
A RELATIVIZAÇÃO DA SOBERANIA, BENESSE PARA SOCIEDADE MODERNA? ESTUDO JURÍDICO ACERCA DA COMUNIDADE EUROPEIA

The Relativization Of Sovereignty, Benesse For Modern Society? Legal Studies On The European Community

Claudio José Amaral Bahia*
Ana Carolina Peduti Abujamra**

RESUMO: O homem como ser social, somente consegue evoluir vivendo em sociedade, e debaixo de regras - o que lhe dá segurança e certeza, pois há normas de conduta pré estabelecidas, ou até mesmo pós estabelecidas que devem ser aplicadas para o futuro-, mesmo sendo autônomo e procurando realizar seus próprios interesses. Para que se entenda o Estado Moderno é preciso observar a evolução histórica da organização social humana.

A história “acontece”, os homens evoluem, mudam, amadurecem, passam a se comunicar e interagir cada vez mais; e, não poderia ser diferente, as transformações advindas nesta nova ordem mundial, o chamado processo de globalização - que há algum tempo causou certo frenesi, não se restringe aos aspectos econômicos, políticos e sociais, mas podem ser observadas ao nível conceitual, onde presença-se alterações em diversos conceitos flexibilizados frente ao novo contexto (por exemplo a relativização da soberania).

Neste contexto se mostra importante, repita-se, o fenômeno da globalização que cria processos e mecanismos de integração, ultrapassando as fronteiras estatais. E, portanto, para conhecer reflexos da globalização necessário se faz analisar a Comunidade Europeia, pois esta vem transformando conceitos jurídicos de há muito sedimentados, tais como, jurisdição, competência e principalmente, soberania.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; soberania; supranacionalidade; igualdade; integração

INTRODUÇÃO

Inegavelmente, pode-se afirmar, com segurança hercúlea, que o Direito (regra) surge e se mostra necessário, a partir do momento em que o homem vive em sociedade, como bem

ABSTRACT: The man as social being, only to evolve living in society and under the rules - giving you security and certainty, as there are pre set standards of conduct, or even post set to be applied to the future-even with independent and trying to accomplish their own interests. In order to understand the modern state it is necessary to observe the historical evolution of human social organization.

History “happens”, people evolve, change, mature, go to communicate and interact more, and could not be different, the changes resulting from this new world order, the so-called process of globalization - which for some time caused a frenzy, is not restricted to economic aspects, political and social, but can be observed at conceptual level, where presence is flexible concepts in several changes before the new context (eg the relativization of sovereignty).

In this context it seems important, repeat it, the phenomenon of globalization processes and establishing mechanisms of integration, beyond the state borders. Therefore, to understand consequences of globalization is necessary to examine the European Community, as this is transforming legal concepts of long sediment, such as jurisdiction, competence and foremost, sovereignty.

KEY-WORDS: State; sovereignty; supranationalism; equality; integration

* Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Centro de Pós-Graduação da ITE/Bauru. Professor do Programa *Stricto Sensu* em Direito (Mestrado), mantido pelo Centro de Pós-Graduação da Instituição Toledo de Ensino, em Bauru. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Bauru/ITE. Professor de Direito Civil da Faculdade de Direito de Bauru/ITE. Professor convidado na Pós-Graduação da Unitoledo- Araçatuba/SP. Professor convidado na Pós-Graduação da Uniara- Araraquara-SP. Advogado. (claudio_amaralbahia@hotmail.com)

** Mestranda em Direito Constitucional pela ITE/Bauru, Especialista em Direito Empresarial pelo Centro De Pós-Graduação mantido pela Instituição Toledo de Ensino, em Bauru. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Centro Universitário Toledo de Ensino de Araçatuba. Professora de Processo Civil I da Faculdade de Direito OAPEC - Santa Cruz do Rio Pardo/SP. Advogada. (anacarolabujamra@yahoo.com.br)

nos ilustra a fábula escrita por Daniel Defoe, denominada “*As Aventuras de Robinson Crusó*”, onde o protagonista vive isolado e sozinho por vinte e cinco anos em uma ilha, sem a necessidade de regras, porém, quando ele ganha a companhia do índio Sexta-Feira, a situação é mudada, tornando-se quase insustentável, posto que se vê obrigado a dividir tudo.

O que se extrai da famosa fábula, é que o homem somente consegue evoluir vivendo em sociedade, e debaixo de regras, mesmo sendo autônomo e procurando realizar seus próprios interesses.

Do intercâmbio entre os homens surgem conflitos de interesses que devem ser solucionados pelo Direito e isto é feito a partir da ideia de justiça.

Em consonância com sua função criadora e fomentadora de segurança e certeza, o Direito estabelece normas de condutas jurídicas vindas do passado, visando contemplar comportamentos humanos presentes e futuros, porém para que atenda às necessidades sociais é preciso que esta ciência acompanhe os fenômenos, ou seja, que evolua constantemente.

Neste contexto se mostra importante o fenômeno da globalização que cria processos e mecanismos de integração, ultrapassando as fronteiras estatais.

No que se refere à União Europeia alguns conceitos jurídicos exigem uma nova interpretação de sua substância para que se amolde à nova ordem estatal, dentre estes está o conceito de soberania, que deve ser alargado. Já no direito comunitário europeu, analisa-se a intrincada questão afeta a supranacionalidade,¹ sendo certo que referido conceito influiu, decisivamente, na consolidação dos objetivos da União Europeia.

Neste trabalho, serão abordadas também as variadas questões que envolvem a recente aprovação do Tratado de Lisboa, analisando a possível extinção da soberania dos seus Estados-membros em primazia de um adensamento jurídico das instituições comunitárias.

1 DO ESTADO E SUAS CRISES: É PRECISO UMA NOVA FORMA DE FEDERAÇÃO?

1.1 Formação Clássica dos Estados

Para que se entenda o Estado Moderno é preciso observar a evolução histórica da organização social humana.

Antes do Estado ser formado existiam sociedades que podem ser chamadas de pré-estatais, tais como a família, a tribo, o clã, entre outros. Estas uniões ocorriam porque havia a necessidade de conservação da vida e, em prol disto, muitos homens abriam mão de bens, tais como a liberdade.

Daí conclui-se que a sociedade atual é o resultado do esforço de muitas gerações passadas.

Na Grécia antiga, a polis (cidade-estado) era uma unidade social natural que definia o universo e sua interação social, bem como os valores e até mesmo a formação do Império de Alexandre, o Grande.

Para o filósofo grego Platão, o Estado é tudo e o indivíduo nada, desta forma a política é uma moral que engrandece e se baseia na psicologia do Estado. Neste Estado havia três classes, a saber: os sábios (magistrados) que são a cabeça e a razão de Estado; os guerreiros

¹: “[...] uma das inovações marcantes devidas ao direito comunitário europeu consiste no tratamento jurídico que ele da à cidadania. Pois a cidadania não está mais juridicamente vinculada aos Estados nacionais, porém ela se afirma também no âmbito comunitário [...]” in BORGES, 2005, p. 565

coração e força; os artesãos, lavradores e artistas que velam pela satisfação das necessidades materiais do Estado.

Um governo perfeito então é aquele exercido pelos aristocratas, pois eles têm o domínio da razão.

Já na Idade Média, onde o princípio norteador é o da autoridade, adotou-se três características principais: o elemento cristão, o elemento clássico e o elemento bárbaro.

Conforme leciona João Ribeiro Júnior:

[...] no desenrolar do século XIV, o regime econômico entra em declínio, e com ele todo o sistema que o acompanhava. É a crise, com sua mudança na hierarquia dos valores predominantes. Consequentemente, alvorece nova Era distinta da chamada Idade Média. Distinta nas circunstâncias econômicas, sociais e políticas; distinta da mentalidade – plena de novos conhecimentos –, que se forma no homem europeu; distinta no âmbito geográfico em que haverá de viver no futuro o homem ocidental (2002, p. 58-59).

Na Idade Média, podemos destacar a ideia de Maquiavel que afirma que para fundar um Estado é preciso a obra de um só homem, mas para mantê-lo é necessário um governo republicano que equilibre as ambições as exigências de todos. Assim deve-se lutar para a conservação e o desenvolvimento da república o que exige a virtude de determinados indivíduos, dando a esta palavra um significado político diferente, portanto, do significado moral e cristão.

Thomas Hobbes explica a sociedade de acordo com a concepção contratualista, é fruto de um contrato que tem por finalidade assegurar a paz o que implica na total atuação de uma poderosa autoridade soberana, autorizada a agir em nome do povo, inclusive reprimindo suas paixões belicosas.

Modernamente, o Estado Democrático, pode ser explicado por Locke e Rousseau. O primeiro filósofo conferia grande importância às leis, pois elas eram as responsáveis por assegurar a harmonia social.

Já Rousseau defendia que o contrato social era uma união de vontades e esforços de todos os cidadãos para que a sociedade fosse mantida em paz e que a liberdade de todos fosse conservada. Pelo contrato social, a liberdade deixa de ser natural para ser contratual, porém, esta é a única obrigação dos pactuantes.

Com o passar do tempo percebeu-se que havia a necessidade de fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública, ao que se deu o nome de Estado Social.

Por outras palavras:

[...] esta forma de controle dos atos administrativos foi aperfeiçoada com o advento do Estado Democrático e Social. Com efeito, a necessidade de prestação de uma maior gama de serviços públicos pelo Estado (intervencionismo estatal), aliada à preocupação de garantir os valores democráticos na esfera da Administração Pública, tornou essencial o controle dos atos administrativos em todas as suas fases de execução, determinando, portanto, a procedimentalização do agir administrativo. Interessante, ainda, a observar que através do procedimento permite-se a participação do cidadão na fase de elaboração do ato administrativo (SCHIER, 2003, p. 97-98).

O Estado Social Constitucional, assim, caracteriza-se pela necessidade precípua de observância, respeito, concretização e aplicação das ideias contidas no corpo jurídico-político

fundamental de uma sociedade, deixando assente, também, que os representantes escolhidos para gerir o Poder Público, em qualquer de suas funções, não possuem a prerrogativa de se furtarem ao cumprimento de referidas opções de consecução e desenvolvimento das políticas públicas relativas à fomentação da proteção da dignidade, da isonomia e dos direitos sociais.

Canotilho informa que:

[...] a concretização do Estado constitucional de direito obriga-nos a procurar o pluralismo de estilos culturais, a diversidade de circunstâncias e condições históricas, os códigos de observação próprios de ordenamentos jurídicos concretos (2002, p. 89).

A preocupação do Estado Social Constitucional, deve ser fulcrada, indispensavelmente, na concretização dos direitos fundamentais pertencentes a todos os seus cidadãos, de modo a remarcar a assertiva de que a isonomia não é quimera ou sonho, mas sim finalidade primaz do ente estatal.

1.2 Princípio Westfaliano da Igualdade Jurídica entre os Estados

O Tratado de Westfalia, 1648, marca o início dos acertos entre Estados-nação na Europa. Deliberou-se o fim das guerras religiosas e a “regulação” dos Estados sobre a religião, tornado-se, ele mesmo, ícone do novo arranjo, em que o Estado-nação, assume uma soberania incontestável e exclusiva no cenário mundial.

Com isso foi garantida a segurança dos protestantes e estabelecido o princípio do equilíbrio das potências da Europa.

Conforme assevera Fabio Floh (2008, p. 220), “[...] o advento da Paz de Vestfália a criação definitiva do conceito Estado Nação, assim como o estabelecimento da sociedade internacional de Estados [...]”.

O Tratado estabelece quatro elementos caracterizadores no novo sistema internacional, quais sejam: soberania, territorialidade, autonomia e legalidade.

Assim, os processos de realização legislativa, de solução de conflitos, bem como a execução de suas normas jurídicas, são de encargo, único e exclusivo, de cada país, isoladamente analisados. É objetivo do mesmo o relacionamento entre países, para tanto os interesses nacionais ficariam em primeiro plano, porém, as normas internacionais devem estabelecer mínimas condições de convivência entre os Estados, que são tratados de forma isonômica, prestigiando-se a livre atuação dos mesmos.

Esse modelo perdurou até o surgimento das chamadas organizações internacionais, entre as quais, pode-se citar a ONU, e suas diversas ramificações, que possuem personalidade jurídica e podem participar do cenário mundial.

Em suma, o Tratado de Westfalia restabeleceu a paz na Europa e inaugurou uma nova fase na história política daquele continente, pois estabeleceu a igualdade jurídica dos Estados, eliminando o poder da Igreja.

Desta forma, consagra-se o modelo da soberania externa absoluta e inicia-se uma ordem internacional.

Pode-se concluir que, o tratado de Westfalia, e seus reflexos, são de grande influência ao Direito Constitucional, pois trazem fundamentos e princípios estatais como: a igualdade

soberana entre os Estados, o respeito aos limites internacionais, prevalência do princípio territorial sobre o pessoal, não intervenção por outros Estados em assuntos internos são fundamentos e consequências do Estado Democrático de Direito.

1.3 O Modelo Constitucional Estatal

O Direito Constitucional se constitui em principal vertente da ordem jurídica de um Estado, inserido como tal dentro do Direito Público (coletividade), desdobrando seus efeitos para a estruturação do Poder, cedendo-lhe os contornos de atuação e os limites de sua atividade.

Cumpra esclarecer, que toda a regulamentação afeta ao Direito Constitucional se encontrará positivada num corpo legislativo denominado de *Constituição*.

O termo “constituição” encontra nascedouro no Direito Romano, mais precisamente da expressão *constitutiones principum*, o qual se relacionava, apenas e tão-somente, a meros atos normativos proferidos pelo Imperador e ostentavam condição de lei, não guardando, assim, qualquer similitude com a definição hoje utilizada.

Significa, o conjunto de regras atinentes à forma do Estado, à forma do governo, ao modo de aquisição e consecução do poder, à fixação dos seus órgãos e aos limites de sua ação. Há outras formas de se conceituar Constituição, a saber:

A conceituação em sentido material, contempla o universo do ser, e não do dever-ser, do qual o Direito faz parte. Em sentido substancial, já se percebe um maior conteúdo normativo do termo “constituição”, passando este a representar um conjunto de regras ou princípios que têm por pálio a fomentação da estrutura do Estado, a organização dos seus órgãos supremos, bem como a definição de suas respectivas competências.²

O sentido formal traz em seu bojo característica diametralmente oposta aquela externa pelo substancial, definindo “constituição” como sendo a reunião de normas legislativas diferentes daquelas de natureza não basilar, em razão de as primeiras serem confeccionadas diante de um processo legislativo mais dificultoso, formativo, árduo e solene, somando-se a tais dificuldades a criação de um órgão com função especial de elaborá-la (Assembleia Constituinte).

O objetivo da Constituição formal é apenas e tão-somente a existência de um texto regularmente aprovado pela força soberana do Estado e que lhe confere a estrutura e declina os direitos fundamentais dos seus cidadãos.

Modernamente, e adotando a conceituação estabelecida por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior pode-se definir Constituição como:

[...] a organização sistemática dos elementos constitutivos do Estado, através da qual se definem a forma e a estrutura deste, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos poderes, o modelo econômico e os direitos, deveres e garantias fundamentais, sendo que qualquer outra matéria que for agregada a ela será considerada formalmente constitucional (2005, p. 03).

Tem-se que a Constituição não é – e nem poderia ser – uma lei qualquer, daí porque se pode afirmar, com toda certeza, que tal jamais poderá ser revogada, mas apenas alterada, vez

² ZAGREBELSKY, 2007, p. 14: “La coexistência de valores y principios, sobre la que hoy deve basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales valores y principios se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que debe convivir [...]”.

que, como dito anteriormente, se apresenta como legislação hierarquicamente superior: é a lei fundamental, nuclear e básica de uma sociedade politicamente organizada.³

Em suma, o princípio da supremacia da Constituição é decorrência lógica de sua própria origem, haja vista que deriva do chamado Poder Constituinte Originário,⁴ o qual apresenta natureza absoluta, além de seu inegável caráter de rigidez, sobrepondo-se, assim, em relação as demais espécies normativas existentes, sendo, portanto, de observância obrigatória.

O chamado Estado Constitucional confirma e ratifica a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, exigindo, assim, observar-se o homem como o centro do universo jurídico, sendo certo que esse reconhecimento, abarca a todos, coletivamente, e cada um, individualmente.

O direito à existência digna não é assegurado apenas pela não-abstenção do Estado em afetar a esfera patrimonial das pessoas sob a sua autoridade. Passa, também, pelo cumprimento de prestações positivas, destinadas a garantir a efetiva proteção aos direitos inerentes à saúde, à previdência e à assistência social, dentre inúmeros outros.

Viriato Soromenho-Marques afirma que:

[...] a Revolução Americana teve uma repercussão enorme nas lutas políticas, travadas um pouco por toda a parte, pela conquista dos direitos da cidadania. A própria eclosão, alguns anos depois da Revolução Francesa, não vem enfraquecer, antes corroborar esta tese (2004, p. 192).

A cidadania⁵ também é outra vertente magna do Estado Constitucional, estando a exigir que o cidadão tenha plena participação nas decisões e nos acontecimentos que envolvem os atos promovidos pela Administração Pública, não se perdendo de vista, como bem salienta Eliana Franco Neme:

[...] é evidente que a atividade estatal é necessária na medida em que a colocação dos cidadãos no 'estado de natureza', distancia-se do ideal de igualdade formal e material pretendido por todas as declarações de direito e constituições democráticas. Sendo assim, alguns valores podem ser albergados como valores comuns ao projeto de inclusão, por serem independentes de carga filosófica ou política, podem ser utilizados em qualquer estado que tenha por objetivo diminuir ou, ao menos, minimizar os efeitos do tratamento desigual até aqui perpetrado (2006, p. 311-312).

Realizado isso, a Constituição não será mais usada como mero instrumento de retórica vazia, mas sim, como verdadeiro documento político fundamental de concreção de vida dig-

³ Consoante a teoria de Hans Kelsen, Constituição é norma pura, puro dever ser, sem qualquer pretensão sociológica, política, valorativa. No sentido lógico-jurídico: É norma fundamental hipotética, cuja função é servir de fundamento transcendental de validade da constituição jurídico positiva que equivale a norma positiva suprema, conjunto de norma que regula a criação de outras normas, lei nacional em seu mais alto grau. No Sentido Jurídico – Positivo seria o equivalente a norma positiva suprema, ou seja, o conjunto de normas que regula a criação de outras normas, documento solene que só pode ser modificado por um procedimento solene.

⁴ Este poder, segundo BASTOS, 2004, p. 86: “[...] se baseia na faculdade que todo povo possui de fixar linhas mestras sob as quais deseja viver, sendo também aquele que põe em vigor, cria ou mesmo constitui normas jurídicas de valor constitucional, ocupando o topo da ordenação jurídica, o que enseja pela sua criação métodos próprios”.

⁵ Cidadania não se confunde a nacionalidade. Esta e é vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização; aquela é um status ligado ao regime político. Cidadania é atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, hoje, é o indivíduo titular dos direitos políticos de votar e ser votado.

na para todos os cidadãos brasileiros, sem distinções de quaisquer naturezas. Seria, enfim, a verificação de um autêntico Estado Constitucional Social, que visa o bem de seus convivas.

1.4 Principais Formas de Estado

Do ponto de vista da distribuição geográfica de poder, até o final do século XVIII, só se conhecia o “Estado Unitário”, que é aquele em que há um único centro irradiador de decisões políticas expressas em lei (BASTOS, 2002, p. 223). O contraponto a este é o Estado composto, onde há uma junção de dois ou mais Estados que podem ser transitórias, que não atingem a estrutura interna do Estado, que têm caráter mais jurídico, que influem diretamente na estrutura do Estado. Exemplo deste é o Estado federal (AZAMBUJA, 2003, p. 133).

Este Estado pode ser definido como uma Federação, ou seja, uma aliança de vários Estados para a formação de um Estado único, em que as unidades federadas preservam parte de sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal.

O pacto federativo⁶ normalmente estará expressamente consignado como cláusula pétreia de uma Constituição, sendo que esta deve ser escrita e rígida de forma a impedir a saída de qualquer dos Estados ou até mesmo a dissolução da união. A indissolubilidade é elemento diferenciador do Estado Federal em relação à chamada Confederação, cuja criação vem embasada em um Tratado – formada por Estados soberanos, sendo permitido o desligamento de qualquer deles.

No Federalismo a representação das vontades dos Estados se dá por um Poder Legislativo bicameral, uma casa representativa do povo, a Câmara dos Deputados, e outra, com representantes dos Estados federados, nominada de Senado Federal. Há também o Poder Judiciário que, embora independente, é capaz de manter o pacto federativo.

Em suma, embora existam grandes diferenças de organização entre os Estados federais, todos possuem características comuns básicas aptas a identificá-los servindo de padrão para o estudo comparativo com a formatação que se pretende outorgar a comunidade europeia.

Devido à necessidade de evolução, a forma federalista deve sofrer uma interpretação dinâmica, capaz de acompanhar as solicitações que lhes são feitas, como, por exemplo, no que tange a possibilidade de existência de uma nova modalidade, denominada de “federalismo internacional”; todavia, a existência ou não de uma nova concepção federalista ou até mesmo de uma criação estatal original, estará a se exigir, sem sombra de dúvidas, a superação do arraigado centralismo, o que, na realidade, não se tem mostrado fácil de conseguir.

1.5 O Fenômeno da Integração Regional

As raízes históricas do regionalismo datam do século XVI, junto às primeiras tentativas de instituir zonas preferenciais de comércio.

Principalmente no pós Segunda Guerra Mundial, verificou-se uma alteração da estrutura tradicional de cooperação comercial até então existente, adotando-se o sistema de

⁶ ARAUJO, 1995, p. 44: “[...] o Estado Federal deve conter um dispositivo de segurança, necessário à sua sobrevivência. Este dispositivo constitui, na realidade, numa forma de manutenção do federalismo diante das graves ameaças. Trata-se da intervenção federal. Pela intervenção federal, a União, em nome dos demais Estados-membros, intervém em um ou alguns Estados onde se verifiquem graves violações dos princípios federativos [...]”.

regionalização do comércio internacional. O objetivo era de fortalecimento regional a fim de se evitar novos confrontos bélicos, tal como o preparo para uma acirrada competitividade internacional. Ademais, a formação de blocos regionais de comércio confere aos Estados-membros mecanismos de redução das disparidades sociais e vulnerabilidade externa (GUILMARÃES, 2003, p. 25).

O exemplo europeu de integração regional inspirou a criação de centenas de blocos regionalizados para a finalidade inicial de integração comercial e econômica.

Vale ressaltar que o fenômeno do regionalismo comercial é legitimado pelo sistema multilateral de comércio, desde o incipiente Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1947, até os atuais complexos Acordos que formam o arcabouço jurídico da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 15 de abril de 1994.

Não seria lógico que num sistema de liberalização multilateral de comércio, como o defendido pela OMC (organização internacional que atualmente envolve 153 Estados-membros), fosse possível a criação de acordos comerciais regionais, cujos benefícios mutuamente concedidos entre os Estados-membros do bloco, excluam os demais Estados-membros da OMC, num claro e evidente mecanismo de discriminação comercial.

Assim, embora um dos princípios angulares do sistema multilateral de comércio preveja a não discriminação entre os Estados-membros da OMC, de forma que uma concessão feita a um dos Estados-membros deverá, automaticamente, ser estendida aos demais Estados-membros do Acordo (art. 1º, GATT-47), esta regra é excepcionada pela permissão de criação de acordos regionais desde que integrantes de zonas de livre comércio, de uniões aduaneiras ou similares (art. 24, GATT-47).

O aparente incentivo à criação de blocos comerciais regionais, justifica-se, num primeiro momento, pela busca do fortalecimento comercial destes países, para que, posteriormente, possam atingir a liberalização total das trocas internacionais.

1.6 O Direito Comunitário e a Supranacionalidade

Costuma-se identificar uma ordem jurídica supranacional como um atributo da ordem jurídica comunitária, típica dos blocos de países que se reúnem para o fim de constituir um mercado comum, a exemplo da União Europeia e até mesmo o Mercosul, em suas fases constitutivas – a diferença é que, enquanto a União Europeia avançou em seus objetivos, o Mercosul sequer o atingiu.

O direito comunitário⁷ seria, pois, aquele produzido no âmbito de um bloco de Estados, posto em posição hierárquica superior em relação aos direitos nacionais dos Estados-partes, por ser esta a sua vontade.

As entidades supranacionais pressupõem um processo decisório próprio no âmbito de uma organização, de forma a alcançar o bem-estar coletivo.

⁷ Direito Comunitário é o conjunto normativo que visa, em termos gerais, reger as relações dos Estados-Partes que se encontram unidos em uma federação de Estados, submetidos a órgãos de caráter supranacional, isto é, há produção legislativa comunitária afeta apenas às matérias competente, que imprime sua marca na aplicabilidade direta dos acordos, protocolos e demais instrumentos; há um órgão de cúpula com função executiva supranacional, e não intergovernamental; e, para esse estudo a parte mais importante, há todo um sistema jurisdicional, com estrutura, procedimentos e processualística delimitadas e de caráter permanente, que se encarrega da composição dos diferendos e de padronizar a jurisprudência comunitária.

Para Ricardo Seitenfus são características essenciais deste tipo de entidade:

[...] a autonomia de um conjunto de regras, diferenciado dos ordenamentos nacionais, situados acima deles em certos domínios (graças ao princípio da primazia da regra comunitária), para proteger o interesse coletivo das suscetibilidades políticas ou dos interesses nacionais contrários; a origem de tais regras, contratual via fonte primária, mas de natureza peculiar através de fontes secundárias; e sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais, tema seguramente polemico, também apresentado como aplicabilidade imediata das regras de direito comunitário (1999, p. 65-67).

Portanto, a supranacionalidade é um poder autônomo posto à disposição dos objetivos comuns de certos Estados. Parece claro que a ordem jurídica comunitária é a mais perfeita expressão de uma organização supranacional.

2 O MODELO EUROPEU DE INTEGRAÇÃO REGIONAL À LUZ DO TRATADO DE LISBOA

2.1 A Cinquentenária União Europeia – Fases da Integração Europeia

A Europa no pós Segunda Guerra Mundial se encontrava praticamente devastada, então alguns países, devido às condições econômicas fragilizadas provenientes da guerra e diante da impossibilidade de reconstrução independente, resolveram se agrupar para se fortalecer e retomar o crescimento novamente.

Essa união foi iniciada em 1944, mas consolidou efetivamente no ano de 1948, com o nome de Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo). A união tinha como objetivo criar incentivos tributários e aduaneiros entre os componentes do grupo, e posteriormente um incremento nas relações comerciais.

Em continuidade a esse processo, em 1950 foi elaborado o Plano Schuman com objetivo de criar um mercado comum, – buscando-se como fim a “Federação Europeia”.

Posteriormente, criou-se a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), proveniente do Tratado de Paris (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo). O sucesso concreto do Benelux e da CECA deu origem ao Mercado Comum Europeu chamado também de Comunidade Econômica Europeia (CEE) – Tratado de Roma em 1957 – a “Europa dos 15”.

Em 1986, foi realizado o “Ato Único Europeu”, com a primeira revisão do Tratado de Roma, determinando a unificação de todos os órgãos dos organismos europeus até então criados, em busca da configuração do mercado comum.

Em 1992, foi criada a União Europeia, pelo Tratado de Maastricht. Com este Tratado, a CEE passa a ser simplesmente a CE (Comunidade Europeia).

A efetivação da União Europeia estabeleceu também a circulação de uma moeda única (EURO), que não foi aceita por todos os países do bloco, além da implantação de taxas de juros e carga tributária comum a todos integrantes.

Em 1997, o Tratado de Amsterdã, estabeleceu condições políticas e institucionais para os desafios futuros advindos da união econômica e pretensão de alargamento do bloco.

Em 07 de dezembro de 2000, foi adotada, em Estrasburgo, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, com as adaptações que lhe foram introduzidas posteriormente,

em 12 de dezembro de 2007. Esta reuniu num só documento os já tradicionais direitos civis e políticos, sociais, econômicos e culturais, acrescentando os direitos à bioética, à proteção de dados pessoais, à tutela do meio ambiente, à proteção dos consumidores, e previsões específicas de proteção às pessoas portadoras de necessidades especiais, crianças e idosos.

Em 2001 foi finalmente assinado o Tratado de Nice, que alterou dispositivos do Tratado de Roma (que passou a ser denominado “Tratado que institui a Comunidade Europeia”) e de Maastricht e realizou o alargamento para 27 Estados-membros.

De fato, em 1º de maio de 2003, ingressaram 10 novos membros na União Europeia, formando a “Europa dos 25”. Em 2007, ingressaram os dois membros restantes, formando a “Europa dos 27”, na sua configuração atual.

Assim, os membros que hoje compõem a União Europeia são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, Inglaterra, França, Suécia, Finlândia, Dinamarca, Espanha, Portugal, Grécia, Irlanda (“Europa dos 15”), Letônia, Lituânia, Estônia, Chipre, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Malta, Polônia (“Europa dos 25”), Bulgária e Romênia (“Europa dos 27”). Há polêmica no tocante ao ingresso da Turquia, na União Europeia. Este é um dos maiores desafios do bloco.

Em 15 de dezembro de 2001, o Conselho Europeu, reunido em Laeken, na Bélgica, adotou uma Declaração sobre o futuro da União Europeia, também chamada de Declaração de Laeken, que, anunciou que a União Europeia precisava se adaptar aos novos desafios propostos, o que levaria a uma revisão dos seus Tratados e até mesmo dos objetivos do bloco.

Influenciada pela Declaração de Laeken, em 2004, foi aprovada a Constituição Europeia, que provocou forte polêmica internacional, e, não logrou êxito no tocante à aprovação interna pelos Estados-membros europeus.

Finalmente, em 2007, foi aprovado o Tratado de Lisboa (para alguns, a “Nova Constituição Europeia”), que necessita da ratificação por todos os seus Estados signatários para entrar em vigor, o que é o maior desafio a ser enfrentado pela Presidência da União Europeia.

Se aprovado internamente pelos Estados-membros, o Tratado de Lisboa será o marco de um remodelamento dos objetivos da União Europeia, que deixará de vez de ser identificada como um mero organismo econômico-comercial.

2.2 Políticas Comuns da União Europeia

Os diversos Estados-membros da União Europeia têm os seus sistemas constitucionais próprios, sem prejuízo da existência de um Direito Comunitário, o que propicia constante discussão acerca desta inter-relacionariedade (POZZOLI, 2003, p. 103-104).

A criação de um mercado comum europeu enfrentou diversos obstáculos, até que se alcançasse uma efetiva circulação das pessoas, serviços, mercadorias e capitais.

A integração econômica e monetária teve seu ápice com a criação do Euro, vigente efetivamente em toda a União Europeia, a partir de 2002, com exceção da Inglaterra, Dinamarca e Suécia. Já a integração política é um projeto que só se concretizará se assentado em valores sem os quais não há união, a exemplo de solidariedade.⁸

⁸ Durão Barroso, então presidente da Comissão Europeia, quando concedeu entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, em 22 de abril de 2007, acerca dos desafios enfrentados pela União Europeia no marco dos seus 50 anos.

2.3 As Inovações Previstas no Tratado de Lisboa

Em 13 de dezembro de 2007, representantes dos 27 Estados-membros da União Europeia aprovaram, em Lisboa, o texto de uma nova convenção destinada a superar a paralisia institucional do bloco. A iniciativa tornou-se ainda mais importante após o fracasso do lançamento, em 2004, da Constituição Europeia, projeto recusado em referendos havidos na França e na Holanda.

O Tratado de Lisboa, publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 17 de dezembro de 2007, que teve sua entrada em vigor marcada para 1º de janeiro de 2009, altera o Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica e o Tratado da União Europeia.

Haverá uma renomeação para os tratados então vigentes, colocando-os inclusive em pé de igualdade, e, a antiga denominação Comunidade Europeia passa-se a denominar “União Europeia”.

O Tratado de Lisboa mantém, em sua grande maioria, os dispositivos do projeto de Constituição Europeia, de 2004, eliminando certos símbolos federais, como a bandeira e o hino nacional, bem como uma referência à moeda, dentre outros tópicos controversos.

Há uma mais clara repartição de poderes entre a União Europeia e os seus Estados-membros, o que facilita ao cidadão identificar a competência de cada ato.

Em virtude do princípio da subsidiariedade (art. 3-B do Tratado da União Europeia), nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se, e, na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros. Ou seja, deveria ser acertado para a União Europeia somente aquelas competências que não podem ser tratadas suficientemente pelos Estados-membros, tal como previsto no projeto da Constituição Europeia (POLLOZI, 2003, p. 130).

Há a intenção de tornar a presidência da União Europeia mais estável, mediante um mandato de dois anos e meio, ao invés do modelo rotativo de seis meses presentemente em vigor. Será diminuído o número de Comissários. Deixará de haver um Comissário por cada Estado-Membro, estes, serão selecionados com base num sistema de rotação equitativa e cumprirão mandatos de cinco anos. Assim, cada Estado-Membro tem assegurada a presença de um seu nacional em duas de cada três Comissões.

Aumentarão as responsabilidades do Parlamento Europeu,⁹ que atuará em conjunto com os parlamentos nacionais, embora estes estejam limitados a supervisionar a adequação das políticas a serem tomadas com a realidade local de cada Estado (art. 9-A do Tratado da União Europeia).

A União Europeia deverá editar um regulamento para viabilizar este instrumento que reforça a democracia participativa dentro do bloco.

O objetivo foi, pois, de facilitar o processo decisório e de representatividade dentro do bloco, reforçar a democracia e conferir maior modernidade no âmbito dos 27 Estados-membros.

Para o cidadão europeu, temas como mudança de clima e novas fontes energéticas terão prioridade em termos de políticas públicas, ao lado de liberdade, justiça e segurança. Nestas últimas, ele poderá, inclusive, intervir diretamente.

⁹ A regulamentação do Parlamento Europeu consta no Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais da União Europeia, em anexo ao Tratado de Lisboa.

Foi criado um cargo denominado “Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, eleito pelo Conselho Europeu. A pessoa que ocupar este cargo, que é de verdadeiro Ministro de Relações Exteriores do bloco, será igualmente Vice-Presidente da Comissão e responsável pelo Conselho de Relações Externas (arts. 9-D e 9-E do Tratado que Institui a Comunidade Europeia). Todavia, as decisões relativas às relações exteriores, como no caso da política de direitos humanos, serão optativas para os Estados membros. Ademais, o Alto Representante só agirá se houver unanimidade de vontade por parte dos 27 Estados-membros.

De qualquer forma, constam como princípios e objetivos comuns para a política externa da União Europeia, a democracia, o Estado de Direito, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, os princípios da igualdade e da solidariedade. Há também um tratamento especial para a questão da ajuda humanitária (art. 188-J do Tratado que Institui a Comunidade Europeia).

O Tratado estabelece uma “cláusula de solidariedade”, prevendo que a União Europeia e os seus Estados-membros agirão em conjunto, solidariamente, caso um dos Estados seja vítima de um atentado terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana (art. 188-R do Tratado que Institui a Comunidade Europeia).

Também contém uma “cláusula social”, obrigando os Estados-membros a manterem um alto nível de tratamento das questões sociais, quando da definição de suas políticas, a exemplo da promoção de um nível elevado de emprego, proteção social adequada, luta contra a exclusão social, etc.

O Tratado de Lisboa faz referência à Carta dos Direitos Fundamentais, considerando-a um verdadeiro catálogo dos direitos de que todos os cidadãos da União Europeia devem se beneficiar em face das instituições da organização e das disposições vinculativas do direito europeu (art. 6º do Tratado da União Europeia), cobrindo os seguintes aspectos: dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. Estes direitos, de natureza civil, política, econômico, social e cultural, inspiram-se fundamentalmente noutros instrumentos internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, dando-lhes expressão jurídica na organização.

O Tratado prevê a criação de um regime jurídico comum em matéria de asilo ou outra forma de proteção temporária e de imigração referente a qualquer nacional de terceiro Estado (art. 63 e 63-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

Também reforça o princípio da cooperação policial e judiciária em matérias civil e penal, entre os Estados-membros da União (arts. 65 e 69 do Tratado que institui a Comunidade Europeia), além da cooperação administrativa (art. 176-D do mesmo documento).

Por fim, o documento prevê a possibilidade de denúncia, que é o ato jurídico internacional equivalente à retirada de um Estado-membro, notificando tal fato ao Conselho Europeu para fins de iniciar as negociações de retirada do membro.

Em regra, o prazo que corre entre a notificação e a cessação de efeitos do Tratado de Lisboa para o Estado denunciante, é de dois anos (art. 49-A do Tratado da União Europeia). Neste ínterim, o Estado denunciante permanecerá parte do Tratado.

Portanto, pelo exposto, o Tratado, em termos gerais, procura adequar as instituições europeias para fins de viabilizar um maior controle democrático de seus órgãos, uma maior estabilidade para o processo decisório, políticas públicas que proporcionem a todos os Estados crescimento econômico e a todos os cidadãos europeus, melhoria na qualidade de vida.

2.4 Uma Federação Europeia?

A unidade política europeia possui dois projetos, um já vencido – “Europa das Nações” e o segundo, aceito, a “Europa de Estados”, onde mantém-se a soberania dos Estados-membros.

A proposta de Shuman, em criar uma unidade política europeia, vem ganhando espaço e corpo. De fato, a Constituição Europeia confere personalidade jurídica de direito internacional público à União Europeia, inclusive com a sua representatividade externa na pessoa de um Ministro de Relações Exteriores. Contudo, as propostas têm sido rechaçadas pelos países integrantes, a exemplo da recente rejeição da Irlanda, através de Referendo, o que demonstra ausência de solidariedade entre os membros, valor já dito essencial para a efetivação da união política europeia.

De qualquer forma, se aprovado o Tratado de Lisboa, ou reformado através de um substitutivo, resta saber qual seria o seu valor político para a União Europeia: seria esta uma verdadeira Federação, nos moldes defendidos pela originária tese vencida da “Europa das Nações”?

Há quem defenda uma Europa federal desde que assente num Tratado constitucional que confira maiores poderes ao Parlamento e governo europeu (COSTA, 2001-2002, p. 127).

Contudo, ressalta-se que o Tratado de Lisboa possui natureza de tratado internacional,¹⁰ negociado e aprovado pelos chefes de Estado de cada Estado-membro da União Europeia. Não se tratou de uma “Constituição”, que para tanto, deveria ter sido debatida e aprovada por uma Assembleia Constituinte única europeia (FIUZA, 2004, p. 392).

O Tratado, se aprovado internamente pelos Estados signatários, não criará uma federação europeia, já que cada qual manterá sua própria Constituição, suas diversas formas de Estado, formas de governo, etc. Estes mesmos Estados, ademais, poderão se retirar da União Europeia, conforme o procedimento previsto para tanto, o que não se vislumbra na forma de Estado federal, conforme analisado, *supra*.

Não obstante, denota-se o adensamento jurídico de uma verdadeira Confederação de Estados, posto que unidos por um Tratado internacional que confere aos seus membros, inclusive, o direito de retirada.

CONCLUSÃO

O surgimento da Comunidade Europeia, sem dúvida, vem transformando conceitos jurídicos de há muito sedimentados, tais como, jurisdição, competência e principalmente, soberania, a fim de que se amolde a nova ordem estatal que veio para ficar e se encontra em pleno funcionamento.

Identificado como um atributo da ordem jurídica comunitária, típica dos blocos de pa-

¹⁰ O Tratado Internacional é uma espécie de norma jurídica especialíssima no que diz respeito à forma de constituição e peculiar quanto à sua posição estática e/ou dinâmica em dada ordem jurídica nacional, entretanto, é uma norma jurídica como qualquer outra no que diz respeito à sua finalidade pragmática de incidência sobre a realidade social. No contexto internacional, em que surgem os tratados internacionais, são presentes as seguintes condicionantes: *descentralização, coordenação, horizontalidade e consentimento*, este último é direto e sem representação parlamentar, e, também, em virtude de tais condicionantes não há vinculação ao princípio majoritário, ou seja, cada vontade singular vincula-se na exata medida de seus interesses particulares, assim sendo temos como corolário de tais características a prevalência do *pacta sunt servanda*, e, envolvendo todas estas condicionantes há os pressupostos da *soberania* e da *boa-fé*. Neste sentido: Rezek, José Francisco. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

íses que se reúnem para o fim de constituir um mercado comum, a supranacionalidade surge como nova forma de organização política de objetivos inicialmente econômico-comerciais.

O adensamento jurídico das instituições supranacionais, tal como o ingresso de novos membros, levou o bloco europeu – modelo de integração regional de sucesso pós-globalização, a reordenar-se a fim de enfrentar variados novos desafios, entre eles a constituição de um mercado comum, com moeda comum, um Banco Central, buscando fomentar o desenvolvimento regional.

A intenção inicial é boa, ocorre que a reestruturação efetiva só será possível a partir do momento em que o Tratado de Lisboa, assinado pelos Estados-membros da União Europeia em 13 de dezembro de 2007, for aprovado internamente e ratificado pelos respectivos signatários, posto ser um contrato social, que vigorará com toda a força na sociedade internacional, tendo em vista que a soberania nacional de cada Estado não é, e nunca será abdicada.

Propôs-se a unificação institucional entre a Comunidade Europeia e a União Europeia, eliminando-se, assim, os dois pilares europeus, sob a denominação única de “União Europeia”, a fusão dos respectivos Tratados, a incorporação da Carta de Direitos Fundamentais à organização, a concessão de maiores poderes ao Parlamento Europeu, um maior papel decisório aos cidadãos, através, por exemplo, da iniciativa legislativa popular, entre outras mudanças relevantes.

Se aprovado, por todo o exposto nesse trabalho, o Tratado de Lisboa não criará uma federação europeia, já que cada qual manterá sua própria Constituição, sua soberania para definir forma de Estado e forma de governo, podendo se retirar da União Europeia, conforme o procedimento previsto para tanto, a qualquer momento, o que não se vislumbra na forma de Estado federal.

Celso Lafer, neste sentido, estabelece uma analogia entre o processo integracionista dos Estados europeus e um simples contrato multilateral.

O elemento fundamental do processo integracionista, tal como de um simples contrato multilateral, é o objetivo comum. Não se pode, pois, dizer que os Estados-membros perdem sua soberania por participarem de uma ordem supranacional, mesmo que fortemente adensada, da mesma forma que os sócios de uma empresa não perdem totalmente as suas liberdades ao constituí-la (LAFER, 1982, p. 79).

Pelo exposto, evidente está que os argumentos expendidos no presente trabalho são suficientes para, por ora, rechaçar a tese de uma federação europeia, mas sim apoiar o adensamento jurídico de uma verdadeira Confederação de Estados, posto que unidos por um Tratado internacional que confere aos seus membros a capacidade de se separarem livremente da União, mantendo-se, principalmente, a soberania entre os Estados, não obstante se busque desenvolver e reforçar ainda mais a Globalização.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Luiz Alberto David. Característicos Comuns do Federalismo. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 15ª ed. São Paulo: Globo, 2003.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 5ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de Filosofia Política*. 2ª ed. São Paulo: Jurídico-Atlas, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- COLLINSON, Diané. *50 Grandes Filósofos: da Grécia Antiga ao Século XX*. São Paulo: s.e., 2004.
- COSTA, Francisco Seixas. Europa: O Fim da História? In: *Revista Política*, nº 04: 35-39. São Paulo: Política, 2001.
- FLOH, Fabio. Direito Internacional Contemporâneo: Elementos para a Configuração de um Direito Internacional na Ordem Internacional Neo-Vestfaliana. In: *Direito Internacional, Humanismo e Globalidade*. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Tratado de Defesa Comercial*. São Paulo: Observador Legal, 2003.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o Espaço Local: Uma Abordagem a Partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2007.
- LAFER, Celso. Os Dilemas da Soberania. In: *Possibilidades e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. São Paulo: Jurídica, 2005.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato. *A Era da Cidadania*. São Paulo: Biblioteca Universitária, 2004.
- NEME, Eliana Franco. Os Modelos Americanos e as Ações Afirmativas. In: *Ações Afirmativas e Inclusão Social*. Bauru: EDITE, 2006.
- OLIVEIRA, Odete Maria. Regionalismo. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- POZZOLI, Lafayette. *Direito Comunitário Europeu*. São Paulo: Método, 2003.
- REZEK, José Francisco. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- RIBEIRO JÚNIOR, João. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A Participação Popular na Administração Pública: O Direito de Reclamação*. São Paulo: Renovar, 2003.
- SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: Introdução*. 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2004.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 10ª ed. ver. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos e Justicia*. Madrid: Trotta, 2007.

Artigo recebido em 23 de junho de 2009 e aceito em 24 de agosto de 2009
