer um programa de longo alcance destinado a construir na Europa ocidental uma economia dinâmica e expressiva [...] a substância da integração seria a formação de um grande mercado único, dentro do qual se suprimam a título permanente as restrições quantitativas aos movimentos de mercadorias, às barreiras monetárias, aos fluxos de pagamentos, eventualmente, todas as tarifas”

Ainda que existam diversos conceitos de integração internacional, ou regional, é difícil chegar a um conceito que abranja todas as doutrinas e ideologias existentes. Podemos fazer a distinção entre duas grandes correntes: os liberais e os protecionistas.

Para os pensadores que adotam o modelo liberal, por exemplo Wilhelm Röpke¹⁴, a integração internacional esta ligada a mercado único, caracterizado pela liberdade de comércio e pelo regime multilateral de pagamento. Para os protecionistas, cujo expoente máximo é Gunnar Myrdal¹⁵, a integração regional é a realização do antigo ideal ocidental de igualdade de oportunidades.

Paulo de Pitta Cunha (2004, p.154) procura trazer uma definição de integração econômica internacional que contemple tanto a ideologia liberal como a protecionista.

¹² O Plano Marshall foi a principal ação tomada pelos Estados Unidos em busca de auxiliar a Europa em sua reconstrução ao final da Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário de Estado dos Estados Unidos da América, George Marshall. Durante o período de quatro anos, iniciados em 1948, foram injetados bilhões de dólares em setores industriais que auxiliariam na reconstrução da Europa. O Plano Marshall instituído pelos estadunidenses resultou em incrível crescimento econômico para os países europeus envolvidos e grande influência na economia norte americana, pois os beneficiados terem dívidas para depois pagá-las. A produção industrial cresceu 35% durante o período de execução do plano se comparados com os anos anteriores, e a produção agrícola havia superado níveis dos anos pré-guerra.

¹³ Paul Gray Hoffman (1891 –1974) iniciou sua carreira como executivo em uma das maiores empresas automobilística dos Estados Unidos. No ano 1948, foi nomeado diretor da *Economic Cooperation Administration* sendo responsável por desenvolver e administrar o Plano Marshall.

¹⁴ Wilhelm Röpke (1899 – 1966) era professor de economia e foi um dos principais responsáveis pela reconstrução da Alemanha ao final da Segunda Grande Guerra Mundial. Foi um grande defensor da corrente liberal de integração já que todos seus estudos estavam relacionados as áreas econômica,s entendia que este era o principal objetivo a ser alcançado pro qualquer processo de integração.

¹⁵ Karl Gunnar Myrdal (1898 –1987) economista e sociólogo ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1974. É conhecido por seus estudos sobre o relacionamento entre as raças e suas dificuldades e ,talvez por este motivo, tenha sido um dos maiores defensores da corrente protecionista da integração econômica já que entendia que todas as pessoas deveriam ter acesso as mesmas oportunidades, e a integração regional auxiliaria este processo.

“[...] poder-se-á entender por integração internacional a forma de uma economia plurinacional de grande espaço, mediante a supressão dos fatores artificiais de discriminação nas relações entre unidades econômicas localizadas nos diferentes espaços nacionais (integração liberal), a crescida, em certos casos, da introdução de medidas destinadas a assegurar o desenvolvimento equilibrado e a solidariedade entre os elementos do conjunto (integração protecionista).

Apesar de não existir consenso quanto a um único conceito de integração econômica, Oscar Valente Cardoso (2004, p. 46) observa que todo processo de integração apresenta as seguintes características: “a liberalização comercial, por meio da redução ou supressão de barreiras, a liberação do deslocamento dos fatores produtivos, a harmonização ou a unificação das políticas econômicas dos países integrados”.

Tendo em vista estas características o mesmo autor defini o processo de integração regional “como um processo por meio do qual os Estados visam à criação de um mercado integrado, alcançado após a eliminação de restrições ao comércio, dando-se livre mobilidade a (um, alguns ou todos) os fatores produtivos”.

Resumidamente, a integração internacional, ou regional, constitui um processo pela qual os diferentes Estados-membros, movidos por interesses comuns, se unem em forma de bloco com o objetivo de efetivar as diferentes tarefas e promover a cooperação econômica e social em busca do bem estar dos cidadãos dos países integrantes.

Historicamente, os processos integracionistas tinham como principal objetivo a manutenção da paz. Conforme estes processos foram evoluindo se observou uma mudança nas finalidades destes blocos que passaram a ter o foco na cooperação mercantil através de políticas de redução de barreiras tarifárias e incentivos fiscais. Contemporaneamente, a integração regional visa incorporar a maior quantidade de variáveis possíveis tais como “a definição de uma política agrícola comum, regimes relativos ao tratamento de investimentos inter-regionais, desenvolvimento científico e transferência de tecnologia, cooperação industrial, tarifas, regras sobre condições de trabalho, movimentação de mão-de-obra dentre outras tantas áreas de cooperação estrutural” (FARIA, 2004, p. 79)

Neste mesmo sentido, “[...] *La idea de integración no sólo se refiere a lo económico sino que también se da en otras dimensiones más trascendentes (política, social, para la seguridad)*”¹⁶. (ARBUET – VIGNALI, 1997, p. 84)

Outros autores, tal como Bela Balassa (1961, p.24) distinguem os objetivos de integração para países desenvolvidos dos objetivos de integração para países em desenvolvimento. Para os primeiros, a integração objetiva, em parte, suprimir a constante intervenção do Estado na atividade econômica; a integração consiste na criação das uniões aduaneiras com vistas a diminuir as flutuações cíclicas transmitidas por meio do comércio internacional; e, por último, a integração leva ao renascimento e ao fortalecimento da economia europeia, tendo em vista os fatores dinâmicos resultantes do fenômeno da integração econômica.

Já, para os países em desenvolvimento, a integração apresenta duas razões distintas: o crescimento econômico que a integração com outros países pode propiciar, e a segunda no desejo de imitar o exemplo europeu e nos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu.

Diante destes argumentos pode-se perceber três razões para a existência do fenômeno integracionista: a integração permite a economia de escala mesmo para os países pequenos; a integração possibilita o desenvolvimento da política econômica pelo bloco e; a integração promove uma tentativa de coesão política entre seus Estados-membros.

Talvez este seja o motivo pelo qual a constituição dos blocos regionais foi, por um largo período, tema de interesse restrito a países com baixa ou decrescente participação nas trocas comerciais internacionais.

¹⁶ A ideia de integração não só se refere ao econômico se não que também se dá em outras dimensões (política, social e de segurança).

3.2. Teorias de integração e suas etapas evolutivas

A integração regional como a conhecemos hoje surgiu com a criação das comunidades Europeias na década de 50. Mais tarde, nos anos 80, a integração surgiu com vigor redobrado após ter passado por um período de mais de 20 anos de estagnação. Agora, as razões de segurança e defesa que sempre estiveram na base do primeiro período da integração surgem ampliadas e incluem outras ligadas à segurança e defesa.

São várias as teorias que tentam explicar a natureza, função, especificidade, avanço, efeitos, dificuldades dos processos integracionistas.

As principais teorias da integração econômica regional são fundamentalmente as seguintes: teoria econômica, federalista, funcionalista, neofuncionalista e intergovernamentalista, que serão abordadas nesta sequência,

Teoria Econômica

Segundo Gilpin (2001, p.68) a abordagem feita pelos economistas para explicar o fenômeno da integração assume que as instituições internacionais, incluindo as regionais, tais como a União Europeia, são estabelecidas para vencer falhas do mercado, e resolver problemas de coordenação e/ou eliminar obstáculos à cooperação econômica.

Para alguns autores, tal como o autor acima referido, as teorias econômicas não fornecem uma explicação satisfatória para explicar a integração. Estes autores assumem que os países tomam a decisão de se integrar sempre com o objetivo de aumentar a acumulação de capital; as questões relacionadas ao bem estar das pessoas são consideradas somente no âmbito econômico não se importando com outras questões que se tornam relevantes após a integração dos países.

Ou seja, esta teoria defende que o único motivo pelo qual os países se integram é o fortalecimento econômico. Porém, não parece razoável o que prega a teoria econômica já que, historicamente, os motivos que levaram ao início dos processos de integração estavam relacionados a manutenção da paz e não ao crescimento econômico.

Atualmente esta teoria também não poderia ser aceita pois, em casos como o da União Europeia, as questões econômicas são somente parte dos objetivos do bloco.

Como uma forma de resposta a teoria econômica de integração que nação podia explicar de forma clara os motivos pelo qual os países se integram proliferaram de forma significativa nas últimas décadas as teorias políticas de integração.

Teoria Federalista

A teoria federalista de integração econômica tem caráter predominantemente político, objetivando a formação de uma união federal entre os Estados integrantes com a finalidade de garantir a paz mundial (OLIVEIRA, 1999, p. 46)

A ideia da criação de uma federação internacional para assegurar a paz entre as nações não é recente, ao contrário, tem antecedentes remotos. O federalismo tenta explicar a integração regional pela criação de instituições políticas supranacionais, para os quais os estados transferem parte de sua soberania de forma voluntária, conservando apenas as competências não transferidas, explícitas e implicitamente. (FORTE, 1994, p. 36)

Para os defensores do federalismo, a criação de órgãos internacionais para administrar as políticas comuns do bloco é indispensável. Oscar Valente Cardoso (2004, p. 36) afirma que “a supranacionalidade é necessária para impedir que os países exerçam influencia ou obtenham interesses particulares nas decisões do órgão central, que deve ser independente e autônomo”.

A teoria federalista é fortemente criticada pois ela é incapaz de explicar as características fundamentais do ordenamento jurídico comunitário. “Trata-se de uma teoria estática que procura explicar o aspecto dinâmico da integração, sem levar em consideração a resistência da população à integração política em virtude do nacionalismo”.

Teoria Funcionalista

Para a teoria fundamentalista, a Comunidade não é um ente dotado de competência universal e não pode ser considerada um Estado. Pelo contrário, a Comunidade dispõe apenas de competências especiais definidas nos tratados. De acordo com os objetivos neles traçados, é uma organização com finalidades (sobretudo econômicas) e competências limitadas. A teoria funcionalista fundamenta-se no princípio geral de especificidade das competências e das habilitações especiais da Comunidade (FORTE, 1994, p. 38; OLIVEIRA, 1999, p.49)

A teoria funcionalista surgiu como forma de protesto à teoria federalista. Esta teoria considera que a forma mais segura de alcançar a integração e a paz é a cooperação ao nível de certas tarefas funcionais, tanto de natureza técnicas como políticas e econômicas, ao invés da criação de novas estruturas institucionais no plano político.

Nesse sentido, estas organizações internacionais funcionais estariam mais habilitadas do que os Estados, para levar a cabo determinadas tarefas sem que existam suspeitas do exercício de um controle supranacional.

Conclui-se, portanto, que a teoria federalista e funcionalista se diferencia na medida em que aquela objetiva ter uma autoridade política, e esta uma autoridade técnica. Desse modo, os defensores da teoria funcionalista defendem acordos institucionais mais amplos do que os propostos pelos federalistas, defendendo a criação de organismos geridos em conjunto pelos Estados integrados e não por um organismo supranacional.

Teoria Neofuncionalista

De acordo com Odete Maria de Oliveira (1999, p. 51) “a teoria neofuncionalista de integração econômica surgiu como uma resposta à incapacidade da Liga das Nações de manter e gerir a paz depois da Primeira Guerra Mundial. Trata-se de uma teoria mais avançada que o federalismo e o funcionalismo na busca de resposta para o fenômeno de integração econômica”

Esta teoria teve como formulador Ernest Haas¹⁷, que conceituava a integração regional como:

[...] o processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdições sobre os Estados nacionais (GOMES, E. 2007, p.169)

A teoria neofuncionalista distingue-se da teoria funcionalista por entender que não se justifica a separação entre o político e o técnico, levando em consideração que os países se entregam em virtude de suas características semelhantes e objetos comuns. Mas para ambos a solução seria a adoção de órgãos supranacionais.

Teoria Intergovernamentalista

O intergovernalismo não constitui propriamente uma teoria específica de integração regional, tal como ocorreu com o neofuncionalismo. Trata-se de um modelo teórico das relações internacionais que pode ser adotado para explicar a integração econômica regional (OLIVEIRA, 1999, p.54)

Esta corrente de pensamento preconiza a ideia de que os Estados são atores munidos de certa racionalidade e cujo comportamento reflete as pressões internas e

¹⁷ Ernest B Haas (1923 – 2003) professor da universidade de Columbia (USA) ficou conhecido pelo livro “The Uniting Europe” onde apresenta pela primeira vez sua tese conhecida como neofuncionalismo onde buscava demonstrar que somente com a união que a união funcional era a chave para o processo integracionista e que os objetivos econômicos eram somente parte dos motivos que levavam a integração, havendo outros tais como motivações sociais, políticas e de segurança.

externas sofridas. Nessa situação observasse dois estágios sucessivos: em primeiro lugar, os Estados devem definir um conjunto de interesses que serão o escopo da integração e, em segundo, os Estados negociam entre si como os objetivos anteriormente definidos serão alcançados.

Bela Balassa (1961, p. 68) apresenta três princípios vinculados à teoria intergovernamentalista: primeiro os Estados nacionais são os principais atores e a instituição comunitária é considerada um meio para o acompanhamento das políticas comunitárias. Segundo, as negociações para a formulação da política externa comum devem atender às pressões domésticas dos grupos sociais de Estado-partes, especialmente daqueles Estados menores. Por fim, o terceiro princípio refere-se à proteção das soberanias nacionais dos Estados-membros evitando assim a atribuição de prerrogativas sem limites definidos às entidades centrais.

Ao contrário da teoria neofuncionalista, que entende a estrutura supranacional como dinamizadora do processo de integração os intergovernamentalistas defendem que a existência de uma instituição intergovernamental, mais restrita, facilitará a integração (OLIVEIRA, 1999, p. 55)

Conclui-se, portanto, que o intergovernamentalismo depende essencialmente de dois fatores: primeiro os governantes definem suas políticas nacionais dentro dos limites da interdependência econômica, em seguida estas políticas são negociadas com o bloco em busca de chegar a um acordo que atenda as expectativas de todos os membros do bloco.

Independentemente da teoria defendida, a integração regional não se trata de um ato pontual que resolve todos os problemas do bloco. A integração regional segue um processo de evolução que se inicia com simples acordo econômico para redução de barreiras comerciais e que, de acordo com os objetivos do bloco econômico pode levar até uma moeda única e a adoção de políticas econômicas comuns.

O processo de integração apresenta fases que evoluem conforme o grau de aproximação que se pretende atingir na medida da satisfação dos interesses

econômicos, sociais e políticos dos Estado-partes. O processo de integração quando realizado de forma desorganizada pode levar ao fracasso.

Corroborando com esta ideia Oscar Cardoso (2004, p.7) leciona que:

[...] o processo de integração econômica regional parte do pressuposto de que a abertura das fronteiras entre os países integrados não pode ser feita de forma desorganizada, sem planejamento ou objetivos previamente delimitados, sob o risco de fracassar. Considerando-se ainda a abertura comercial traz, ao mesmo tempo, perdas e ganhos, é necessário evitar ou reduzir eventuais prejuízos que possam ser causados aos setores públicos e privados dos Estados envolvidos. Em consequência, são adotadas medidas políticas e econômicas durante o processo de integração econômica regional, com o intuito de serem alcançados com êxito os objetivos pretendidos [...]

A doutrina, normalmente faz a seguinte classificação quando nos referimos às fases de integração: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária. Vale salientar que para que uma fase possa entrar em vigor as fases anteriores devem necessariamente já estarem implantadas com sucesso.

3.2.1. Zona de Livre Comércio

Conforme o artigo XXIV, 8b¹⁸ do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT 1947) a zona de livre comércio é descrita como um grupo de um ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminem as tarifas alfandegárias e as demais regulações comerciais restritivas (exceto, na medida em que for necessário, as restrições autorizadas em virtude do artigo XII, XIII, XIV, XV e XX) em relação ao intercâmbio de produtos originários nos territórios dos países-membros.

De acordo com Lenice Raymundo e Thiago Ferreira (2003, p. 153; 2009, p.2) uma zona de livre comércio se caracteriza inicialmente pelo estabelecimento de

¹⁸XXIV 8. For the purposes of this Agreement:

(b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

tarifas preferenciais para, no momento seguinte eliminar completamente eliminar todas as barreiras ao transito de mercadorias, sejam elas alfandegarias ou outras tais como as barreiras fitossanitárias. Ou seja, são abolidos quaisquer obstáculos às importações e exportações de produtos originários de Estados-membros da zona, desde que seja cumprida uma exigência básica: a necessidade de comprovação, através de certificados de origem, que a maior parte da mão-de-obra e matérias primas são efetivamente de origem de um dos países da zona de livre comércio.

Resta clara a dupla finalidade deste tipo de acordo: de um lado se busca o desenvolvimento do livre comércio entre os países membros, ao mesmo em que se procura proteger as indústrias e os meios de produção da concorrência externa.

Nesta fase de integração os países buscam uma aproximação porém, nas relações comerciais com terceiros os Estados-membros conservam sua total autonomia para negociar conforme seus interesses individuais. É possível, portanto, que os países membros do bloco firmem tratados comerciais unilaterais com outros países, mesmo que de produtos que recebam tratamento especial pelas normas comunitárias. Existe ainda a possibilidade concessão de isenção ou redução de tarifas alfandegárias para outro país não pertencente à zona de livre comércio, entretanto, este acordo somente afetará o país que o firmou e estará totalmente alheio as normas comunitárias do bloco.

Esta fase se caracteriza pela progressiva implementação face a necessidade de adequações tributárias internas indispensáveis para a efetivação da livre concorrência regional e o benefício da população dos países-membros.

A maior parte dos atuais blocos econômicos optou por esta modalidade de integração. Como exemplo podemos citar a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), que surgiu como uma reação do Reino Unido à criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), tendo em vista que este não desejava participar de uma União Aduaneira, muito menos de um Mercado Comum, como preceituava os objetivos da CEE. A EFTA se constituiu após a assinatura do Convênio de Estocolmo, em 4 de janeiro de 1960, e a principio possui sete países-membros (Reino Unido, Áustria, Noruega, Suécia, Dinamarca, Portugal e Suíça). Porém, com a adesão de diversos países a Comunidade Europeia, só é composta atualmente

por Noruega, Suíça, Islândia e Liechtenstein, entretanto, conservam sua finalidade inicial de formar tão e somente uma zona de livre comércio sem nenhum propósito de integração que superasse o âmbito econômico.

Outro exemplo de zona de livre comércio é o Grupo dos Três composto por Colômbia, México e Venezuela, e o NAFTA (North American Free Trade Agreement) que reúne Estados Unidos, Canadá e México.

Na América Latina, a primeira tentativa de implantação de uma zona de livre comércio se deu, em 1960, com a criação pelo Tratado de Montevideu da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que previa o estabelecimento em 12 anos de uma zona de livre comércio, tal qual a congênere europeia EFTA. Diante do fracasso de tal iniciativa, em 1980, procedeu-se a uma reformulação do tratado constitutivo, instituindo a Associação Latina Americana de Integração (ALADI), presente até os dias de hoje, conservando os mesmos fins da antiga organização. O próprio Tratado de Assunção que criou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estabelece, em seu art. 8º., letra “c”, que ‘os Estados-partes realizarão consultas entre si para negociar esquemas amplos de desgravação tarifária, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI’ (ALMEIDA, 2002, p. 50)

3.2.2. União Aduaneira

Quando a fase de integração de zona de livre comércio é bem sucedida e as barreiras e obstáculos internos eliminados, o passo seguinte no processo integracionista é a criação de uma união aduaneira visando o estabelecimento de uma tarifa comum às importações de produtos oriundos de países não-integrantes.

Esta forma de integração está positivada no artigo 8, 8.a., do GATT¹⁹:

Art 8º. - [...] se entenderá por união aduaneira, a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um só território aduaneiro, de maneira:

¹⁹ XXIV 8. For the purposes of this Agreement:

(a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union;

i) que as tarifas alfandegárias e as demais regulamentações comerciais restritivas (exceto, na medida em que seja necessário, as restrições autorizadas em virtude dos artigos XI, XII, XIII, XIV, XV e XX) sejam eliminadas em relação a todos os intercâmbios comerciais entre os territórios constitutivos da união ou, ao menos, em relação aos intercâmbios comerciais de produtos originários em ditos territórios;

ii) com as reservas previstas no parágrafo 9, cada um dos membros da união deverá aplicar as mesmas tarifas e demais regulações comerciais nas relações comerciais com territórios não incluídos na união.

Assim sendo, todos os produtos que venham do exterior do bloco devem obedecer as mesmas normas e tarifas alfandegárias independentemente do país onde ingressem na união. As tarifas alfandegárias cobradas pelos Estados-partes dos outros países são conhecidas como TEC (Tarifas Externas Comum).

Percebe-se, portanto, que diferentemente da zona de livre comércio onde os Estados podem decidir sua política de importação da forma que melhor lhe convier, na fase de união aduaneira os Estados perdem a liberdade de negociar com terceiros, ficando esta tarefa delegada aos órgãos comunitários competentes.

Nesta fase do processo de integração já fica evidente uma cessão dos Estados de parte de sua soberania, já que deverão abandonar suas políticas internas para estabelecer uma política comum aos Estados-membros.

De acordo com Cunha (1993, p. 74) um exemplo de união aduaneira foi BENELUX, que uniu Bélgica, Holanda e Luxemburgo, servindo de inspiração inicial à União Europeia, a qual teve sua União Aduaneira consolidada em 1968.

3.2.3. Mercado Comum

[...] superadas as etapas anteriores, o que pressupõe a consolidação de uma tarifa exterior comum o processo integracionista exige a liberalização de todos os fatores produtivos, não somente das mercadorias, objetivo já atingido, mas também de trabalhadores, serviços e capitais entre os nacionais dos Estados-membros. (FERREIRA, 2009, p.3)

O Mercado Comum, também chamado de Mercado interior ou Mercado único teve sua gênese na Comunidade Europeia, a qual vem se construindo ao longo de muitas décadas até tornar-se sólida, formando um corpo único, ainda que cada Estado mantenha suas culturas, tradições e idiomas bem como sua soberania, ainda que partilhada.

Apesar de existirem inúmeros processos de integração regional em todo globo terrestre, a União Europeia é o único exemplo de uma integração que tenha logrado chegar à fase de Mercado Comum.

De acordo com Lenice Raymundo (2003, p.155) “o mercado comum configura-se com a presença de quatro liberdades essenciais, que compõem a integração econômica propriamente dita, quais sejam, a livre circulação de bens, de serviços, de pessoas e de capitais”.

A primeira das liberdades, a livre circulação de bens, escopo das duas primeiras fases (Zona de Livre Comércio e União Aduaneira), pressupõe em primeiro lugar, uma política comercial comum mediante a supressão de todas as restrições de comércio intracomunitário bem como a tentativa de harmonização da legislação tributária e alfandegária dos Estados membros, em seguida, temos o estabelecimento de uma Tarifa de Exportação Comum (TEC) frente a terceiros Estados.

A segunda liberdade se refere à livre circulação de pessoas, ou seja os nacionais de qualquer país membro do bloco, poderão entrar, sair, ter residência e trabalhar em qualquer país que pertença a este Mercado Comum, sem nenhum tipo de discriminação.

Acerca deste assunto Thiago Ferreira (2009, p.4) faz a seguinte observação:

A eliminação da discriminação deve abranger tanto o acesso como o exercício do trabalho. Assim, os trabalhadores assalariados, incluindo os permanentes como aqueles de temporada, estendendo-se também a seus familiares, farão jus às mesmas vantagens sociais e fiscais que os outros trabalhadores nacionais, o que demanda a coordenação dos regimes de Seguridade Social, para assegurar não só a igualdade de trato mas, também, a acumulação de cotização e a possibilidade de cobrar prestações sociais ainda que resida em território de outro Estado-membro. [...] não se pode, portanto, estabelecer contingentes ao número máximo de estrangeiros para o acesso a determinadas profissões.

Percebe-se, portanto, que esta liberdade tem como objetivo fundamental a não discriminação por razão da nacionalidade, permitindo a qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros circular, nos demais, com total liberdade sem que haja a submissão ao controle nas fronteiras internas.

Vale salientar que esta livre circulação de pessoas e trabalhadores trará consigo um problema característico que se dá quando um novo país ingressa no bloco. Pois, no início deste processo se observará um acelerado êxodo de seus trabalhadores para outros países da comunidade em busca de melhores condições de trabalho. Ultrapassada esta fase inicial e quando a economia alcance o nível almejado, ocorre o fluxo inverso, retornando os trabalhadores aos seus países de origem, que agora pode lhe oferecer novos e suficientes postos de trabalho.

A terceira liberdade essencial diz respeito a livre prestação de serviços. Ferreira (2009, p.4) quando se referindo a esta liberdade faz o seguinte desdobramento: a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento. Ambas, referem-se ao trabalhador como fonte produtiva, mas não aquele trabalhador assalariado que já foi atendido pela liberdade de livre circulação, aqui nos referimos aos trabalhadores por conta própria, ou seja, os empresários individuais, as sociedades e os trabalhadores autônomos.

Elizabeth Almeida (2002, p.52) conceitua estas liberdades da seguinte maneira:

Por direito de estabelecimento se entende aquela instalação material, estável e permanente de uma pessoa física ou jurídica nacional de um Estado membro no território de outro Estado membro, com o fim de exercer nele uma atividade não assalariada de natureza econômica, englobando tanto o estabelecimento principal como os secundários, tais como sucursais e filiais.

Já na livre prestação de serviços, deduz-se o exercício de atividades econômicas não assalariadas a partir de um estabelecimento situado no território de um Estado membro e destinado a um beneficiário que resida no território de outro Estado membro.

Assim sendo, a liberdade de estabelecimento se diferencia da de livre prestação de serviços pois, a primeira supõe uma vontade de permanência e estabilidade no Estado receptor, ao passo que a prestação e serviço representa um

caráter temporal e não estável. Na verdade, a prestação de serviços por muitas vezes não exige nem mesmo o deslocamento para outro Estado, principalmente quando nos referimos a serviços de comunicação, softwares e outros serviços que podem ser prestados remotamente.

Por fim, a última das quatro liberdades que caracterizam o Mercado Comum é a livre circulação de capitais. Isso significa a supressão de todas as restrições aos movimentos de capitais e das discriminações em razão da nacionalidade

Contudo a liberalização do movimento de capitais só alcançará seu objetivo se atrelada a uma forte regulamentação, visando a fuga de capital. Pois em momentos como o que vivência a Europa atualmente, o investidor tende a transferir suas reservas em direção a mercados que possam garantir seus depósitos, e a liberdade de circulação de capitais sem regulamentação iria permitir uma fuga de divisas sem controle o que ocasionaria graves problemas financeiros para o bloco.

Deve-se salientar que esta liberdade somente atinge sua finalidade na fase seguinte do processo integracionista, a União Econômica e Monetária, quando se desdobrarão esforços para consolidar a cooperação monetária e a coordenação das políticas econômicas entre os países participantes do bloco.

De acordo com Lenice Raymundo (2003, p. 155) boa parte da doutrina aponta um quinto fator determinante para a constituição de um Mercado Comum: a proteção da livre concorrência. Diferentemente, das quatro liberdades acima apontadas a política de concorrência não se configura como elemento constitutivo do Mercado Comum, mas como condição para efetividade do mesmo, já que são incompatíveis com a eficiência do mercado as praticas de concorrência desleal, inclusive por questões de natureza tributária.

Portanto, para que esta fase do processo de integração seja alcançada é necessário o combate a formação de carteis, aos abusos das empresas líderes em seus segmentos, das fusões e aquisições de empresas, dos monopólios e subsídios estatais.

3.2.4. União Econômica e Monetária

De acordo com a doutrina da integração a união econômica e monetária constitui o último estágio do processo integracionistas. O objetivo a ser alcançado é a atribuição da política monetária e cambial para uma autoridade comunitária supranacional que obrigue com suas decisões aos Estados membros.

Conforme preceitua Peter Robson (1985, p. 195)

[...] a união econômica caracteriza-se pela harmonização das legislações econômicas nacionais, pela coordenação das políticas econômicas e pela substituição de certas políticas econômicas nacionais por políticas comuns, como sejam as relacionadas com a agricultura, transportes, ambiente, investigação e desenvolvimento, energia, política social, política comercial, política regional, etc.;

[...] união monetária pressupõe a substituição das moedas dos países participantes por uma moeda comum todos eles, como é o caso do euro, relativamente à maioria dos países integrados na União Europeia;

[...] união econômico monetária caracteriza-se pela existência, entre vários Estados, de políticas econômicas concentradas, de uma moeda única e de um banco central comum, que detêm o poder de emitir moeda.

Percebe-se, portanto, que de acordo com o nível de integração dentro do bloco regional haverá ou não uma maior influência de órgãos internacionais em questões relacionadas à coletividade das nações. As normas que irão reger o relacionamento entre os diversos países membros do bloco também sofrem alteração já que nos primeiros níveis de integração serão utilizadas as normas e princípios gerais de direito internacional, porém, com conforme a integração evolui para níveis mais avançados observa-se um aumento das normas comunitárias. Corroborando com esta ideia Arbuet-Vignali (1997, p.93) trata deste assunto da seguinte maneira:

Cuando se trata de procesos de integración internacionales em sus primeras etapas de baja y mediana intensidad, el derecho de la integración se ubicará dentro del sistema del Derecho Internacional Público, a partir de los principios de coordinación, no contradicción y buena fé. Cuando el proceso se profundisse y pretenda metas más avazadas, que ligen más estrechamente a los Estados componentes sin que estos pierdan sus perfiles diferenciales (soberanía), se regulará por el Derecho Comunitário que gira em torno al principio de la supranaionaldad.²⁰

²⁰ Quando se trata de processos de integração internacional em suas primeiras etapas de baixa e media intensidade, o direito da integração se localizará dentro do sistema de Direito internacional Público, com base nos princípios de coordenação, não

Fica claro que o processo de integração visa unir os países de forma com que sua convivência esta totalmente regulada e seja considerada justa por todos os integrantes. Porém, como resultado os países terão de exercer sua soberania de forma compartilhada para a criação de um direito comunitário.

3.3. Direito Comunitário: supranacionalidade e intergovernabilidade.

Direito Comunitário é um conjunto de regras adotado por comunidades integradas, para regular as relações multilaterais entre os Estados-membros, particulares e instituições criadas pelo sistema (SABATTO, 2000, p. 161)

Na visão de Maria Teresa Lobo (1997, p. 56) o “Direito Comunitário é ramo do direito cujo objeto é o estudo dos tratados comunitários, a evolução jurídica resultante de sua regulamentação e a interpretação jurisprudencial das cláusulas estabelecidas nos referidos tratados”

Em linhas gerais, o Direito Comunitário é um conjunto normativo que tem por objetivo reger as relações dos Estados Partes que se encontram unidos em uma comunidade. Porém, para que este direito possa existir alguns princípios básicos devem ser observados: o princípio da legalidade, o respeito aos direitos humanos, princípios democráticos similares, igualdade jurídica e doutrinária, reciprocidade entre os membros da comunidade, supremacia do direito internacional, aplicação imediata das normas e o efeito imediato de incorporação das normas comunitárias para o direito interno.

Para que exista qualquer processo integracionista é indispensável a existência de Direito Comunitário. Pois, se diversos países irão se unir em busca de

contradição e boa-fé. Quando o processo se aprofunde e pretenda metas mais avançadas, que liguem mais estreitamente os Estados componentes sem que percam suas características diferenciáveis (soberania), se regulará pelo Direito Comunitário que gira em torno do princípio de supranacionalidade.

determinado objetivo é necessário que os termos que irão reger esta união estejam positivados.

Porém, nem todo direito comunitário se utiliza da mesma estrutura para sua criação, sendo possível a existência da estrutura supranacional e da intergovernamental. Ambas buscam a formulação das normas comunitárias, e se distinguem em relação a sua estrutura e ao processo decisório.

Esta distinção pode ser observada quando nos referimos aos processos integracionistas do continente sul-americano (MERCOSUL) e do continente europeu (União Europeia) “No primeiro, a estrutura das instituições jurídicas comunitárias é intergovernamental, enquanto que no segundo, é supranacional” (RAYMUNDO, 2003, p. 165)

De acordo com Elisa De Sousa Ribeiro (2010, p. 228) a expressão supranacionalidade foi pela primeira vez escutada em discurso de Robert Schulman na Assembleia Nacional Francesa. Para Schulman (apud MOTA DE CAMPOS, 2004, p.261), “a supranacionalidade estaria localizada entre dois períodos: o individualismo internacional e a federação do Estados. Está última, seria a confirmação de um ‘super Estado” dotado de soberania e caracterizado pela sua independência em relação aos governos dos estados-membros, pela atuação em acordo com as limitações que lhe foram imposta e por deter competência próprias”.

Segundo Alejandro Perotti (1999, p. 128) o sistema da supranacionalidade tem como característica principal:

La creación de organismos diferenciados de los estatales, a los cuales los propios Estados y por voluntad soberana le transferieren diferentes cuotas de competencias u facultades que antes eran ejercidas en forma autónoma por cada país en particular, y que ahora en virtud de tal transformación pasan a ser desarrolladas, algunas de ellas de forma exclusiva por las nuevas instituciones y otras, em forma concurrente com los estados, [...] en estos entes supranacionales debe quedar representad el interés de la comunidad [...].²¹

²¹ A criação de organismos diferentes dos estatais, aos quais os próprios Estados e por vontade soberana transferem diferentes cotas de competência e facultades que eram exercidas de forma autônoma por cada país em particular, e que agora em virtude de tal transformação passam a ser desenvolvidas, algumas delas de forma exclusiva pelas novas instituições e outras, de forma concorrente com os Estados, [...] nestes entes supranacionais deve estar representada o interesse da comunidade [...]

Fica claro que para existir a estrutura supranacional os Estados-membros deverão delegar poderes ou competências soberanas para que os órgãos supranacionais possam legislar de maneira independente, de acordo com as competências que lhe foram atribuídas.

É importante salientar que os Estados, no momento de criação de órgãos supranacionais, somente delegam parte de sua soberania, não podendo ser confundida com a transferência de soberania, já que delegação, ao contrário da transferência, é temporária, decorrente de tratado, podendo os Estados em momento posterior reaver os poderes delegados caso venham a denunciar o tratado.

Corroborando com esta ideia Fausto de Quadros (apud GOMES, 2007, p. 163) afirma que “supranacionalidade importa na ‘delegação’ de poderes soberanos, sendo que [...] a transferência definitiva de competências ocorre somente nos modelos federativos, em que a entidade exerce efetivamente o poder soberano em nome dos demais Estados, elemento esse que não está presente no instituto da supranacionalidade”

Conclui-se, portanto, que quando um bloco regional está baseado no princípio da supranacionalidade os Estados, usando de sua soberania, irão criar um organismo supranacional para tratar de determinados assuntos, e após esta criação este organismo será totalmente autônomo dos Estados-membros e sua decisão será vinculativa a todos os participantes.

Por outro lado, podemos ter a criação de um direito comunitário estruturado no intergovernalismo. Neste caso, ainda que existam órgãos comunitários, as decisões continuarão a ser discutidas e aceitas por todos os membros do bloco. Observa-se, portanto, que neste caso não há a delegação de soberania, pois serão os próprios Estados que irão redigir, por unanimidade, todas as normas que irão reger as relações entre os países-membros.

Outro ponto relevante que distingue a estrutura supranacional da intergovernamental é que naquela, sempre haverá a primazia do direito comunitário sobre o direito interno, de modo que, havendo conflito entre os mesmos, prevalecerá

o direito comunitário; na intergovernabilidade, as normas de direito comunitário deverão se primeiramente internalizadas pelo país de acordo com sua legislação interna, assim ela poderá ser comparadas hierarquicamente as normas de direito interno. Neste caso, os países é que decidem se irão ou não optar pela primazia do direito internacional.

A adoção do sistema intergovernamental ou do supranacional dependerá da realidade e do aprofundamento que os Estados-membros desejam alcançar. Cada um destes modelos possuem vantagens e desvantagens específicas, que serão abordadas a seguir.

3.3.1. Vantagens e Desvantagens

A intergovernabilidade e a supranacionalidade trazem diversas vantagens e desvantagens para os países que as adotam, de acordo com Eduardo Gomes (2007, p.160) e Jorge Fontoura (2003, p.219) estas vantagens e desvantagens podem ser resumidamente descritas como:

- Vantagens da Supranacionalidade

a) possibilita uma maior integração do bloco econômico, devido a presença de órgãos com competência própria que adotam suas decisões no interesse da integração, independentemente dos interesses particulares dos Estados;

b) permite o aprofundamento da integração, pois, com a adoção por parte dos Estados de uma política comunitária comum, os conflitos são resolvidos de forma mais fácil;

c) torna possível um verdadeiro ordenamento jurídico comunitário com uniformidade na interpretação e aplicação das normas comunitárias tanto pelos tribunais supranacionais como pelos tribunais nacionais;

d) prestigia a sociedade civil, reconhecendo os direitos do cidadão como sujeito ativo e passivo das normas comunitárias, o que possibilita a sua participação efetiva no processo de integração.

- Desvantagens da Supranacionalidade

a) Para adoção deste instituto, o desenvolvimento dos Estados deve ser harmônico, em seus aspectos sociais, econômicos e culturais;

b) impõe a necessidade de instituições permanentes, com funcionários e estruturas próprias, o que por muitas vezes tornar o processo dispendioso, especialmente para países em desenvolvimento;

c) cada processo de integração deve criar seu próprio modelo, segundo suas características geográficas, econômicas e culturais o que por muitas vezes não é feito, fazendo com que os processos de integração fiquem estagnados.

- Vantagens da intergovernabilidade

a) Com o sistema de intergovernabilidade, os Estados negociam de forma horizontal, sem que haja imposição de interesses;

b) permite maior liberdade nas negociações diplomáticas;

c) as decisões são tomadas em consenso e com a presença de todos os membros.

- Desvantagens da intergovernabilidade

a) a intergovernabilidade não permite um aprofundamento do processo integracionistas, pois sempre prevalecerão os interesses individuais de cada Estado;

b) permite ao Estado invocar sua própria soberania, descumprindo as normas decorrentes do Tratado, o que pode gerar instabilidade na integração;

c) impede um verdadeiro Direito da Integração e uma jurisprudência do bloco que possa servir de referencial para as políticas e normas a serem desenvolvidas;

d) exclui a participação direta do cidadão, pois as decisões serão tomadas pelos Estados.

A profundidade alcançada pelo bloco regional dependerá do modelo de integração adotado (supranacional ou intergovernamental) e a fase em que se encontrar o processo de integração. Esta diferença pode ser observada nos processos integracionistas da Europa (União Europeia) e da América do Sul (Mercosul), enquanto na união europeia vem se desenhando um modelo supranacional de integração na união dos países sul-americanos a integração tem como princípio basilar a intergovernabilidade.

Com o objetivo de aprofundar os estudos sobre estes blocos regionais, os capítulos que seguem irão apresentar como se deu a evolução da integração no continente europeu e sul americano, bem como entender como os conceitos de soberania, supranacionalidade e intergovernabilidade são diferentemente interpretados em cada um dos processos de integração.

4. A INTEGRAÇÃO EUROPEIA

A União Europeia é sem dúvida o maior exemplo mundial de integração econômica sendo que este processo vem se desenhando ao longo das últimas décadas e, apesar de ser considerado um processo integracionista com relativo sucesso, ainda sofre com alguns problemas, principalmente devido ao não aprofundamento da integração em alguns pontos, tal como, a união econômica e fiscal completa.

Este capítulo tem como propósito realizar uma abordagem acerca da evolução histórica e motivos que levaram o desenvolvimento de um processo de integração tão complexo como o da União Europeia.. Em seguida serão apresentados alguns pontos relevantes sobre o instituto da supranacionalidade na integração do continente europeu.

4.1. Histórico e características da União Europeia

Sempre que ouvimos falar em União Europeia, imaginamos logo uma sólida organização moderna de Estados que se unem para uma maior integração seja do ponto de vista político ou econômico. Contudo, ao analisarmos a evolução histórica a qual deu origem a este processo veremos que tal ideia de união já vinha sendo preconizada por pensadores como Vitor Hugo e Immanuel Kant, sendo que naquela época entendia-se que deveria ser criada uma federação universal junto a um governo supranacional de modo que viesse a eliminar a violência do homem sobre o próprio homem.

É importante salientar desde já que o processo de integração do continente europeu não se desenhou de forma simples e linear. Existiram inúmeros conflitos armados, grandes divergências a respeito de que decisões seriam tomadas e qual a abrangência destas decisões. “Entretanto, não poderíamos esperar que tal processo

se desse de foram distinta, pois é cediço que sempre houve uma grande rivalidade entre os países europeus, seja na época em que reinava o mercantilismo, seja na era Napoleônica ou no período em que ocorreram as duas grandes guerras” (FURLAM, 2008, p.216)

Apesar de ideias sobre uma união dos estados europeus terem sido propostas desde o século XVIII, foi somente após a Primeira Grande Guerra Mundial, com assinatura do manifesto Europeu, que os pensamentos integracionistas se tornaram mais nítidos. Porém estes movimentos cessaram devido “a grande crise econômica da década de 1930 que incentivou um maior protecionismo junto a uma forte tendência isolacionista de maneira que se acreditava que os interesses do Estado só eram alcançados de maneira plena se os mesmo agissem de maneira individualizada” (ASSIS, 2003, p. 2). Após este contexto iniciou-se a Segunda Guerra Mundial e evidentemente cessaram todos os movimentos que visavam o estreitamento dos vínculos entre os Estados europeus

Com o termino da segunda guerra, ficou nítido para os países do continente europeu que o nacionalismo exacerbado representado tipicamente nos movimentos Nazifascistas – foi o principal causador de tal conflito e que seguindo essa mesma ideologia os países europeus tenderiam a conviver constantemente em um clima hostil, sem mencionar que dificultaria demasiadamente a recuperação de suas economias se mantida tal posição. Assim surgiram os primeiros movimentos que levariam a criação primeiro da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço para em seguida surgiram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA) tratados estes que serão abordados a seguir.

Um dos principais incentivadores desta integração foram os Estados Unidos da América que tinham um enorme interesse econômico nesta aproximação dos países europeus.

O projeto norte-americano de reconstrução da Europa, motivado por questões político estratégicas, acabou por aproximar os Estados europeus, acelerando a integração do continente. A Europa reerguida poderia tanto formar um valioso mercado para os Estados Unidos, afastando o receio da recessão que marcou o fim da primeira Guerra, ao mesmo tempo em contribuiria para bloquear o ímpeto expansivo da União Soviética (FURLAN, 2008, p. 145)

A construção da União Europeia foi um processo demorado, desenvolvido ao longo de muitas décadas através da assinatura de inúmeros tratados. Com o objetivo de entender os passos seguidos por este processo de integração a seguir serão apresentados os pontos relevantes dos principais tratados assinados pelos países integrantes da União Europeia.

4.1.1. O Tratado de Westfalia (1648)

O Tratado de Westfalia, 1648, marca o início dos acordos entre Estados-nação na Europa. Deliberou-se o fim das guerras religiosas e a regulação dos Estados sobre a religião sendo que as guerras posteriores ao acordo não mais tiveram como causa principal a religião, mas giravam em torno de questões de Estado.

O Tratado de Westfalia, ou Paz de Westfalia, como se referem alguns estudiosos é frequentemente apontada como o marco da “diplomacia” pois, deu início ao sistema moderno do “Estado Nação”, sendo reconhecida pela primeira vez a soberania absoluta de cada um dos Estados. Outros princípios trazidos por este tratado são: a territorialidade, a autonomia e a legalidade.

Apesar de estar longe do que hoje conhecemos como União Europeia o Tratado de Westfalia apresentou conceitos e direitos sem os quais, muito provavelmente, estaríamos ainda em guerras frequentes por territórios ou somente para que a soberania Estatal fosse respeitada.

4.1.2. Tratado de Paris (1951)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e a necessidade de manter a paz no continente europeu foi assinado na França, em 1951, o tratado base da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). A princípio o tratado foi firmado por seis países: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

O principal objetivo do tratado era auxiliar a expansão econômica na Europa através de um mercado comum de carvão e aço em busca de melhores condições de vida e aumento da oferta de empregos. Para tanto, as instituições deveriam controlar o abastecimento destes produtos, garantido a igualdade de acesso às fontes de produção e o preço dos produtos.

Como a formação de um mercado comum era o objetivo a ser alcançado pelos Estados que firmaram o tratado, foi necessária a instauração da livre circulação de produtos, sem direitos aduaneiros nem encargos. Proibiu igualmente as medidas discriminatórias, as subvenções, os auxílios e os encargos especiais impostos pelo Estado, bem como as práticas restritivas.

Os objetivos deste acordo restam claros se observamos os primeiros artigos do referido tratado:

“Da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

Art 1º. Pelo presente Tratado as Altas Partes Contratantes instituem entre si uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, fundada num mercado comum e em objetivos e instituições comuns.

Art 2º. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço tem por missão contribuir, harmoniosamente com a economia geral dos Estados-membros e pelo estabelecimento de um, mercado comum [...], para a expansão econômica, para o aumento do emprego e para a melhoria do nível de vida do Estado-membros [...]

Com o intuito de entender o motivo pelo qual tal tratado tinha por objetivo o controle de somente dois produtos Magalhães Furlan (2008, p. 149) faz o seguinte apontamento:

Havia consenso a respeito do carácter estratégico do setor siderúrgico na reconstrução da Europa. O setor, aliás, era vital para a indústria do armamento, daí a necessidade de controle efetivo e conjunto sobre ele, tendo em vista o objetivo de se evitar a repetição dos acontecimentos da II Grande Guerra. Há, além disso, complementaridade entre a França e Alemanha no setor basicamente em função do vale do Ruhr. A proposta de Jean Monnet, idealizador do programa, era subordinar a produção de carvão e aço franco-germânico a uma autoridade independente e supranacional. Esta arquitetura, que asseguraria a França o carvão necessário é reconstrução de sua economia, controlando o

processo de rearmamento do vizinho vencido, teve rápida acolhida da Alemanha de Adenauer, que entendia a concretização do plano Schuman como a possibilidade de ampliar o prestígio internacional germânico, colocando Bonn em posição de paridade com a França.

Em relação às instituições criadas para administrar a Comunidade o Tratado de Paris faz referências aos seguintes organismos: uma Alta Autoridade, uma Assembleia, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça.

De acordo com Thiago Ferreira (2009, p.36) a Alta Autoridade era um órgão executivo colegiado independente, que tinha como tarefa primordial assegurar a realização dos objetivos traçados no Tratado e agir em prol do interesse da Comunidade. Tratava-se de uma verdadeira instância supranacional, dotada de poder de decisão. A Assembleia, por sua vez, era composta por 78 deputados, delegados dos Parlamentos nacionais, sendo sua responsabilidade o controle das ações que seriam desenvolvidas em busca do objetivo do tratado. O Conselho era um órgão composto por seis representantes dos Governos Nacionais que se destinava a harmonizar as ações da Alta Autoridade com as políticas econômicas internas dos países. Por fim, foi criado um Tribunal de Justiça com o objetivo de assegurar o respeito aos direitos em relação à interpretação e aplicação dos termos presentes no Tratado.

O balanço da CECA foi positivo. A Comunidade europeia enfrentou de maneira satisfatória as crises que se seguiram, assegurando o desenvolvimento equilibrado da produção e a distribuição dos recursos, o que facilitou o processo de reconstrução da Europa.

Percebe-se, que desde o princípio de sua construção, a União Europeia vem adotando o sistema supranacional. Ou seja, as soberanias dos países europeus, antes consideradas absolutas, já começam a se mostrar mais flexíveis para que o processo integracionista pudesse se desenvolver.

4.1.3. Tratado de Roma (1957)

Em 24 de março de 1957 foi assinado, pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Itália e Alemanha, o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM), a primeira visando integrar a economia dos países membros com o estabelecimento da união aduaneira e de um mercado comum, e a segunda com o objetivo de fomentar a cooperação no desenvolvimento e utilização da energia nuclear e elevação do nível de vida dos países membros.

A CEE, além da aproximação econômica entre os países-membros, buscava iniciar uma discussão sobre questões de caráter político, constituindo um grande passo para uma unificação mais alargada da Europa. Se fizermos uma rápida leitura do preâmbulo do tratado bem como de seu artigo 2º ficam claros quais eram os objetivos a que se destinava este acordo.

Preâmbulo:

Determinados a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus; Decididos a assegurar, mediante uma ação comum, o progresso económico e social dos seus países eliminando as barreiras que dividem a Europa;

Fixando como objetivo essencial dos seus esforços a melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos seus povos; Reconhecendo que a eliminação dos obstáculos existentes requer uma ação concertada tendo em vista garantir a estabilidade na expansão económica, o equilíbrio nas trocas comerciais e a lealdade na concorrência;

Preocupados em reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas; Desejosos de contribuir, mercê de uma política comercial comum, para a supressão progressiva das restrições ao comércio internacional; Pretendendo confirmar a solidariedade que liga a Europa e os países ultramarinos e desejando assegurar o desenvolvimento da prosperidade destes, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas; Resolvidos a consolidar (...) a defesa da paz e da liberdade e apelando para os outros povos da Europa que partilham dos seus ideais para que se associem aos seus esforços (...)."

Art 2º. A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e da aproximação progressiva das políticas dos Estados-Membros, promover, em toda a Comunidade, um desenvolvimento harmónico só das atividades económicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma maior estabilidade, um rápido aumento do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram".

Após a assinatura do tratado que cria a Comunidade Econômica Europeia a estrutura organizacional e os mecanismos de decisão sofrem algumas alterações. É apresentado o novo formato de organização baseado em um “triângulo de poder” constituído pelo Conselho, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu.

O Conselho de Ministros é composto por representantes dos governos dos Estados-membros e detém a maior parte da decisão, este órgão é o responsável pela ratificação final das normas comunitárias, depois de iniciado o processo legislativo no Conselho. O primeiro elabora as normas, o segundo apresenta propostas e o Parlamento tem um papel consultivo.

A Comissão é um órgão colegiado independente dos governos e tem o objetivo de apresentar propostas de interesse comum. É o único detentor da iniciativa legislativa propondo normas comunitárias ao Conselho de Ministros.

Inicialmente o Parlamento Europeu só dispunha de poder de emitir pareceres e os membros ainda não eram eleitos por sufrágio direto e universal, mudança esta que vem a ser apresentada em tratados posteriores.

Fica claro que cada um destes órgãos visa representar a vontade das partes envolvidas no processo de integração: enquanto no Conselho de Ministros as discussões estão relacionadas à vontade unilaterais dos Estados, a Comissão tem por objetivo trazer à tona as vontades da Comunidade. O Parlamento Europeu, por sua vez, é o responsável por trazer as preocupações dos cidadãos de todos os países que compõe o bloco.

Os anos seguintes à assinatura do Tratado são de sucesso, com enorme progresso econômico e expectativas de uma maior cooperação em outros setores. Mas o processo vai ter as suas dificuldades.

De acordo com Emerson Francisco de Assis (2003, p.4) “em meados de 1960 houve uma crise que tinha por base o financiamento das políticas agrícolas do continente, de modo que o governo francês deu início a uma política de ‘cadeiras vazias’ o que trouxe um retrocesso no processo de integração continental”.

Ou ponto de inflexão nesse processo de integração foi o posicionamento do Reino Unido, que desde o princípio mostrou-se contrário à quebra do poder soberano, de modo que reiteradamente fez oposição no que concernia a criação de órgãos supranacionais. Também era contra qualquer modificação nas moedas do continente, já que a Libra possuía uma situação privilegiada no mercado monetário.

Após a assinatura deste tratado e antes da criação do Tratado Único Europeu o número de países membros da Comunidade Econômica Europeia é ampliado de seis para doze com a adesão do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (1972), seguidos pela Grécia (1979), e Portugal e Espanha (1985).

4.1.4. O Tratado Único Europeu (1986)

O Tratado Único Europeu, assinado em 1986, é a primeira revisão do Tratado de Roma, buscando o relançamento do processo integracionista após alguns anos de estagnação bem como finalizar a primeira etapa de mercado interno. Altera as normas de funcionamento as instituições europeias e alagar as competências comunitárias, principalmente em área relacionadas a investigação e desenvolvimento, meio ambiente e políticas externas comuns.

Os objetivos principais do Tratado Único Europeu eram: criação de um mercado interno, onde a circulação pessoas, mercadorias, serviços e capitais sejam livres; adoção de políticas comunitárias comuns; adoção de políticas comunitárias comuns; reforço da coesão econômica e social e redução das desigualdades das regiões da Comunidade através do reforço dos fundos estruturais (FEDER, FEOGA e FSE); intensificação da cooperação no campo da ciência, da tecnologia e do ambiente; implementação do sistema monetário europeu.

Além disto, do ponto de vista das instituições comunitárias o Tratado Único prevê um aumento de número de casos em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade. Essa medida facilita a tomada de decisões, evitando bloqueios inerentes à procura de obtenção de um acordo

unânime por parte dos 12 Estados-Membros. Outra inovação trazida pelo Tratado Único Europeu foi que a unanimidade deixou de ser necessária para as medidas que visarem o estabelecimento do mercado interno, com exceção das medidas relativas à fiscalidade, à livre circulação das pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

O Tratado Único Europeu permitiu a transformação do mercado comum em um mercado único, em 1993, após a criação de novas competências comunitárias e a reforma das instituições, foi ele também o responsável por preparar os primeiros passos em busca da integração política e para a União Econômica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht.

4.1.5. Tratado de Maastricht (1992)

O Tratado da União Europeia (TUE), assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993 e constituiu uma nova etapa na integração europeia, permitindo pela primeira vez uma integração política entre os Estados-membros.

O Tratado de Maastricht cria a União Europeia baseada em três pilares: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança e a cooperação judicial e policial em matéria penal.

O primeiro pilar, as Comunidades Europeias, era constituído pela antiga Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), pela Euratom e pela Comunidade Europeia que havia surgido com o Tratado Único Europeu. Este pilar tinha como finalidade delimitar o poder soberano de cada país através das instituições comunitárias europeias. As decisões deveriam ser tomadas por um processo chamado “método comunitário”, que envolvia três etapas: proposta da Comissão Europeia, adoção pelo Conselho de Ministros e pelo Parlamento Europeu e controle da observância do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça.

O segundo pilar prevê a instauração de uma Política Externa e de Segurança Comum, conforme o disposto no Título V do Tratado da União Europeia, buscando ações de segurança e política externa. Diante da natureza das questões discutidas este pilar implica em um processo de decisão de caráter intergovernamental e recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade. Diferentemente do primeiro pilar, a Comissão e o Parlamento Europeu tem papel limitado e o Tribunal de Justiça não possui qualquer jurisdição para tratar sobre estas matérias.

O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), prevista no título VI do Tratado da União Europeia. Este pilar diz respeito às questões relacionadas à proteção dos direitos de liberdade, de segurança e de justiça dos cidadãos da comunidade europeia.

Podemos observar a importância de tal tratado nas palavras proferidas por Fernando Furlan (2008, p. 172):

A estrutura projetada pelo Tratado de Maastricht nunca antes havia sido implementada. O contexto a que se aplicaria era, do mesmo modo, inusitado; não se havia experimentado tal nível de aproximação entre tantos Estados. A conformação dos três pilares procurava assim, acomodar os interesses a amainar as preocupações de todos os protagonistas envolvidos nesta experiência.

De acordo com Ana Carolina Abujamra (2009, p. 193) o tratado de Maastricht ultrapassa o objetivo econômico original da Comunidade (implementar um mercado comum) e atribui à nova entidade, a União Europeia, uma vocação política, no sentido de serem alcançadas etapas ainda maiores de coesão política entre os Estados membros. Seu primeiro pilar é constituído pela Comunidade Europeia (que substitui a CEE), dotada de competências supranacionais ampliadas. Os dois outros pilares referem-se à coordenação intergovernamental nos terrenos sensíveis da política externa e de justiça e polícia, espaços tradicionais de atuação estatal nos quais os governos não quiseram abandonar sua soberania em favor de uma instância supranacional.

Dentre os objetivos significativos da nova realidade integracionista, situa-se a introdução de um dos mais ambiciosos projetos da nova União Europeia, a união

monetária, cuja implementação foi executada entre os anos de 1999 e 2002, criando um novo padrão monetário: o euro, com tendências a desafiar a hegemonia do dólar no longo prazo.

Desde o início, a adoção de uma moeda comunitária causou diversos debates, principalmente por parte da Grã-Bretanha. Acerca deste assunto Hildebrando Accioly e Silva (2000, p. 375) faz a seguinte colocação:

[...] a adoção de uma moeda única para os países da Comunidade Europeia, o Euro, já prevista desde a criação da organização, marcou mais um passo importante no sentido de sua consolidação. A moeda deverá a passar a circular a partir do ano 2000, não obstante a resistência de alguns países, como a Grã-Bretanha, em abandonar suas moedas tradicionais, no caso a libra esterlina.

Vale salientar que desde o início desta nova fase de integração, até os dias de hoje, nem todos os países-membros da União Europeia adotaram o euro como sua moeda nacional. E, se analisarmos a atual situação econômica da Europa, não é provável que outros países adotem a moeda única em um futuro tão próximo.

Outra inovação trazida pelo Tratado de Maastricht foi o reconhecimento da existência de uma cidadania europeia, aplicável a qualquer pessoa que possua a nacionalidade de um Estado membro da União. Essa inovação institucional assegura o direito de livre circulação, de trabalho e de residência nos países da Comunidade, assegurando igualmente uma proteção no exterior por parte das embaixadas e consulados de cada um dos Estados membros. A cidadania dá o direito de voto e de eleição no Estado de residência no caso de eleições europeias e, em certos casos, eleições locais. O cidadão europeu também pode fazer apelo a um “mediador europeu” contra algum ato de má administração da parte das instituições nacionais ou de órgãos comunitários. Pelo Tratado de Maastricht, o Parlamento ganhou novos poderes em matéria de apreciação legislativa e de controle do orçamento.

4.1.6. Tratado de Amsterdã (1997)

O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, possibilitou o aumento das competências da União Europeia tendo em vista que, algumas questões que anteriormente eram de competência da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, passou a ser de competência da Comunidade, criando assim um processo de decisão mais eficaz pois se utiliza do modelo supranacional.

Também foi criada a possibilidade de formas de cooperação mais estreitas entre alguns Estados-membros (cooperações reforçadas). E, além destas modificações, foram estendidas as possibilidades em que se pode utilizar o sistema de maioria qualificada para tomada de decisões, conduzindo a uma simplificação, inclusive na parte formal do tratado.

Nesta etapa de integração a União Europeia já era constituída por 15 países pois, Áustria, Finlândia e Suécia haviam aderido ao bloco em 1994.

4.1.7. O Tratado de Nice (2001)

Assinado no ano de 2001, o Tratado de Nice tinha quatro objetivos fundamentais, todos focados na preparação do alargamento do bloco. São eles: a dimensão e composição da Comissão; a ponderação dos votos no Conselho, o alargamento das votações por maioria qualificada e, assim como no Tratado de Amsterdã, prevê novas regras para a cooperação reforçada.

Tal tratado trouxe modificações significativas no que concerne aos órgãos estruturais da União Europeia, realizou também inovações nas áreas de segurança e defesa, cooperação judicial penal e direitos fundamentais.

Apesar desta evolução em diversos campos, o maior avanço que estatuiu o Tratado de Nice foi a respeito do processo de tomada de decisões no bloco. Após assinatura deste tratado as decisões por maioria qualificada foram estendidas a

mais trinta novos títulos em detrimento do antigo modelo que exigia a aprovação por unanimidade.

Percebe-se, portanto, que o sistema supranacional tem cada vez mais força dentro do bloco, pois agora não é mais necessário o apoio de todos os membros para que uma medida seja implementada. E a decisão, mesmo que contraria a vontade do Estado, será vinculativa.

Fernando de Magalhães Furlan (2008, p. 203) sobre esta evolução trazida pelo Tratado de Nice faz o seguinte comentário:

[...] se todos fazem parte de uma União, mesmo que um membro discorde de certos aspectos o mesmo continua vinculado às decisões do grupo. Isso do ponto de vista funcional significou um imenso progresso na consolidação da supranacionalidade Europeia.

4.1.8. O Tratado de Lisboa (2007)

Este foi o último grande tratado assinado pelos membros da União Europeia. O Tratado de Lisboa (2007) trouxe consigo inúmeras mudanças em busca do aperfeiçoamento das ferramentas para uma maior integração econômica, política e judicial dos países-membros.

Referido tratado mantém as instituições que já existiam na União Europeia, mas introduz algumas inovações importantes, destinadas a tornar as instituições mais eficazes numa Europa alargada, e mais apta a responder os desafios com que irá se deparar no futuro. Dentre as principais mudanças ocorridas destacam-se:

- O Conselho Europeu (reunião de Chefes de Estado ou de Governo) é transformado numa instituição da união, liderada por um Presidente nomeado para um período de dois anos e meio. Tem como função definir as orientações e prioridades políticas gerais da União

- O Parlamento Europeu (eleito democraticamente pelos cidadãos) passa a ter um papel mais importante, participando com mais frequência na aprovação de legislação e na adoção do orçamento.

- O Conselho que reúne os ministros dos Estados-membros e, em conjunto com o Parlamento Europeu exerce funções legislativas e orçamentarias, continua a ser presidido por um Estado diferente de seis em seis meses. Porém, a partir da assinatura do tratado é elaborado um programa comum entre três Estados, de modo a dar maior continuidade às políticas da União.

- Processo Decisório: o principal processo decisório na União Europeia passa se chamar processo legislativo ordinário, no qual participam o Conselho (votando por maioria qualificada) e o Parlamento Europeu. Este processo será aplicável a maior parte das matérias, reduzindo-se a utilização da votação por unanimidade. Também é adotada uma nova forma de calcular a maioria qualificada no Conselho, porém, esta medida é somente aplicável a partir de 2014.

Estas foram as principais inovações trazidas pelo tratado de Lisboa, porém também foram criados e retificados documentos relacionados à nacionalidade, e ao trânsito de cidadão entre os países membros.

É importante salientar que a União Europeia, diferentemente dos primeiros estágios onde possui poucos membros, é composta por 27 Estados-membros (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suécia, Grécia, Espanha, Portugal, Áustria, Finlândia, Suécia, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Bulgária e Romênia).

Mesmo com o grande aprofundamento alcançado pela União Europeia, a utilização do euro como moeda única ainda é motivo de discussão dentro do bloco. Hoje, somente 17 dos 27 países membros da União Europeia adotaram o Euro como sua moeda nacional. Os demais, tais como Inglaterra, Suíça se negam a utilizar a moeda única temendo uma desvalorização de sua economia.

4.2. O instituto da supranacionalidade na integração europeia

Conforme preceitua Eduardo Biacchi Gomes (2007, p. 160) “o Direito Comunitário europeu é um sistema sui generis, que não se confunde nem com o direito interno dos Estados que compõe a comunidade europeia, pois suas normas são criadas por órgão comunitários supranacionais e tem aplicabilidade imediata na rodem jurídica interna de cada um desses países”; tampouco se confunde com o Direito Internacional Público, pois a aplicação de suas normas se rege por princípios próprios.

Assim sendo, este direito constitui um novo sistema jurídico, distinto de qualquer outro existente, desenvolvido a partir dos tratados constitutivos da União Europeia, que se adaptarem as necessidades do bloco com regras, princípios e procedimento próprios.

Em geral, todos os órgão da União europeia são supranacionais ou seja, tem autonomia de competências e funções na defesa dos interesses da comunidade e as normas produzidas por estes órgãos têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, gerando direitos e obrigações para os cidadãos comunitários.

Apesar do conceito de supranacionalidade na estar diretamente expresso no Tratado da Comunidade Europeia, ele já estava previsto desde a criação da CECA (Comunidade do Cravão e do Aço). De acordo com Jorge Fontoura (2003. P. 224) esse documento utilizou-se pela primeira vez do termo “supranacionalidade” e reconheceu-se a existência de um poder superior ao das autoridades nacionais dos Estados-membros, a chamada Alta Autoridade, que desempenhava as funções de vigiar o funcionamento de todo o regime. Essa entidade seria composta por personalidades independentes e a sua presidência assegurada por uma personalidade designada por comum acordo dos governos dos países, sendo suas decisões obrigatórias para os Estados-membros.

Sem duvida, o instituto da supranacionalidade contribuiu decisivamente para o aprofundamento e alargamento do processo integracionista no continente europeu, bem como facilita a criação da normas comunitárias europeias.

5. O PROCESSO INTEGRACIONISTA NA AMÉRICA DO SUL

O sonho de uma América Latina integrada é um dos mais antigos da região, uma vez que sempre foi uma região que sempre enfrentou graves problemas econômicos, sociais e políticos, frutos de uma colonização baseada na exploração. Diante desta realidade, muito se discutiu sobre a integração econômica como uma possível solução para os problemas latino-americanos.

Este capítulo tem como o objetivo apresentar informações sobre a evolução do movimento integracionista no continente sul americano bem como, as características e consequências que a adoção do sistema intergovernamental trás a este processo de integração.

5.1. Evolução histórica

De acordo com Elisa Ribeiro e Rafael Reis (2008, p. 650) “as ideia de integração da América latina remontam ao século XIX, quando da redação da Carta da Jamaica, de autoria do venezuelano Simon Bolívar”. Seu sonho começou a se tornar realidade com a assinatura, em 1960, do Tratado de Montevidéu, que criou a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC).²²

Tal associação tinha como objetivo “o estabelecimento a longo prazo, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino americano e, de imediato, uma zona de livre comércio”. (ACCIOLY; SILVA, 2000, p. 225)

Esta iniciativa logrou poucos mas significativos sucessos no âmbito comercial destacando-se o grande aumento do fluxo do comercio regional se comparados com os anos anteriores a existência da ALALC.

²² A ALALC era originariamente integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, e visava a conformação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos, previ um regime de preferências e diminuição tarifária de alguns produtos, bem como a harmonização de políticas macroeconômicas. (RIBEIRO; REIS, 2008, p. 650)

No entanto, em 1969, alguns países que haviam assinado o Tratado de Montevidéu (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), decidem assinar outro tratado com o objetivo de formar um grupo sub-regional. De modo que, com o Acordo de Cartagena, criam o Pacto Andino, o qual previa já desde sua concepção a instituição de um Tribunal de Justiça e um Parlamento Andino. Percebe-se que este Tratado previa um aprofundamento muito maior na integração do que os termos presentes no Tratado de Montevidéu.

Em 1980, o Tratado de Montevidéu é renegociado. Como resultado desta renegociação foi criada a ALADI (Associação Latino-americana de Integração). Esta associação previa somente mecanismos de preferência tarifária de caráter bilateral, não estabelecendo prazos para tanto.

Ainda na década de 80, Argentina e Brasil iniciam negociações a fim de estabelecerem um progresso de integração bilateral; assim, em 1985, é assinada a Declaração de Iguazu, a qual deu início ao processo de integração econômica entre estes dois países. No entanto, este processo, por certo tempo, foi abandonado. (MOI, 2007, p. 201)

Em 26 de março de 1991, a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai constituíram o Mercosul (Mercado Comum do Sul) com a assinatura do Tratado de Assunção.

De acordo com o art. 1º do referido tratado, o objetivo a ser alcançado pelo Mercosul é “ a constituição de um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, através da eliminação de direito alfandegários e de restrições não-tarifárias vigentes no comércio recíproco”.

O Tratado de Assunção previa duas fases para a integração: uma provisória e outra definitiva. A primeira se estendeu até 31 de dezembro de 1994. Em seu âmbito vislumbrava-se a criação de um Programa de Liberação Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas e a adoção de uma tarifa externa comum, bem como acordos setoriais.

Com o fim da etapa provisória, os Estados assinaram o Protocolo de Ouro Preto, adicional os Tratado de Assunção, dando ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional (art.34) e estabelecendo em seu âmbito uma estrutura institucional, marcando o fim do período de transição.

A princípio o Mercosul era formado somente pelos quatro membros fundadores, porém tendo em vista a crescente corrente integracionista no continente e os benefícios de fazer parte de um bloco econômico, Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru passaram a integrar o Mercado Comum do Sul como Membros Associados. A Venezuela, por sua vez, entrou com processo de adesão ao Bloco para adquirir o status de Estado Parte.

Com a expansão do bloco, surgiu uma crescente necessidade de acelerar a tramitação das normas emanadas do Mercosul nos Poderes Legislativos dos Estados, para que o processo de integração pudesse dar passos cada vez maiores e conferir a segurança advinda do respaldo jurídico das normas internalizada por todos. Em adição, era necessário um meio capaz de dirimir as diferenças entre os Estados, harmonizar as legislações nacionais, e fomentar a cooperação interparlamentar (RIBEIRO; REIS. 2008. p. 653)

Vale salientar que nem o Tratado de Assunção tampouco o Tratado de Ouro Preto fazem menção à adoção de normas de direito comunitário, nem mesmo sobre a instituição de organismos supranacionais. Ressalta-se, por oportuno, que o Tratado de Assunção estabelece como objetivo final a ser atingido pelo Mercosul a construção de um mercado comum, sendo indispensável, para tanto, a adoção de sistemas supranacionais.

Wagner Rocha de D’Agnelis (2000, p. 67) faz o seguinte comentário quando se referindo ao Tratado de Assunção. “O Tratado de Assunção se assemelha muito mais à Convenção de BENELUX do que ao Tratado de Roma, uma vez que não comporta procedimentos ou aspectos normativos do tipo comunitário, tampouco prevê organismos supranacionais”.

5.2. O processo decisório no Mercosul

Como não existe no âmbito do Mercosul uma autoridade central capaz de impor unilateralmente suas decisões aos Estados-partes, “estes negociam ‘horizontalmente’, levando em consideração não só os seus interesses econômicos, políticos e sociais como países soberanos que são, mas também uma vontade

política maior, qual seja, a evolução política do processo de integração” (GOMES. 2007, p.177)

Em geral todas as decisões emanadas de qualquer órgão do Mercosul necessitam de aprovação unânime de todos os membros além disso, conforme o disposto no art. 38 do Protocolo de Ouro Preto (1994), estas decisões somente terão sua vigência e eficácia plena se os Estados-partes internalizarem estas normas para o seu ordenamento jurídico interno.

Percebe-se, portanto, que diferentemente da União Europeia onde são utilizados os princípios da maioria absoluta e auto internalização, no Mercosul, por sua natureza intergovernamental, é exigido a unanimidade dos membros e a ratificação, pelos Congressos de cada país, de todas as normas que possam vir a emanadas pelos órgãos do comunitário. Como consequência temos um processo integracionista na América Latina muito menos flexível o que impossibilita o aprofundamento da integração regional.

5.3. O instituto da supranacionalidade na integração sul americana

O Mercosul, diferentemente da União Europeia que adota o sistema supranacional em seu processo integracionista, vem adotando desde sua formação inicial o sistema de intergovernabilidade. A adoção de tal sistema resta claro se observamos o disposto no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto (grifo nosso):

“Art. 2º - São órgão com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul”

Este posicionamento é reforçado pelos termos existentes no art. 37 e 42 do mesmo tratado:

“Art. 37 – As decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes”

“Art. 38 – As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no art. 2º deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país”

De acordo com os ensinamentos de Deisy de Freitas Lima Ventura (1996, p. 60)

Restou descartado qualquer tipo de aplicabilidade direta das regras comunitárias, assim [...] o direito derivado do Mercosul confunde-se com as próprias normas jurídicas nacionais, naquilo que os Estados entenderem por bem incorporar, entre as decisões dos órgão comuns.

Percebe-se que o modelo de integração adotado no continente sul americano encontrasse arraigado aos conceitos clássicos de Soberania e de Direito Internacional Público, sendo que sua principal característica reside no fato de que todas as decisões do bloco encontram-se vinculadas à vontade política dos Estados Partes.

A adoção de tal sistema também guarda forte relação com o disposto na Constituição dos países-membros tendo em vista que alguns países não permitem a adoção do sistema supranacional.

A constituição da Republica Federativa do Brasil cria algumas barreiras à adoção do sistema comunitário no processo de integração regional ao dispor que a Soberania é fundamento da Republica Brasileira (art. 1º). Em seu art. 4 determina que a independência nacional e não intervenção deverá reger as relações internacionais.

Outro ponto que dificulta a adoção de qualquer forma de utilização do sistema supranacional esta disposto no artigo 49, I e 84, VIII que determina que é de competência exclusiva do Presidente da Republica “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso” e que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Essa aprovação, momento em que o tratado será recepcionado pelo ordenamento jurídico pátrio, ocorre via decreto legislativo, instrumento normativo pelo qual o Congresso Nacional delibera sobre as matérias de suas competências exclusivas.

Além destas restrições Lenice Raymundo (2003, p. 166, grifo nosso) apresenta mais um entrave para que o Brasil pudesse adotar um sistema que permitisse a criação de direito comunitário por órgão internacional.

O Supremo Tribunal Federal fixou, para os tratados internacionais, com exceção daqueles que tratam de matéria tributária, jurisprudência consagrando o entendimento de que os mesmos têm vigência no país, com a conclusão dos procedimentos ratificatórios e, também, que se equiparam, sob o aspecto da hierarquia das normas jurídicas, às leis infraconstitucionais.

Apesar de estar claro que o Brasil não admite a adoção do sistema supranacional pelas limitações contidas em sua constituição, o art. 4º do mesmo documento constitucional que pode levar a uma interpretação diversa dos artigos anteriormente citados:

“Art. 4º, paragrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações”

Este artigo merece atenção, pois, ao ser dada uma interpretação construtiva, os obstáculos constitucionais para adoção do modelo comunitário poderiam ser contornados, uma vez que o artigo menciona a integração política e visa a formação de uma comunidade latino-americana de nações, o que parece ser inviável sem a criação de órgãos comunitários supranacionais.

Sobre deste assunto Saulo José Casali Bahia (2002, p. 204) faz o seguinte comentário:

Bastará, então, no futuro, o reconhecimento de que, participando o Brasil de uma comunidade política, alcançando o Mercosul determinado estágio de evolução econômica, e havendo a determinação fundamental inscrita na Constituição Brasileira, de construir a realidade de um mercado comum, chegando o momento de adquirir a supranacionalidade, esta deve ser admitida, de maneira natural.

A República do Uruguai, assim como Brasil não admite a adoção do modelo supranacional de direito comunitário. Tal afirmação pode ser confirmada se observado o disposto nos artigos 2º, 4º e 6º da Carta Magna do Uruguai:

“Art 2º - És e siempre será libre y independiente de todo poder extranjero”

“Art. 4º - La soberanía em toda su plenitude existe radicalmente e la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, de modo que mas adelante se expresa”

“Art. 6º - En los tratados internacionales que celebre la república propondá la cláusula que de todas la diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje o otros médios pacíficos. La República porcurará la integración social y econômica de los Estados Latinoamericanos especialmente em lo que se refere a la defensa comum de sus produtos y materias primas”.²³

Diante de tais artigos fica claro que a constituição uruguaia é um grande entrave à adoção do modelo supranacional, por estar demasiadamente arrigada no conceito de soberania absoluta.

A Republica do Paraguai, dentre todos os membros do Mercosul, é a que se encontrar mais prepara constitucionalmente para adoção de normas e órgãos supranacionais.

Tal afirmação é encontrada no art. 137 e 145 da Constituição do Paraguai:

“Art. 137 – La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”.

“Art. 145 - La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural”.²⁴

Por fim, temos a Republica Federativa da Argentina que, após a reforma constitucional de 1994, prevê a possibilidade de adoção de institutos e normas comunitárias no Mercosul.

²³ “Art 2º. – É e sempre será livre e independente de todo poder estrangeiro;

Art 4º. – A soberania em toda sua plenitude existe radicalmente na Nação, a qual compete o direito exclusivo de estabelecer suas leis, de modo que mais adianta se expressa;

Art 6º. – Nos tratados internacionais que celebre a Republica se propondá a clausula de que todas os conflitos que surjam entre as parte contratantes, serão decididos pela arbitragem ou outro meios pacíficos. A República irá buscar a integração econômica e social dos países latino americanos especialmente no que tange a defesa comum de seus produtos e matérias primas”

²⁴ “Art. 137 - A lei suprema da República é a Constituição. Esta, os tratados, convênios e acordos internacionais aprovados e ratificados, as leis ditadas pelo Congresso e outras disposições jurídicas de hierarquia inferior, sancionadas em consequência, integram o direito positivo nacional na ordem de preferencia apresentada.

Art. 145 – A Republica do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite um ordenamento jurídico supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural”.

Art. 75 – Corresponde al Congreso:

[...] 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara [...].²⁵

Embora tanto a constituição do Paraguai quanto da Argentina admitam a supranacionalidade, existe uma diferença que deve ser ressaltada entre a supranacionalidade admitida por estes países.

A constituição do Paraguai admite a supranacionalidade desde que esta se encontre em condições de igualdade e em consonância com os direitos humanos, com a paz, com justiça, com a cooperação e com o desenvolvimento político, econômica, social e cultural. A constituição argentina, por sua vez, acresce a igualdade e reciprocidade, impondo como condições para adoção do modelo supranacional, apenas o respeito à ordem democrática e aos direitos humanos (BAHIA, 2002, p. 202)

Conforme se constata nesta breve análise dos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes que compõe o Mercosul em relação ao instituto da supranacionalidade, não há disposição constitucional unânime, razão pela qual se faz necessário uma reforma na Constituição do Brasil e na do Uruguai, se o Mercosul quiser alterar seu sistema de intergovernamental para supranacional.

Estes entraves constitucionais somados ao modelo supranacional adotado pelo Mercosul fazem com que este processo de integração não consiga se aprofundar para além de uma União Aduaneira, que por alguns autores seria incompleta.

²⁵ “Art. 75 – Corresponde ao Congresso:

[...] 24 - Aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas criadas em consequência tem hierarquia superior ao das leis.

A aprovação destes tratados com Estado da América Latina requererá a maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara [...].”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de soberania, um dos mais importantes princípios do direito internacional, vem sendo reconstruído ao longo dos anos conforme a necessidade de uma maior integração entre os Estados foi se tornando cada vez mais necessária para o desenvolvimento dos países.

Os primeiros pensadores que ajudaram a desenvolver o conceito de soberania estatal a consideravam absoluta e indelegável, ou seja, a soberania deveria ser exercida pelo governante sem a interferência de qualquer outro Estado ou organização internacional. A soberania, sob uma perspectiva antiga, somente estava limitada pelos princípios do direito natural.

Com a evolução das relações internacionais, ficou claro que o conceito de soberania absoluta não mais se adequava a esta nova forma de relacionamento entre os Estados. Assim sendo, surgiram as primeiras ideias de um conceito de soberania mais flexível, que pudesse se adaptar a esta nova realidade.

Com certeza, um dos maiores fatores incentivadores desta mudança de paradigma foi a criação de organizações internacionais tais como, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, que obrigaram aos países delegar parte de sua soberania, em questões específicas, para que estas organizações pudessem exercer seu papel de maneira mais efetiva.

A integração internacional, assim como a criação das organizações internacionais, auxiliou no processo de criação de um conceito de soberania menos rígido, que possibilite a integração dos países em blocos, na maioria das vezes em busca de vantagens econômicas ou com o objetivo de manter a paz entre os países-membros.

Com o surgimento destes blocos econômicos regionais, tornou-se necessário também o desenvolvimento de novos conceitos, até então inexistentes, como forma de regular as relações entre os países membros de determinado bloco.

Estas normas são conhecidas como Direito Comunitário, que nada mais são do que as leis e regulamentos que irão reger a convivência dos Estados em questões relacionadas à Comunidade.

Apesar da necessidade da criação de normas de cunho comunitário em qualquer processo de integração, existe uma grande variação no formato de tomada de decisões e hierarquia das normas comunitárias dentro do ordenamento jurídico interno dos países-membros, dependendo do modelo de integração adotado: supranacional ou intragovernamental.

A principal diferença entre eles reside na forma com que as normas são criadas e aplicadas dentro do bloco bem como, em sua efetividade. No modelo supranacional são criados órgãos supraestatais dotados de autonomia para legislar sobre determinados assuntos, sendo que suas decisões são vinculativas a todos os membros e não é necessária a internalização das normas para que estas surtam seus efeitos.

Já no caso do modelo intergovernamental, as decisões são tomadas por consenso de todos os membros participantes do processo de integração. E mesmo depois de criadas, as normas estas necessitam ser internalizadas para o ordenamento jurídico nacional dos países, para que assim possam surtir seus efeitos esperados. É comum que nesta fase, muitos dos acordos antes firmados sejam inutilizados.

Fica claro, que o modelo supranacional exige uma flexibilidade muito maior em relação as questões ligadas a soberania de cada um dos países mas permite um maior aprofundamento da integração, enquanto o modelo intergovernamental é um tanto quanto rígido fazendo com o que o processo de integração seja lento e restrito às vontades internas de cada um dos Estados.

A União Europeia e o Mercosul (Mercado Comum do Sul) são exemplos de integração regional, sendo o primeiro baseado no modelo supranacional e o segundo no modelo intergovernamental.

A União Europeia, maior processo de integração existente no globo terrestre, é um bom exemplo dos benefícios e problemas que a adoção do modelo

supranacional pode trazer. Apesar de permitir um maior aprofundamento e alargamento do bloco, a adoção do modelo supranacional obriga que todos os países que queiram aderir ao bloco deleguem parte de sua soberania em relação a algumas matérias, em prol do desenvolvimento da Comunidade Europeia.

O Mercosul, por sua vez, adota o modelo intergovernamental de integração o que faz com que o processo seja bastante lento impossibilitando a evolução da integração para as próximas fases. Esta dificuldade fica mais evidente quando é analisado o formato de tomada de decisão que exige, em quase todas as matérias, a unanimidade dos membros para que uma regra seja aprovada.

Este é motivo pelo qual o Mercosul ainda se encontra em uma fase de União Aduaneira incompleta, enquanto a União Europeia já visa alcançar a última etapa do processo integracionista, que seria a União Economia e Monetária completa.

Diante do exposto, conclui-se que modelo supranacional permite uma maior integração entre os países, enquanto o modelo intergovernamental permite aos países um maior controle sobre as normas que irão reger suas relações. A adoção de um ou outro modelo dependerá dos objetivos e características de cada processo integracionista, não sendo recomendada a importação de modelos existentes. O processo deve ser desenhado de acordo com as características e peculiaridades de cada um dos países-membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUJAMRA, Ana C; BAHIA, Claudio J. A relativização da soberania, benesse para sociedade moderna? Estudo jurídico acerca da União Europeia. **Revista Faculdade de Direito UFG**, v.33, n.1, p. 189-203, jan/jun. 2009.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 200.

ALMEIDA, Elizabeth A. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional**. Cuiabá: Juruá, 2002.

ARBUET-VIGNALI, Heber. **Soberania e Integración: Conceptos opuestos o complementários?**. In: CHIARELLI, Carlos A (Coord.). Temas de integração com enfoques no Mercosul, vol. 1, São Paulo: LTr, p. 84-103, 1997.

ASSIS, Emerson F; SILVA, Jonas D. **A Supranacionalidade na União Européia**. 2003. Disponível em: gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/reor/mozini.pdf. Acesso em: 07/04/2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 41ª. ed. São Paulo: Editora Globo, 2001.

BAHIA, Saulo J. **A Supranacionalidade no Mercosul, lições do período de transitoriedade**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BALASSA, Bela. Tradução de Maria F. Gonçalves e Maria E. Ferreira. **Teoria de integração econômica**. Livraria Clássica, 1961.

BASTOS, Celso R. **Comentários a Constituição do Brasil**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____, Celso R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6ª. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

CARDOSO, Oscar Valente. **Regionalismo e seus efeitos sobre o princípio da não discriminação e a cláusula da nação mais favorecida**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Dissertação de Mestrado em Direito, 2004.

CRUZ, Paulo M. Soberania, Estado, Globalização e Crise. **Novos Estudos Jurídicos** – Ano VII, n.º. 15, p. 7-24, dez. 2002.

CUNHA, Paulo P. **Integração europeia: estudos de economia, política e direito comunitário**. 2ª. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

D'AGNELI, Wagner R. **MERCOSUL – da intergovernabilidade à supranacionalidade**. Curitiba: Editora Juruá, 2000.

DALLARI, Dalmo A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro A. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FARIA, José E. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERREIRA, Thiago J. **As etapas do processo de integração regional. Uma análise a partir do modelo europeu**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n.2159, mai/jun, 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/12833>. Acesso em: 02/04/2012.

FONTOURA, Jorge. Limites Constitucionais a parlamentos regionais e à supranacionalidade: o dilema dos blocos econômicos. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, ano 40, n. 159, p. 219-224, jul/set. 2003.

FORTE, Umberto. **União Européia: comunidade econômica européia (direito das comunidades européias e harmonização fiscal)**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FURLAN, Fernando M. **Integração e soberania: o Brasil e o Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

_____. **Supranacionalidade nas Associações de Estados, repensando a soberania**. Curitiba: Juruá, 2008.

GILPIN, Robert; traduzido por BATH, Sergio. **A economia politica das Relações Internacionais**. Brasília: UNB, 2001.

GOMES, Eduardo B. A supranacionalidade e os blocos regionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná**. 2007. Disponível em: buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32902/public/32902-40994-1-PB.pdf. Acesso em: 02/04/2012.

HANS, Kelsen. traduzido por BORGES, Luis C. **Teoria Geral do Direito e Estado**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIMA, Abilio L. C. **Globalização Econômica, Política e Direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LIMA, Queiroz. **Teoria do Estado**. 8ª. ed. São Paulo: Record Editora, 1957.

LOBO, Maria Teres. **Ordenamento Jurídico Comunitário**. Belo Horizonte : Del Rey, 1997.

LOPES, Juliano Alves. Estado e soberania na perspectiva da integração regional. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v.36, n. 2, p. 144 -161, jul/dez. 2010.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MOI, Fernanda P. **A ordem jurídica no Mercosul: perspectivas de um Direito Comunitário**. 2007. Disponível em: www.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/download/.../31. Acesso em: 27/03/2012.

MORAES, José L; STRECK, Lenio L. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 4ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MOTA DE CAMPOS, João. **Manual de Direito Comunitário**. 4ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

NOGUEIRA, Aloysio P. **União Européia – Os tratado básicos**. In: LEWANDOWSKI, Enrique R. (Coord.). **Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, p. 59-73, 2000.

NOGUEIRA, Rândala. **Soberania e Supranacionalidade**. Disponível em: buscalegis.cj.ufsc.br. Acesso em: 02/04/2011.

OLIVEIRA, Odete M. **União Européia: processo de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999.

ORNELAS, Waldeck. Integração regional, soberania e política para as regiões. In: **Competitividade Internacional e Desenvolvimento das Regiões**. n^o 15. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p 145 – 154.

PIRES, Adilson R. **Integração econômica e soberania**. In: GOMES, Fabio L (Coord). **Direito internacional: perspectivas contemporâneas**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 33 – 48.

PEROTTI, Alejandro D. **El Mercosul y el Derecho Constitucional de los Estados Partes**. In: ROCHA, Maria E; PETERSEN, Maria C. **Coletânea de estudos jurídicos**. Brasília: Superior Tribunal Militar, p. 554-588, 2008.

RAMELLA, Pablo A. **Integración de las naciones**. Buenos Aires: Depalma, 1988.

RAYMUNDO, Lenice S. M. Supranacionalidade e intergovernabilidade: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Europeia e no Mercosul. **Revista da FARN**, Natal, v.2, n.2, p. 147-174, jan/jul. 2003.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RESEK, José F. **Direito internacional público: curso elementar**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

REIS, Rafael N.; RIBEIRO, Elisa S. **Mercosul, Soberania e Constituição Brasileira de 1988**. In: ROCHA, Maria E; PETERSEN, Maria C. **Coletânea de estudos jurídicos**. Brasília: Superior Tribunal Militar, p. 649-662, 2008.

RIBEIRO, Elisa S. Breves reflexões sobre a soberania e a supranacionalidade nos processos de integração regional. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v.8, n.2, p. 225-239, jul/dez. 2010.

ROBSON, Peter. **Teoria Econômica da Integração Internacional**. Coimbra: Coimbra, 1985.

ROCHA, Luiz A. **Estado, Democracia e Globalização**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização. Brasília, v.5, n.1, p.1-24, jan/jun, 2008.

ROSSEAU, J. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SABBATO, Luiz R. **O Direito Comunitário. Noções Introdutórias, Conceituação, Definição e Fontes**. In: LEWANDOWSKI, Enrique R. (Coord.). Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, p. 59-73, 2000.

SANTOS, Marcelo F. **Teoria geral do Estado**. 3^a. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VENTURA, Deisy de Freitas. **A ordem Jurídica no Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.