

Soberania e integração: possibilidades no âmbito do MERCOSUL

*Cláudia Cínara Locateri**

Considerações Iniciais

A noção do princípio da soberania absoluta esteve arraigada na consciência dos nacionalistas por um longo período na história, impossibilitando uma flexibilização que seria responsável por relações mais concretas na comunidade internacional. O advento do direito comunitário e a necessidade dos países em procurarem novos mercados devido ao fenômeno da globalização, foram responsáveis pelo ressurgimento de novas reflexões e questionamentos sobre o conceito estatal e inflexível de soberania absoluta.

Nesse sentido, o conceito clássico da soberania constitui-se como obstáculo intransponível à efetiva integração. Aspecto que faz ressurgir o debate acadêmico sobre as progressivas modificações ocorridas através da evolução histórica, política e jurídica das relações recíprocas entre os Estados-membros, verificando a possibilidade de invocar um conceito mais flexível, voltado a efetivar os processos de integrações que se desenvolvem no mundo.

Diante destas constatações, este breve estudo, pretende focalizar os aspectos históricos-evolutivos do conceito de soberania e suas variações diante dos processos de integração. Pretende-se abranger uma discussão preliminar sobre a possibilidade de flexibilização do conceito de soberania, embasado nas determinações constitucionais dos países-membros que visam o desenvolvimento do processo de integração almejado pelo Mercosul.

1. Aspectos Históricos-evolutivos do Conceito de Soberania

Os primeiros resquícios da noção de soberania surgem no período medieval, no pronunciamento de Felipe de Beaumanoir, enfatizava que cada barão é soberano no seu baronato . Posteriormente, a Idade Média foi caracterizada por constantes lutas entre os senhores feudais e a realeza, entre os reis, imperadores e o Papado, surgindo uma nova maneira de conceituar a soberania, porém com idéias de independência do império. Adentrando no século XII, a noção de soberania evoluiu e foi responsável pela permissão da construção do Estado moderno, destruindo as relações feudais e permitindo o desenvolvimento da burguesia .

Na doutrina moderna, a soberania teve como marco, no século XVI, as lições de Jean Bodin , afirmando que a mesma correspondia a um poder absoluto e perpétuo de uma

república, que não se limitava a nenhum poder terrestre e adstrito às leis divinas e naturais. Apresentava-se como uma qualidade estatal de autodeterminação absoluta, perpétua, indivisível, imprescritível e inalienável, correspondendo ao real sentido de soberania absoluta.

MIDÓN enfatiza que a criação da soberania, criada no século XVII, teve como meta, validar o poder do Estado frente ao requerimento de submissão ao Papado e também pela necessidade de impor o poder soberano frente aos senhores feudais. A primeira visão internacionalista do conceito de soberania se concretizou após a guerra dos trinta anos, ocasião em que os Estados vencedores criaram os princípios de equilíbrio de poder e de soberania, com conotações internas e externas. A primeira se referia à subordinação dos poderes estatais e a segunda, à idéia de independência, impossibilitando a subordinação de um Estado a um poder internacional. Essa noção de soberania, como um poder absoluto, conservou-se por um longo período, vindo a ser questionada a partir dos primeiros movimentos de relações internacionais.

No momento em que os Estados começaram a relacionar-se, criando normas através de tratados internacionais que preconizavam direitos e obrigações, o conceito tradicional de soberania começou a ser questionado. Santo Tomás de Aquino e Hugo Gregório revolucionaram a época, enfatizando que os monarcas não poderiam estar acima do Direito Internacional, devendo sim, subordinar-se a ele, evitando as guerras. No século XIX, o conceito de soberania afastou-se do poder dos monarcas desvinculando-se também da noção de Estado. Nesta mesma época, surge o denominado constitucionalismo clássico, que determina a soberania como uma emanção do poder político. O Estado, como personalidade jurídica de direito internacional, adquire a titularidade da soberania.

Após o holocausto vivido pela segunda grande guerra mundial, Hans Kelsen é responsável por reiniciar novamente as discussões sobre o conceito de soberania, procurando encontrar uma nova definição, mais relativa, opondo-se, desta maneira, aos teóricos absolutistas que o antecederam. A partir de seus estudos, criou-se o conceito de soberania relativa, o qual afirmava que a noção tradicional de soberania é incompatível com a supremacia de Direito Internacional e ao estabelecimento de uma ordem dessa natureza no cenário político mundial. A partir desta nova visão, que feriu o conceito clássico da soberania, tornou-se possível avaliar novas formas de relacionamento internacionais, proporcionando amplas discussões e debates em virtude desse conceito revolucionário. O desenvolvimento das organizações internacionais também propiciou aos Estados a possibilidade de atuação perante a comunidade internacional, fato que foi responsável por uma nova restrição ao conceito da soberania, que permanecia intimamente vinculado à internacionalização da vida econômica, política, social e cultural.

As considerações de Kelsen e Jellinek fizeram o mundo dar-se em conta que a concepção clássica da soberania vista como um poder ilimitado não poderia ser considerada nem no aspecto interno, nem no externo. A partir dessas análises, e em decorrência das causas de um período de transição, o poder ilimitado da soberania absoluta começou a perder seu significado para dar espaço a um conceito mais flexível, permitindo maior possibilidade de relacionamento entre Estados soberanos e organismos internacionais.

Em decorrência desta evolução tornou-se possível à criação de novas formas de direito, entre eles, o direito de integração, onde ocorre uma verdadeira associação de Estados soberanos, através de cedência ou transferência de parcelas de soberania a uma nova forma de organização. À prática vivenciada pelos processos de integração supranacionais ocasiona a real decadência do conceito clássico de soberania, sendo responsável por mudanças substanciais e imprescindíveis nos Estados-membros, para possibilitarem o êxito na estrutura e em seu desenvolvimento .

Segundo MELLO, o Estado é uma forma histórica de organização da vida política e como tal desaparecerá. Entretanto a história não fixa data .

2. Teorias Jurídicas Internas (Monismo x Dualismo)

No contexto jurídico interno, a análise do conceito de soberania deve pressupor a contraposição entre as duas escolas teóricas tradicionais: a dualista e a monista. A síntese realizada neste estudo, torna-se necessária para distingui-las e encontrar, desta forma, soluções coordenadas entre direito internacional e interno, sem causar-lhes prejuízos .

A teoria dualista teve como precursor Hans Kelsen, que determinou suas constatações a partir do positivismo jurídico. Em seu posicionamento haveria uma sobreposição da soberania do Estado sujeitando-se a todas normas internacionais a seu controle. Nesse aspecto, o direito internacional e o direito interno são sistemas rigorosamente independentes e distintos. Não ocorre sintonia com uma norma interna e uma internacional, sendo que as normas advindas de tratados internacionais só poderão ser consideradas válidas após uma adequada recepção pelo direito interno.

A observância do direito internacional só se faria na medida em que o Estado o prescrevesse, normalmente através de lei, em seu ordenamento interno, à forma de incorporação do tratado ao ordenamento jurídico interno. Essa teoria, não admite dois sistemas jurídicos igualmente válidos e independentes, necessitando um mecanismo que discipline as duas categorias através de uma hierarquia. Para os teóricos dualistas, não existe possibilidade de ocorrer uma integração completa, pois a cedência de soberania para órgãos externos representaria a perda da independência do Estado.

A teoria monista enfatiza que o direito internacional e o direito interno são ordenamentos independentes e separados e não podem ser confundidos. Existe uma unicidade da ordem jurídica que se comporta através de três fases: a primazia do direito interno sob o internacional, a primazia do direito internacional sob o interno e a outra que coloca a precedência de um ou outro de acordo com a ordem cronológica da criação. De acordo com a teoria monista há possibilidades de criação de ordenamentos jurídicos autônomos entre Estados, surgidos pela concretização de processos de integrações.

No direito brasileiro, existe uma previsão legal da forma de incorporação das normas de um tratado internacional no ordenamento jurídico. Há nítida prevalência do emanado constitucional, pois os tratados internacionais devem passar pelo crivo do Congresso Nacional e também por um controle de constitucionalidade, para torná-las vigentes internamente. Os tratados deverão se transformar em Decretos Legislativos para

ingressarem no ordenamento jurídico. A forma procedimental adotada pelo Brasil, demonstra claramente a tendência nacional ao monismo jurídico e ao tradicionalismo, sendo que os tratados internacionais deverão sempre ser introduzidos em consonância com a legislação constitucional.

3. O Conceito de Soberania e os Processos Integracionistas

A grande transformação do direito internacional, ou seja, à criação dos processos de integração, tornaram necessária a revisão e posterior alteração do conceito clássico da soberania, possibilitando avanços significativos nos aspectos econômicos e sociais dos Estados-membros integrados. As reavaliações são necessárias e imprescindíveis ao desenvolvimento dos países vinculados através de objetivos integrativos.

Atualmente existe uma proliferação de normas jurídicas com caráter internacional, não somente aquelas decorrentes dos Tratados, mas também adequação de normas internas decorrentes da regulamentação de matérias econômicas, comerciais, sociais, políticas de caráter econômico e proliferação dos direitos humanos, demonstrando a necessidade de reavaliar alguns preceitos constitucionais atrelados à teoria monista. A evolução do direito internacional não se faz acompanhar pelo correspondente desenvolvimento do seu processo judicial e de seus mecanismos para executar estas normas de caráter externo, criando um óbice à efetivação da justiça, com procedimentos longos, demorados e ineficazes.

A visão do conceito de soberania como um dogma político intocável está descaracterizada devido a sua interação com a necessidade de adotar normas de caráter internacional em favor do benefício da nação, pressuposto que rejeita o caráter absoluto da soberania, sem que estas modificações sejam traumáticas ou esvaziem seu conteúdo. O conceito constitucional da soberania pode conservar sua utilidade e necessidade mesmo que aceite a delimitação de competências de esferas legislativas, jurisdicionais e administrativas na ordem interna e também no ordenamento comum ou supranacional.

ROSSEAU, na sua obra Contrato Social, já advertia que a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada, consistindo na vontade geral, e a vontade geral não se representa: ou é ela mesma, ou algo diferente; não há meio termo. BONAVIDES considera a soberania, com todos seus aspectos, um óbice à realização de uma comunidade internacional. BARACHO, inspirado na teoria de Carpizo, considera que:

A soberania política é faculdade de autodeterminação, de independência e igualdade dos estados. Soberania jurídica é a criação de uma constituição e de todas as normas que derivam dela. Soberania econômica é a atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais. Soberania cultural é a preservação do modo de ser e de pensar da comunidade política. Soberania é antagônica a qualquer forma de modalidade de imperialismo ou colonialismo.

A soberania pode ser concebida através de instituições de caráter supranacional, não acarretando sua supressão, mas necessitando de uma reestruturação na sua regulamentação e nos seus termos. DROMI, também considera que a integração regional não é

incompatível com a concepção de soberania nacional . Há necessidade de convivência e harmonização dos interesses dos Estados, necessitando suprimir parte da estrutura conceitual de soberania em favor da convivência de normas comuns entre os demais Estados-membros da integração econômica, que estarão sob a regência de normas internacionais comuns. Na medida em que o Estado suprime parte do seu poder de independência soberana, acresce na sua posição estratégica em relação à comunidade internacional. Não haveria perda, mas sim restrições ao seu exercício, visando e almejando o benefício comum.

3. A Soberania nos Estados-membros do Mercosul

Para permitir uma análise mais detalhada da possibilidade de efetivação do processo de integração do Mercosul, realiza-se um breve estudo nas Constituições dos países integrantes deste processo, com vistas à possibilidade de adoção de um conceito mais flexível da soberania.

a) Constituição Brasileira

O ordenamento jurídico brasileiro disciplina o conceito de soberania na Constituição Federal, de 1988, nos artigos 4º, 5º, inciso XXXV, no artigo 60, inciso 4º, parágrafo 4º, constituindo-se um emanado supremo conforme regras valorativas da pirâmide de Kelsen. Analisando o conceito, percebe-se nitidamente a opção pelo conceito de soberania absoluta sem deixar margens aos processos integracionistas. Segundo VENTURA, há uma exacerbação do nacionalismo e a ênfase à soberania nacional . Para BAPTISTA, os artigos 22, 23 e 24 da Constituição, quando elenca as regras do regime de distribuição da competência, é o mais sério obstáculo para a integração, pois nestes preceitos não aparece mencionada a possibilidade de delegação de poderes a um órgão comunitário .

A doutrina brasileira divide-se em duas categorias, os nacionalistas que aprovam o conceito absoluto e os internacionalistas que consentem com um conceito mais flexível diante dos novos acontecimentos na arena internacional.

Os nacionalistas permanecem alheios aos novos rumos em termos internacionais, continuam com a visão de um conceito histórico vinculado aos tempos de guerras e lutas para demarcação de territórios estatais, temendo uma maior flexibilização . Enclausuram-se alegando medo de intervenções das grandes potências internacionais, dos organismos internacionais e da possibilidade, mesmo que remota, de um retorno às dependências econômicas e sociais vivenciadas antes do processo de independência do país. Permanecem voltados a um conceito de soberania como o poder de decidir, em última instância, sobre a atributividade das normas, ou seja, sobre a eficácia do direito, compreendendo a supremacia do estado sobre qualquer outro poder de decisão .

A corrente doutrinária internacionalista preconiza que o conceito absoluto de soberania nega as relações entre Estados, apontando uma verdadeira antinomia entre a soberania e a cooperação internacional . Dessa forma, buscam um conceito mais flexível permitindo que o Brasil faça parte dos projetos mais avançados em nível externo que são os

processos de integração, visando uma maior possibilidade de realização do idealizado projeto do Mercosul, na busca por melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

A doutrina brasileira procura encontrar um novo conceito de soberania adequado às novas necessidades do Estado. Busca adequar a soberania a um conceito mais dinâmico e flexível, produzindo efeitos sociais, econômicos e jurídicos de maior intensidade nos seus cidadãos, proporcionando-lhes maiores possibilidades .

A tentativa de formular um novo conceito da soberania para o Brasil resultou em fracasso, quando em 1995, foi apresentado um projeto de emenda constitucional, tentando inserir um conceito mais flexível de soberania, com objetivos voltados ao Mercosul, propiciando a inserção da supranacionalidade, na Carta Magna, incluindo os parágrafos no artigo 4º. O projeto não foi aprovado pelo Congresso Nacional, fazendo ressurgir as discussões e constatando o grande preconceito em relação a matéria .

b) Constituição Argentina

Na Argentina, há previsão nítida de possibilidade do Estado vincular-se a projetos de integração com outros Estados, ou seja, seu conceito de soberania está mais flexível e adequado ao processo de integração do Mercosul.

A doutrina também é composta por nacionalistas e internacionalistas, porém a maioria é internacionalista, que clama pela criação de uma Corte Internacional de Justiça no âmbito do Mercosul.

A Argentina, na sua Carta Magna, reformada em 1994, considerou grandes modificações nas atribuições do Congresso, possibilitando que o mesmo aprove tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de reciprocidade e igualdade, que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos . Desta forma, abre um espaço grandioso em torno da possibilidade do Mercosul, a exemplo da união Européia, em adotar órgãos supranacionais, responsáveis por propiciar um desenvolvimento mais efetivo na integração do Cone Sul. Atribui, ainda, um poder de hierarquia superior às leis, quando forem os Tratados aprovados somente pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, quando se tratar de relações com países latino-americanos .

Desta forma, o ordenamento jurídico argentino integra-se às necessidades internacionais, prevendo, de forma explícita, a possibilidade de países unirem-se através de processos de integração e, posteriormente, criarem órgãos próprios, visando uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

c) Constituição Uruguia

O Uruguai, em 1967, promulgou sua constituição, e em seu artigo 6º, parágrafo 2º, a exemplo do Brasil, não permite uma flexibilização do conceito de soberania. A soberania é tida como uma defesa do Estado em virtude de possíveis intervenções externas, com especial proteção de seus produtos e matérias primas .

Neste sentido, omite a consagração do princípio de integração, mesmo frente a uma possível necessidade de unir-se com outros Estados para impulsionar o desenvolvimento próprio. No ordenamento jurídico uruguaio, o monismo predomina e entre os doutrinadores, demonstrando nítida preferência à manutenção do conceito clássico de soberania, como forma de prevenção a intervenções estatais.

A Constituição uruguaia apenas faz referência aos processos de integração, priorizando a possibilidade de integração regional da América Latina, mas não possibilita instrumentos de adequação de seu ordenamento jurídico às necessidades capazes de concretizar o processo de integração do Mercosul.

d) Constituição Paraguuaia

O Paraguai, a exemplo da Argentina, possui um ordenamento jurídico tecnicamente flexível e mais avançado ao processo de integração e ao conceito de sua soberania, permitindo uma cedência ou transferência de parcelas de sua soberania a um organismo de integração. A Constituição Federal paraguaia, de 1992, no seu artigo 145, determina a possibilidade de existência de uma ordem jurídica supranacional, condicionando a participação do país numa inserção a esta estrutura política, determinada a partir da aprovação da maioria absoluta de cada uma das Câmaras de seu Congresso .

Segundo KIRMSER, ao aprovar este artigo, foi ressaltado na Assembléia Nacional Constituinte, que o mundo de hoje é o mundo da interdependência e para tanto os critérios nacionalistas fanáticos que levantam muros espirituais e mentais são incompatíveis com o momento que vive a humanidade . O Constituição paraguaia também atribui preferência à integração latino-americana, como ocorre no Brasil, no Uruguai e na Argentina .

A característica da supranacionalidade, que implica certo recorte das soberanias dos Estados-membros, permitirá a criação de um Tribunal e a faculdade do mesmo em julgar os conflitos entre os membros e os nacionais em várias áreas do direito da integração . No ordenamento jurídico paraguaio, bem como na maioria da doutrina especializada, há manifestações dualistas, demonstrando verdadeiro interesse e futuras intenções, capazes de concretização à integração do Cone Sul, com criação de órgãos supranacionais.

Conforme análise sucinta, percebe-se que não há uma harmonização das legislações internas dos países-membros do Mercosul, no sentido de avançarem possibilitando uma flexibilização no conceito de suas soberanias. Desta forma, o processo de integração, com êxito, fica distante, pois tornar-se-á necessário à criação de órgãos comuns supranacionais visando atingir os objetivos propostos, regulamentar e solucionar os impasses surgidos no âmbito do Mercosul. Há necessidade, neste contexto, da harmonização e coesão das estruturas institucionais e jurídicas para assegurar um espaço economicamente integrado e à institucionalização do processo de integração.

Considerações Finais

O conceito de soberania absoluta é antecessora do próprio Estado como personalidade jurídica. Passou por diversos momentos históricos, fazendo com que seu conceito recebesse diversas conotações de acordo com o momento vivenciado. A partir da necessidade dos Estados em se relacionar, o conceito de soberania absoluta foi questionado e amplamente discutido, procurando dar um novo sentido e alcance devido as necessidades atuais. Kelsen foi um dos precursores do conceito de soberania flexível, procurando conceituá-lo de acordo com as necessidades internacionais. O direito internacional evoluiu e desenvolveu uma nova forma de direito, ou seja, o direito comunitário, advindo dos processos de integração, onde a soberania rendeu-se aos desejos e anseios da comunidade.

A discussão em torno da flexibilização do conceito de soberania, possibilitando a criação de órgãos supranacionais em processos de integração, fez ressurgir as discussões incorporadas através de diversas teorias. A teoria monista adepta ao conceito de soberania clássica e, a teoria dualista que entende como adequada a cedência ou transferência de parcelas de soberania em benefício dos processos de integração. Atualmente a tentativa de integração proposta pelo Mercosul não prevê a criação de instituições supranacionais, pois é um projeto intragovernamental, mas com sua natural evolução, torna-se necessária uma revisão constitucional, pois a exacerbação ao nacionalismo é responsável por causar elevados prejuízos ao desenvolvimento do Mercosul.

A integração necessita de arrojadas decisões, como as tidas pela União Européia, que unida em decorrência da destruição das duas grandes guerras mundiais, iniciou um processo de integração setorial, evoluiu e, atualmente, é considerada exemplar. Para que o Mercosul se fortaleça e consiga atingir seu objetivo de mercado comum, deverá avaliar sua política interna, possibilitando uma flexibilização do conceito de sua soberania, para permitir que no futuro siga o exemplo europeu e torne-se uma potência econômica frente à comunidade internacional.

Argentina e Paraguai já realizaram previsões favoráveis à ampliação da integração, em nível constitucional, permitindo uma flexibilização do conceito de soberania em detrimento do processo de integração latino-americano. Por outro lado, Brasil e Uruguai não tomaram as providências jurídicas cabíveis através de processo de emendas constitucionais, para permitir a cedência de parcelas de soberania a órgãos comuns, responsáveis diretamente pelo desenvolvimento da integração do Cone Sul.

Neste estudo histórico-evolutivo do conceito de soberania, voltado aos objetivos buscados pela integração, a exemplo da União Européia, percebe-se que o caminho da efetivação do Mercosul é longo e necessita de vontade política comum dos Estados-membros para atingirem os objetivos traçados no Tratado de Assunção e buscarem a integração supranacional. Porém, além de todas as diversidades e dificuldades encontradas, o processo de integração do Mercosul não pode ficar à mercê de teóricos ultrapassados, filiados à corrente doutrinária monista, que clamam por uma soberania absoluta, em meio às revoluções e inovações ocasionadas pelos processos de globalização e de integração.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. A ordem jurídica no Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. A supranacionalidade no Mercosul. In: La integración hacia el siglo XXI. V Encuentro Internacional de Derecho de America del Sul. Pelotas: Educat, 1996.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da soberania. Revista brasileira de estudos políticos, UFMG, n. 63/64. Jul. 1986 e jan. 1987.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CANTERO, Carlos Maciel Russo. El Mercosur ante la necesidad de organismos supranacionales. Visión de la integración latinoamericana. Assunción: Intercontinental, 1999.

CASSELLA, Paulo Borba. Mercosul: exigências e perspectivas. Integração e consolidação de espaço econômico (1995, 2001, 2006). São Paulo: LTR, 1996.

LEAL, Rosemiro Pereira. Soberania e mercado mundial: a crise jurídica das economias nacionais. 2. ed. Leme: São Paulo: LED, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Curso de direito internacional público. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

KELSEN, Hans. Princípios de derecho internacional publico. Ed. El Ateneo. Bs. As.1965,

KIRMSER, José Raul Torres. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In: I Congresso de magistrados do Mercosul. Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997.

MELLO, Celso D. de Albuquerque Mello. Direito internacional da integração. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MINDÓN, Mario A. R. Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores, 1998.

MORAES, José Luis Bolzan de. Soberania, Direitos Humanos e Ingerência: problemas fundamentais da ordem contemporânea In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). O Mercosul em movimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

KIRMSER, José Raúl Torres. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In: I Congresso de magistrados do Mercosul. Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997.

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

_____. O Mercosul em movimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

* Mestre pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professora da UNOESC.

Disponível em: <http://www.direitovirtual.com.br/artigos.php?details=1&id=105>

Acesso em: 03/04/09.