

WILLIAM SMITH KAKU

**O ATUAL CONFRONTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA:
A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E O FEDERALISMO EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas – Especialidade Direito

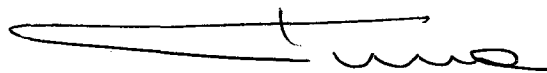
Orientadora: Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira

Florianópolis
2001

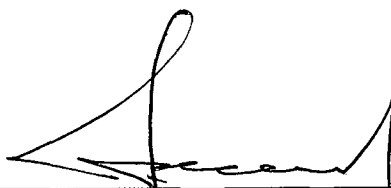
WILLIAM SMITH KAKU

**O ATUAL CONFRONTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA:
A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E O FEDERALISMO EM QUESTÃO**

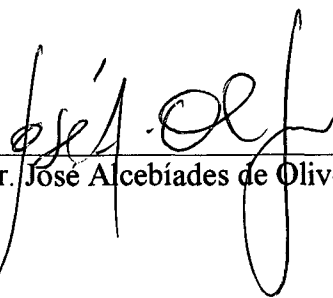
Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores:



Profa. Dra. Odete Maria de Oliveira



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer



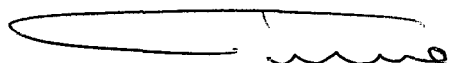
Prof. Dr. José Alcebiades de Oliveira Júnior

Florianópolis, fevereiro de 2001.

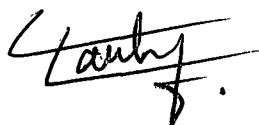
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**O ATUAL CONFRONTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA:
A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL E O FEDERALISMO EM QUESTÃO**

William Smith Kaku



Profª. Dra. Odete Maria de Oliveira



Prof. Dr. Christian Guy Caubet

Florianópolis, fevereiro de 2001.

A meu pai Michio Kaku (in memoriam),
à minha mãe Kiyoko Kaku,
por tantos sacrifícios pela educação dos filhos.

A todos os meus familiares,
pelo amor, afeto, carinho e amizade.

À Rosangela Alves, pelo amor e dedicação,
cujo auxílio tornou possível a finalização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), através do Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), cuja existência é símbolo do que o ensino público é capaz de oferecer, mesmo diante das dificuldades que lhes são impostas pelo momento contingencial que vive o país, mas que torna orgulhosos aqueles que, como este pesquisador, teve a oportunidade de fruir o que esta Instituição pode oferecer ao desenvolvimento humano e acadêmico de um pós-graduando.

Ao Coordenador e à Sub-Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, por ocasião da elaboração deste trabalho, Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar e Profa. Dra. Vera Regina Pereira de Andrade, respectivamente, pela expressiva forma como conduziram o diálogo entre o corpo docente e o corpo discente em sua gestão, revelando sabedoria, equilíbrio de postura e grandeza de espírito. Ao atual Coordenador e Sub-Coordenador, Prof. Dr. Christian Guy Caubet e Prof. Dr. Sérgio Urquhart Cademartori, respectivamente, felicitando-os pelo mandato, e almejando – na certeza dessa concreção – brilhantismo e sucesso na nova condução do CPGD/UFSC.

À Fundação José Arthur Boiteux (FUNJAB), na pessoa do seu Presidente, Prof. Dr. Orides Mezzaroba, cujo apoio financeiro, proporcionado por uma bolsa trabalho, foi fundamental à realização do curso de mestrado e o trabalho final desenvolvido.

Ao Instituto de Relações Internacionais (IRI), na pessoa do seu presidente Prof. Dr. Welber de Oliveira Barral, administrador da bolsa de trabalho, por dotá-la em momento oportuno da aprendizagem, e crescimento a um mestrando.

À minha orientadora, Prof. Dra. Odete Maria de Oliveira, cujos títulos alcançados, obras produzidas e trabalho docente, merecidamente a honram. Mas, respeitosamente, sempre estarão aquém da pessoa humana e intelectual que é, e do que significa para seus(as) alunos(as). Obrigado pela honra e humanidade de ser seu orientando e por acreditar no que até eu mesmo duvidava!

Ao corpo de professores(as) da área de concentração de Relações Internacionais do CPGD-UFSC, e das demais áreas de concentração, que muito contribuíram com seus ensinamentos.

Ao corpo de funcionários do CPGD-UFSC e, em especial, à Chefe de Expediente, Rosângela Alves.

À minha fantástica turma de Relações Internacionais, Karina Richter, João Paulo Souza, Giselda da Silveira Cherem, Leonardo Arquimimo de Carvalho, Carolina Proner, Tânia Mota, Patricia Nunes Lima, Cristhian Alarcón Pizzorno, Ana Cláudia Secco e Marlon Carabaca, quantas alegrias! Às minhas amigas e meus amigos, e esse excepcional grupo de pessoas que compõem o corpo discente do CPGD-UFSC, convivência que deixa marcas permanentes em minhas melhores lembranças.

Finalmente, agradecimentos são registrados ao Dr. Franz Pahl, por tanta generosidade. À Aramis Chain – Livraria do Chain – à Tania Batista – da Livraria Editora Insular Ltda – por tanta dedicação a essa atividade. Aos professores: Dra. Odete Maria de Oliveira, Dr. Silvio Dobrowolski, Dr. Luiz Otávio Pimentel, e Msc. Joana Stelzer pelo acesso a textos e obras. À Dra. Nuria Belloso Martin, pela ajuda espontânea.

RESUMO

Este trabalho tenta analisar o processo de integração europeia – Comunidades Europeias, posteriormente denominadas União Europeia (EU) – utilizando dois marcos teóricos: as teorias da organização internacional e do Federalismo clássico.

A pesquisa encontra-se dividida em quatro capítulos: o primeiro aborda a teoria dos tradicionais organismos internacionais, contemplando a evolução histórica das relações entre os diversos povos, através dos tempos, e o posterior surgimento dos organismos de cooperação, sua tipologia e funcionamento, entre outros âmbitos desse emergente conhecimento.

O segundo capítulo apresenta um estudo voltado ao Federalismo clássico, direcionado a seus antecedentes conceito, características, dando ênfase aos modelos dos Estados Unidos e da Alemanha e seu desenvolvimento em outros países.

O terceiro capítulo se estende à União Europeia e seu diferenciado processo de integração, tendo em vista sua dinâmica mutante de evolução e seu corpo institucional supranacional, caracterizado pela interdependência e inter-relacionamento estrutural.

O quarto e último capítulo concentra-se na análise do confronto teórico contemporâneo da União Europeia, em relação a etapa final do seu processo de integração comunitária – união política total – sua forma político-institucional inicial e suas perspectivas atuais, vale dizer, colocando a organização internacional tradicional e o Federalismo clássico em questão.

RESUMEN

Este trabajo intenta analizar el proceso de integración europea – Comunidades Europeas, posteriormente denominadas Unión Europea (EU) – utilizando dos marcos teóricos: las teorías de la organización internacional y del Federalismo clásico.

La investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos: el primero aborda la teoría de los organismos internacionales tradicionales, contemplando la evolución histórica de las relaciones entre los diversos pueblos, a través de los tiempos, y el posterior surgimiento de los organismos de cooperación, su tipología y funcionamiento, entre otros ámbitos de ese emergente conocimiento.

El segundo capítulo presenta un estudio específico al Federalismo clásico, direccionando a sus antecedentes conceptuales, características, dando énfase a los modelos de los Estados Unidos y de Alemania y su desarrollo en otros países.

El tercer capítulo se extiende a la Unión Europea y su diferenciado proceso de integración, teniendo en vista su dinámica mutante de evolución y su cuerpo institucional supranacional, caracterizado por la interdependencia e inter-relacionamiento estructural.

El cuarto y último capítulo se concentra en el análisis del confronto teórico contemporáneo de la Unión Europea, en relación a la etapa final de su proceso de integración comunitaria – unión política total – su forma político-institucional inicial y sus perspectivas actuales, vale decir, colocando la organización internacional tradicional y el Federalismo clásico en cuestión.

SUMÁRIO

RESUMO.....	VII
RESUMEN.....	VIII
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1	
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS.....	5
1.1. Contextualização Histórica Preliminar.....	5
1.1.1. A Antigüidade Clássica e Império Romano.....	6
1.1.2. A Idade Média e o Poder Religioso.....	9
1.1.3. A Idade Moderna e os Estados Soberanos.....	13
1.1.4. As Guerras Mundiais e o Período Contemporâneo.....	18
1.2. Origem e Evolução do Fenômeno.....	22
1.2.1. O Movimento na Europa.....	23
1.2.2. O Movimento na América Latina.....	26
1.3. Tentativas Conceitual e de Classificação.....	28
1.3.1. Elementos Conceituais.....	28
1.3.2. Critérios de Classificação.....	34
1.4. Organização e Funcionamento.....	37
1.4.1. Órgãos Principais.....	38
a) Órgãos Deliberativos.....	38
b) Órgão Executivo.....	39
1.4.2. Tipos de Competência.....	40
a) Competência Expressas e Implícitas.....	40
b) Classificação das Competências.....	41

1.4.3. Estrutura de Poder e de Decisão.....	44
a) O Processo de Tomada de Decisões.....	44
b) O Peso do Fator Ideológico.....	47
1.4.4. Personalidade Jurídica e Prerrogativas Principais.....	50
a) Personalidade Jurídica e Subjetividade Internacional.....	50
b) Prerrogativas Principais.....	53
1.4.5. As Representações e o Exercício dos Agentes Internacionais.....	57
a) As Missões Diplomáticas.....	57
b) As Categorias dos Agentes Internacionais.....	59

CAPÍTULO 2

FEDERAÇÃO DE ESTADOS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS.....	62
2.1. O Estado Político e sua Abrangência Teórico-Conceitual.....	64
2.1.1. Sociedade Política.....	64
2.1.2. Discussão Conceitual.....	65
2.1.3. Elementos e Classificação.....	66
2.2. Estado Federal e a Complexidade Teórico-Estrutural.....	68
2.2.1. Estado Unitário, Confederação e Federação.....	71
a) Estado Unitário.....	71
b) Confederação.....	72
c) Federação.....	72
2.2.2. Evolução Diversificada do Movimento.....	74
a) Federalismo Norte-Americano.....	75
b) Federalismo Alemão.....	77
2.2.3. Características e Tipologia.....	79
a) Principais Características.....	79
b) Singular Tipologia.....	82
2.3. Modelos do Fenômeno.....	84
2.3.1. O Paradigma Norte-Americano.....	84

2.3.2. O Paradigma Alemão.....	87
2.4. Elementos de Análise do Fenômeno.....	92
2.4.1. Centralismo e Descentralismo.....	93
a) Centralismo.....	93
b) Descentralismo.....	94
2.4.2. Descentralização, Desconcentração e Autogoverno no Estado Moderno.....	95
a) Descentralização e Desconcentração.....	95
b) Autogoverno.....	97
2.4.3. Reflexos Normativos e Reflexos Jurídico-Políticos.....	98
a) Reflexos Normativos.....	98
b) Reflexos Jurídico-Políticos.....	99
2.4.4. Elementos de um novo Federalismo.....	100
a) A Visão de Proudhon.....	103
b) A Visão de Rojo Salgado.....	106
c) A Visão de Zimmermann.....	108
d) A Visão de Dallari.....	111
2.4.5. O Princípio da Subsidiariedade.....	115
a) Origem e Evolução.....	115
b) Perspectiva Tomista sobre a Comunidade Familiar.....	117
c) Perspectiva Tomista sobre o Poder Político.....	118
d) A Doutrina Social da Igreja e a adoção do Princípio.....	120
e) Abrangência Contemporânea do Princípio.....	121

CAPÍTULO 3

UNIÃO EUROPÉIA: CONSTITUIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DE SUAS INSTITUIÇÕES.....	125
---	------------

3.1. Antecedentes e Evolução.....	127
3.1.1. Período entre Guerras.....	128
3.1.2. Período Pós-Guerra	128

3.2. Processos de Cooperação e de Integração.....	131
3.2.1. Âmbitos da Cooperação.....	131
a) A Segurança e a Defesa: Medidas e Organismos Principais.....	131
b) A Economia: Medidas e Organismos Principais.....	132
c) A Política: Medidas e Organismos Principais.....	133
3.2.2. Âmbitos da Integração.....	134
a) A Defesa e a Política: Medidas e Organismos Principais.....	134
b) A Economia: Medidas e Organismos Principais.....	135
3.2.3. Reação do Âmbito de Cooperação ao Âmbito de Integração.....	142
3.3. Integração e sua Trajetória de Avanços e Retrocessos.....	143
3.3.1. Desafios da Década de Sessenta.....	143
3.3.2. Desafios da Década de Setenta.....	146
3.3.3. Desafios da Década de Oitenta.....	148
3.3.4. Desafios da Década de Noventa.....	153
3.4. As Instituições Comunitárias e seus Inter-Relacionamentos.....	157
3.4.1. Parlamento Europeu.....	159
a) Origem e Evolução.....	159
b) Composição e Funcionamento.....	160
c) Competência.....	162
3.4.2. Conselho da União Européia.....	166
a) Origem e Evolução.....	166
b) Composição e Funcionamento.....	168
c) Competência.....	170
3.4.3. Comissão Européia.....	172
a) Origem e Evolução.....	172
b) Composição e Funcionamento.....	173
c) Competência.....	177
3.4.4. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.....	181
a) Origem e Evolução.....	181
b) Composição e Funcionamento.....	183
c) Competência.....	185

3.4.5. Conselho Europeu.....	186
a) Origem e Evolução.....	186
b) Composição e Funcionamento.....	187
c) Competências.....	188
CAPÍTULO 4	
UNIÃO EUROPÉIA E AS SUAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS E	
POLÍTICAS.....	191
4.1. A Tendência de Superar a Forma Clássica das Organizações Internacionais.....	193
4.1.1. O Âmbito Próprio das Tradicionais Organizações Internacionais.....	193
4.1.2. Um Novo Âmbito às Organizações Internacionais <i>Sui Generis</i>	196
4.1.3. Confronto entre os Objetivos Comunitários Iniciais e Atuais.....	202
a) Objetivos Finalísticos Imediatos e Mediato.....	204
b) Meios para Alcance dos Objetivos.....	206
4.1.4. Estrutura Comunitária Institucional Inter-Relacional.....	207
a) O Caráter Interdependente do Parlamento Europeu.....	209
b) O Caráter Interdependente do Conselho da União Européia.....	210
c) O Caráter Interdependente da Comissão Européia.....	212
4.2. A Tendência de Superar à Forma Clássica de Estado Federal.....	213
4.2.1. Surgimento de Emergente Organismo Político Comunitário.....	215
4.2.2. A Conformação dos Modelos Clássicos Estatais ao Organismo Político	
Comunitário <i>Sui Generis</i>	216
a) Paradigma do Estado Unitário.....	216
b) Paradigma da Confederação.....	216
c) Paradigma do Federalismo.....	217
4.2.3. A Conformação Doutrinária de Possível Forma ao Organismo Político	
Comunitário <i>Sui Generis</i>	223
a) Tese Estadual.....	223
b) Tese Internacional.....	224

c) Tese Federal.....	224
d) Tese Supranacional.....	225
4.2.4. A Conformação de Elementos Indicativos de Possível Forma ao Organismo Político Comunitário <i>Sui Generis</i>	227
a) Princípio da Subsidiariedade.....	227
b) Tomada Interdependente de Decisão.....	228
c) Tripartição de Poderes.....	231
d) Desenvolvimento Político-Institucional.....	232
4.2.5. Expectativas de uma Singular Federação como Forma ao Emergente Organismo Político Comunitário <i>Sui Generis</i>	234
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 238
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 242

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo abordar o processo de integração comunitária da União Européia (UE), centrando-se, mais especificamente, em um estudo acerca da conformação final de sua natureza político-institucional, assunto que se apresenta, atualmente, carregado de controvérsias teóricas e práticas.

A União Européia constitui um processo de integração regional econômica que já avançou meio século, adquirindo, nesse espaço progressivo, uma configuração com tendência a apresentar um novo paradigma. Suas instituições supranacionais, com as respectivas competências de atuação interdependentes, revelam que tal processo está em contínua e complexa mutação, surgindo, então, a indagação acerca dos rumos desse seu inusitado caminhar, uma vez que vem servindo como modelo para os demais processos de integração econômica em curso no Planeta, inclusive para o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A questão considerada primordial à presente pesquisa prende-se a seguinte indagação: a União Européia e seu avançado processo de integração, ora preparando-se para ingressar em sua última fase – etapa da união política total – estaria superando às tradicionais formas das organizações internacionais e criando nova forma de sociedade política, no caso, de uma singular federação? Para tentar responder a indagação, procedeu-se a um estudo histórico evolutivo, compreendendo os antecedentes mais remotos das relações entre as comunidades antigas e seus povos, e os antecedentes não tão antigos, que culminaram com os registros do surgimento das organizações internacionais, universo de enquadramento inicial das Comunidades Européias e de suas demandas de mercado comum do carvão e do aço, energia atômica, e de mobilidade econômica. Posteriormente, tais finalidades foram alargadas à dimensão complexa de união econômica e monetária, com a adoção de moeda única, direcionando-se presentemente ao complexo âmbito das já mencionada união política total, o que motiva o seguinte questionamento: a Europa, especificamente os países-membros da União Econômica, continuarão a existir politicamente como Estados ou se transformarão em um novo ente, que definitivamente governará o destino dos povos submetidos ao processo, e aqueles que ainda ingressarão nesse bloco econômico europeu?

A pesquisa, nesse ponto, ocupa-se com o estudo do Federalismo, focalizando tanto o modelo clássico dos Estados Unidos e da Alemanha, a fim de confrontá-los com o desenvolvimento político-institucional da União Européia, buscando observar que perspectivas, nesse sentido, são apresentadas.

À consecução deste trabalho, partiu-se de saberes já elaborados sobre as organizações internacionais e o Estado federal – Federalismo – à concentração no processo de integração comunitária e sua projeção na União Européia. Para tanto, foram utilizadas bibliografias de autores nacionais e estrangeiros, especialmente literatura brasileira, portuguesa e espanhola sobre os assuntos. É de se observar que as dificuldades para conseguir tais materiais foram muitas. Verificou-se especialmente que a editoração nacional é carente nessa área, obrigando o acesso à bibliografias estrangeiras para a concretização final da pesquisa. É de se evidenciar que a tradução das obras e dos textos dos autores em idioma espanhol, como as citações feitas no desenvolvimento deste trabalho, são de inteira responsabilidade do presente pesquisador.

O método de abordagem utilizado foi o indutivo. As análises partiram de elementos ilustrativos do que particularmente se desenvolveu na União Européia, procurando atingir uma generalização posterior do processo com um todo. O método de procedimento foi o monográfico, centrado na análise específica da integração européia, a fim de considerar sobre sua possível configuração político-institucional final. As técnicas de pesquisa utilizadas foram as bibliográficas e as documentais.

O capítulo primeiro voltou-se a focalizar a teoria dos organismos internacionais, com anterior preocupação ao desenvolvimento histórico-cultural do Continente europeu, no âmbito relacional inter-povos, por se entender que o processo atual em curso não deixa de estar vinculado a esses fatores históricos e culturais antigos. Analisou-se, em seguida, a origem e evolução do fenômeno e a sua racionalização teórica, procurando-se aprofundar o estudo da estrutura e funcionamento, a fim de retratar o contexto próprio e a realidade destes organismos.

O capítulo segundo ocupou-se com a abordagem da teoria do Federalismo, apresentando, num primeiro momento, o modelo adotado pelos EUA, logo após a época da sua independência, na tentativa de unir diversos Estados soberanos num único Estado, criando uma nova nacionalidade. Dessa realidade emergiu o chamado Federalismo dual, modelo onde as competências entre Estados-membros e União estão delimitadas, procurando preservar ao máximo a autonomia ou liberdade de ação dos entes regionais. Num segundo momento, o estudo direcionou-se ao Federalismo alemão, que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, cuja técnica então encontrada para unir diversos entes de existência autônoma e

singular, constituiu-se, especialmente, de mecanismos legislativos, de forma diferenciada com o que fora erigido nos EUA. Num terceiro momento, a pesquisa concentrou-se no modelo do Federalismo Cooperativo, onde o poder central tenta intervir de forma mais global junto aos Estados e na existência de seus povos. Procurou-se ressaltar elementos importantes de análise do fenômeno, além de um conjunto de reflexões mais atuais, que permitem uma melhor perspectiva sobre seu contexto contemporâneo.

O capítulo terceiro focalizou a União Européia como processo de integração econômica propriamente dito, com um enfoque significativo ao desenvolvimento histórico e de suas instituições supranacionais. Nesse contexto, procurou-se ressaltar os diversos elementos conjunturais que impulsionaram a integração, e os desafios enfrentados ao longo de sua trajetória. Tentou-se abordar as principais instituições de integração segundo suas origens e evolução, composição e funcionamento, além das competências, procurando ressaltar sempre o caráter interdependente e inter-relacional, marcando singularmente o processo comunitário de integração.

No último capítulo tentou-se circundar as duas questões básicas e motivadoras da pesquisa: a) a União Européia ainda configura um tradicional organismo internacional, nessa fase final de seu processo de integração comunitária? b) a União Européia, próxima da etapa final de seu processo de integração – união política total – tendo em vista as atuais perspectivas de seu âmbito político-institucional comunitário interdependente e inter-relacionado, estaria apontando para uma das figuras do Federalismo clássico, ou projetando um novo e singular modelo de Federalismo?

Observe-se que o objeto de conhecimento desta pesquisa é inédito no acervo de monografias, dissertações e teses do Curso de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, o que poderá vir a enriquecer seu corpo bibliográfico, bem como de outros Cursos do país, uma vez considerando que a pesquisa científica deve ser voltada para o aprimoramento da realidade humana e social, pois assim é concebida. Acredita-se, também, que o modesto trabalho aqui realizado poderá contribuir ao desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), através de seus diversos aportes teóricos, tanto de integração econômica como política, ora em curso na União Européia.

Para o pesquisador, o tema eleito é de suma importância. Trata-se de uma pesquisa que se insere dentro de um projeto mais amplo e que pretende desenvolver: parte já realizada em nível de mestrado – que agora se apresenta – e parte, a realizar em nível de doutorado. No primeiro momento, com o estudo específico sobre a União Européia, e, no segundo, sobre o Mercosul, através da experiência colhida no passo inicial do estudo da integração da União

Européia. Assim sendo, dentro do papel e responsabilidade que cabem às Universidades, tanto na produção como na complementação de saberes, procura, o presente trabalho, através de um estudo ainda incipiente sobre a União Européia, contribuir para o pleno processo de integração do Mercosul.

CAPÍTULO I

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA PRELIMINAR

A humanidade ocidental estabeleceu padrões do que pode ser conhecido como ciência, ou seja, a produção do próprio conhecimento científico que tem modelado a vida dos indivíduos em nosso Planeta. Mais especificamente, a Europa impôs ao mundo ocidental sua cultura. A partir de um catálogo de referências, onde podem ser colocadas as maiores atrocidades do homem para o homem, assim ao que convencionou chamar de virtudes da “civilização”, imprimiu valores paradigmáticos ao restante do mundo. A criação do Estado, a idéia de nação, os sistemas políticos e jurídicos, o imperialismo, os significados de cultura, razão, arte, organizações política e social etc., têm berço nas ações teóricas e práticas do homem europeu. O processo de integração em curso na União Européia (UE), coloca o velho Continente novamente na vanguarda, resultado de um acontecimento que teve registro na consequência do uso da força, em especial, de duas guerras mundiais.

Note-se aqui, que não se está pretendendo fazer apologia acerca da supremacia da Europa e sua cultura no mundo ocidental, mas identificar a sua grande influência no imaginário cultural dos povos que especialmente compõem o Ocidente e que, portanto, condiciona suas existências e modos de vida. No campo das relações internacionais, a teorização das políticas entre os povos também se originou naquele Continente, assim como o Direito Internacional para regular as relações entre as nações ali estabelecidas. Tal cultura espalhou-se pelo mundo, lançando seus parâmetros, pelos quais a construção dos conhecimentos se produziram, e, em parte, ainda se produzem, como contributo aos Estados e seus diferentes povos.

Entretanto, observa-se que, se as relações internacionais também podem ser identificadas em registros de outros povos, o fato é que a doutrina ocidental não se debruçou

sobre eles, não inserindo nas obras especializadas os conhecimentos que poderiam ser retirados dessas outras culturas. Num breve retrospecto, abordar-se-á, nesse item de contextualização o desenvolvimento factual-histórico dos acontecimentos e das idéias que se sucederam na esfera das relações internacionais,¹ através dos grandes períodos históricos assim considerados.

1.1.1. A ANTIGÜIDADE CLÁSSICA E O IMPÉRIO ROMANO

Segundo SOARES, o embrião das relações internacionais se encontra na Antigüidade Clássica,² podendo ali ser encontrado também rudimentos do Direito Internacional.³ Os primeiros tratados e escritos mais conhecidos sobre a matéria datam de 4.000 anos antes de Cristo, localizados nas remotas histórias da China, Egito, Babilônia, Pérsia, e outros povos do Oriente.⁴ OLIVEIRA assinala fatos inter-povos ocorridos na antiga Mesopotâmia, no Egito, na Índia e que também envolveram o povo judeu.⁵ Também MONCADA ressalta, que nesse período ocorreram acordos e alianças envolvendo os povos do Egito, Ásia Menor, Palestina, Babilônia, entre outros.⁶ MELLO cita vários fatos – tratados e códigos – de diferentes povos

¹ Por uma conceituação do que sejam as relações internacionais, adota-se, neste trabalho, o entendimento de que constitui uma disciplina “voltada à dinâmica da realidade mundial, preocupando-se com o estudo científico das relações entre indivíduos, coletividades e Estados e que afetam a sociedade internacional como um todo global. Tal posição abarca a realidade presente na sociedade mundial e o problema próprio de interpretação dessa realidade em perspectiva mundial, recompondo o todo, reunindo o disperso, suplantando o particular, fazendo o complexo tornar-se inteligível e sistematizado”. Tal conceituação privilegia o marco “sociedade internacional” como princípio de compreensão dos fenômenos que se sucedem na esfera internacional. Para um estudo mais detalhado sobre o assunto, vide OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais: estudos de introdução*. Curitiba: Juruá, 2001, no prelo, especialmente o capítulo I, de onde foi extraída a presente conceituação acima consignada.

² SOARES, Albino de Azevedo. *Lições de direito internacional público*. 3. ed. act. Coimbra: Coimbra, 1986, p. 43.

³ Tal fato sofre contestação, conforme assinala MELLO, pois autores entendem divergentemente a possibilidade de se referir a um direito internacional tanto na Antigüidade quanto no mundo Grego. Entretanto, este trabalho concebe a existência de um direito internacional, fruto de ordenamentos das relações internacionais, uma vez que tais fatos se conectam entre si, não importando o grau de organicidade ou institucionalização que tenham alcançado os relacionamentos entre os povos. Aliás, sobre a existência ou não de um direito entre povos e culturas totalmente diversos do paradigma cultural ocidental, vide WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito e justiça na América indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998; e COLAÇO, Thaís Luzia. “Incapacidade” indígena: tutela religiosa e violação do direito guarani nas missões jesuítas. Curitiba; Juruá, 1999. Sobre a divergência entre autores vide MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 151 e 153.

⁴ SOARES, idem, p. 44-5.

⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais: breves apontamentos e contextualização*. In: _____ (coord.). *Relações internacionais & globalização: grandes desafios*. Ijuí: Ed. Unijui, 1997, p. 19.

⁶ MONCADA, António Cabral de. *Curso de direito internacional público*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 116-7.

acima citados, revelando a existência de um relacionamento também inter-povos, fruto de políticas com motivações específicas, revelando-se em um Direito Internacional em formação.⁷

É ressaltado pelos autores, que o relacionamento social, que se dava entre esses povos de culturas diversas, unia os âmbitos religioso, político e jurídico num mesmo corpo de procedimentos e fundamentações.⁸ Mas, é a partir da Grécia Antiga e, posteriormente, da civilização romana, que significativamente a história das relações internacionais ocidental inicia, devido a quantidade de registros de relações entre os povos para além de suas fronteiras e da sua esfera imediata de convivência interna. O fato é que a Grécia Antiga também marcou a história da civilização ocidental pela sua cultura, tanto em vários campos do conhecimento como de relacionamento humano em sociedade. No caso de Roma, o império construído e seu legado jurídico marcaram a história da humanidade com reflexos até nos tempos atuais.

Na Grécia Antiga, o sistema de convivência entre suas cidades-Estados foi assinalado por MONCADA como de rudimentos de um sistema regional de relações internacionais, onde acordos e alianças entre essas cidades e limitações à guerra eram objeto de ações desenvolvidas para além das esferas internas das cidades.⁹ Os povos das cidades gregas não viam com bons olhos os estrangeiros, esclarecendo CUNHA e PEREIRA, que eles não se sentiam vinculados moralmente nem juridicamente com tais pessoas enquanto relacionamento de povo para povo.¹⁰ Entretanto, para as atividades comerciais existia uma legislação própria, regulando a existência e a convivência desses estrangeiros dentro das cidades.¹¹ As guerras entre as cidades, que causaram sua ruína e sujeição – primeiro com Macedônia e depois com Roma – e a instituição de um mecanismo de solução de controvérsias entre as cidades através da arbitragem são fatos ressaltados pelos autores.¹²

Segundo PEREIRA e QUADROS,¹³ as regras morais e políticas, aplicadas entre os povos antigos, somente se tornaram normas jurídicas a partir da institucionalização do Direito

⁷ MELLO, *idem*, p. 152-3.

⁸ Sobre isso vide OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 18; MELLO, *idem*, p. 152-3; MONCADA, *idem*, p. 116; CUNHA, Joaquim da Silva; PEREIRA, Maria da Assunção do Vale. **Manual de direito internacional público**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 127.

⁹ MONCADA, *idem*, p. 117.

¹⁰ CUNHA, PEREIRA, *idem*, 128.

¹¹ SOARES, *idem*, p. 46.

¹² Sobre isso vide MELLO, *idem*, p. 153; SOARES, *idem*, p. 46; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 128; DUPUY, René-Jean. **O direito internacional**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 8.

¹³ PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 19 a 25.

Romano. Assim, foi a partir do *ius gentium*¹⁴ e seu desenvolvimento que emergiu o que juridicamente denomina-se hoje de Direito Internacional Público. Além desse Direito, MELLO, CUNHA e PEREIRA, OLIVEIRA, e MONCADA, ressaltam que o *ius fetiale*¹⁵ também foi um contributo romano às relações internacionais dessa época.¹⁶ Roma marcou paradoxalmente o desenvolvimento das relações internacionais e do Direito Internacional. Ao mesmo tempo que, por ser um Império, impunha à força seus valores, não reconhecendo igualdades entre outros povos, erigindo o *ius gentium* para regular as relações com os estrangeiros de forma individual, sendo inegavelmente no campo do Direito sua principal contribuição para os estudos das relações internacionais.¹⁷

A religião cristã, tanto como religião e como filosofia, influenciou o Império de Roma; absorvendo inicialmente o legado cultural jusnaturalista dos gregos, segundo o qual existiria um direito natural comum a todos os homens, anterior e superior ao Direito posto pelo homem. Roma absorveu também o cristianismo, que acentuou aquela idéia ao seu mundo conquistado, mas não a ponto de seduzi-lo para reconhecer comunidades estrangeiras como parceiros do Império, aplicando tais idéias ao trato individual com os estrangeiros, e não aceitando, portanto, o reconhecimento do seu Direito a povos alheios ao seu Império.¹⁸

A dissolução do Império Romano é marcada pela migração de três tipos de povos, os germanos, eslavos e os árabes, que irão dar origem a três núcleos de comunidades internacionais distintas durante a chamada Alta Idade Média que, por sua vez, darão origem a outras sociedades internacionais: (I) comunidade cristã ocidental; (II) comunidade cristã oriental; (III) comunidade arábico-islâmica.¹⁹

É de ressaltar o papel da religião nesse período e o legado que deixou ao longo do tempo. O cristianismo, como concepção filosófica, colocou o ser humano, assim a natureza, como participantes das coisas divinas. Desta forma, em sua origem, traz a idéia de que as pessoas possuem valor e dignidade próprias e intrínsecas e a idéia de que há um destino

¹⁴ Parte do direito interno romano que regulava as relações entre cidadãos romanos e estrangeiros, ou entre apenas estes últimos. In: PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 19.

¹⁵ “O *ius fetiale* era o conjunto de preceitos a observar por um colégio de sacerdotes – *os fetiales* – que, antes de Roma iniciar uma guerra, informava o Senado sobre se existia ou não causa justa para a fazer”. In: CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 128. Tratavam-se, assim, de normas de caráter religioso e jurídico.

¹⁶ MELLO, *idem*, p. 154-5; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 128; OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 20; MONCADA, *idem*, p. 118.

¹⁷ SOARES, *idem*, p. 47; MELLO, *idem*, p. 154-6. Há que se ressaltar também que tratados como *amicitia*, *hospitium* e *foedus* existiam em Roma regulando as relações possíveis de serem estabelecidas com os estrangeiro (In: MELLO, *idem*, p. 155-6), além do que os princípios gerais de sua jurisprudência, como *pacta sunt servanda*, forma transpostos para o direito internacional público (In: MONCADA, *idem*, p. 118), revelando o contributo de Roma nessa esfera.

¹⁸ MONCADA, *idem*, p. 117-8.

¹⁹ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 129.

comum a todos. A convivência pacífica entre os povos é decorrência natural, uma vez que todos têm origem divina e devem amar o próximo como a si mesmo. A comunidade internacional cristã dessa época tentava abarcar a todos os povos igualmente.²⁰ Essa comunidade possuía, em especial, o detentor do domínio espiritual, que era uma Igreja de vocação universal, e sobrevivente à queda do Império Romano do Ocidente, dando origem a uma comunidade denominada cristã ocidental.²¹ Com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C., resultou a fragmentação do espaço imperial decadente em diversos povos “bárbaros” e as idéias cristãs, especialmente o direito natural, continuaram sendo cultivados somente nos conventos.²²

1.1.2. A IDADE MÉDIA E O PODER RELIGIOSO

No ano de 800, Carlos Magno, na qualidade de legítimo sucessor dos imperadores romanos, foi coroado Imperador pelo Papa Leão III, restabelecendo o Império Romano do Ocidente, ao mesmo tempo em que reconheceu a superioridade da Igreja sobre o Imperador.²³ Essa é a época da *Respublica Christiana*, onde o Papa considerava-se autoridade máxima, tendo exercido o poder temporal e espiritual sobre as pessoas, outorgando ao Imperador autoridade temporal, mas permanecendo, este, dependente daquele. Tem-se aqui uma comunidade de povos cristãos centrada na figura do Papa e do Imperador, mas com predomínio de autoridade papal recaindo sobre o poder imperial.²⁴

Desta forma, nesse período, no âmbito da política das relações internacionais e do Direito Internacional, a Igreja, através do Papa, exerceu muita influência sobre os acontecimentos nessas esferas. A “Paz de Deus”, a “Trégua de Deus”, diferenças internacionais eram solucionadas pela arbitragem papal, tratados também eram validados por essa mesma instância. Normas sobre condutas de guerra, conceitos de guerra justa, entre outros paradigmas, são frutos desse período.²⁵

²⁰ Idem, p. 130.

²¹ Idem, p. 130.

²² MONCADA, idem, p. 118.

²³ SOARES, idem, 48.

²⁴ DUPUY, idem, p. 9; CUNHA, PEREIRA, idem, p. 131-2. É da Idade Média que vem a tradicional distinção entre *autoritas* e *potestas*, para distinguir a *autoritas pontificum* do Papa e a *plenitudo potestatis* do imperador, mas observando-se que o imperador era consagrado pelo Papa, conforme LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Multilateralismo e regionalismo: ameaças à soberania?** 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, especialmente o Capítulo I.

²⁵ MELLO, idem, p. 156-8; MONCADA, idem, p. 119; CUNHA, PEREIRA, idem, p. 132-3; DUPUY, idem, p. 9; OLIVEIRA, Relações internacionais: breves..., p. 20; SOARES, idem, p. 50.

A comunidade cristã oriental correspondia ao antigo Império Romano do Oriente que, por via de um Cisma de 1054, separou-se da Europa Cristã Ocidental, e pretendeu a supremacia sobre todos os povos de religião ortodoxa. Aqui, diferentemente do Ocidente, o poder político foi que deteve a supremacia sobre o poder religioso, não deixando ser controlado por este. Já a comunidade arábico-islâmica, nascida da divisão do Império Universal Islâmico em numerosos Estados, foi fundada em concepções jurídica-religiosas rígidas. Observa-se que, das lutas que esses povos travaram entre si, assim como dos contatos que mantiveram com a Europa Ocidental e o Oriente Próximo, fizeram emergir normas consuetudinárias que passaram a regular especialmente as relações comerciais no Mediterrâneo.²⁶

A dissolução da comunidade cristã ocidental ocorreu quando a unidade do mundo cristão e a limitação do poder dos povos já não podiam subsistir, eliminando – extinguindo – o controle que o Papa poderia exercer sobre os povos e os governantes. A partir do século XIV, novas situações começaram a apresentar-se. Inicialmente, um Cisma na Igreja Católica quebrou a sua unidade, fortíssima até então. Em seguida, no campo político e do governo temporal, ocorreu a centralização de poder, cada vez mais acentuada, concentrando grande força e resultando nas grandes monarquias européias.²⁷ A sociedade, que então começou a formar-se, era o gérmen de Estados não mais subordinados hierarquicamente, mas, teoricamente iguais em direitos.²⁸

É certo, que fatores técnicos e teóricos-doutrinários favoreceram as mudanças então em curso. Por exemplo, a descoberta e o desenvolvimento da artilharia sob o controle dos reis, como o renascimento do Direito Romano de Justiniano, com seu conceito de *suprema potestas* moldável às ambições de cada soberano, cumpriram o papel de dar suporte intelectual e fático-material para contrapor-se às vozes discordantes que emergiam. As monarquias européias, sem o controle eficaz do Império e da Igreja, entraram em guerras diversas, sendo as mais significativas a Guerra dos Cem Anos, entre França e Inglaterra, e a Guerra Religiosa dos Trinta Anos até 1648.²⁹

O renascimento, como movimento cultural contrapondo-se aos valores religiosos que impregnavam a Idade Média, influenciou intelectualmente e de forma marcante as mudanças que a época exigia, selando o destino daqueles valores que fizeram a Idade Média e a grande

²⁶ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 134-5.

²⁷ Quanto mais forte fosse a monarquia na esfera internacional, significava a sua independência em relação ao Império e ao Papa. In: MONCADA, *idem*, p. 121.

²⁸ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 135.

²⁹ MONCADA, *idem*, p. 121.

influência da Igreja como condutora desse período, agora em decadência. Assim, um intelectualismo que exaltava a matéria, e a beleza física, sobrepôs-se à razão e à moral da Idade Média, de exaltação da alma, fazendo emergir pretensões humanas mais imediatas, entre outros, a vida de prazeres, o desejo de glória e fama. Aqui, o mundo da antiga Grécia e de Roma deveria ser renascido.³⁰

A Igreja, nesse período de decadência, comportava-se de forma oposta ao que pregava em seus ensinamentos, vivendo no fausto e no luxo, em contraposição à austeridade e a pobreza de seu discurso. Tal acontecimento, no século XVI, provocou o grande movimento da Reforma, com Lutero na Alemanha e Calvino na França, fazendo também que, na Inglaterra, o rei Henrique VIII a se declarasse Chefe Supremo da Igreja Inglesa.³¹ Aquela cristandade da *Respublica Christiana* seria impossível subsistir frente a tais mudanças e todo seu conjunto de transformações paulatinas acabou por influenciar o desenvolvimento das ações entre os povos e as políticas de poder que se desenrolavam nessa época, no espaço europeu. No plano intelectual, os discursos justificadores das transformações em curso levariam necessariamente a influenciar a esfera das relações internacionais e do Direito Internacional, estabelecido esse, especialmente pela força da Igreja.

Na Península Ibérica, o ideal da comunidade cristã durou mais tempo. Portugal e Espanha iniciaram a expansão dos mares desconhecidos em busca de novas terras e riquezas sob o manto protetor da Igreja, que referendava tais ações como auxiliares e evangelizadoras, dentro da missão, que cabia à Igreja, de levar a palavra de Deus ao mundo. Ocorreu, que tais expansões resultaram em mais riquezas para os soberanos, uma vez que os resultados da expansão comercial e colonizadora acabavam em seu poder, fortalecendo, desta forma, cada vez mais o surgimento do Estado moderno. Por outro lado, tais expansões provocaram um desenvolvimento das relações internacionais e de seu Direito, já que emergiam novos problemas nesta seara, tais como: I) os direitos dos povos recém descobertos; II) a repartição das terras recém descobertas; III) o domínio dos mares; IV) as normas de relacionamentos entre povos cristão e não-cristãos; V) entre outros.³²

Pode-se afirmar, que o Estado moderno tal como é conhecido, uma unidade autônoma, com um poder interno e que externamente se manifesta em mesma hierarquia e igualdade perante os demais, com um povo que o compõe, um território delimitado e um governo que conduz os assuntos de toda sociedade estava presente no século XVI como realidade fática. A

³⁰ SOARES, *idem*, p. 51.

³¹ SOARES, *idem*, p. 51; OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 21.

comunidade cristã, que existia formalmente fundada na doutrina da Igreja, como uma pirâmide de poderes hierarquizados³³ – senhores, barões, duques, reis, imperadores e os papas, respectivamente, numa escala ascendente – já não existia mais de fato nessa época, pois essa era uma sociedade de existência sobreposta, enquanto que nesse período se apresentava uma sociedade praticamente justaposta, fundada em igualdade de relacionamentos.

A partir do século XVI, a sociedade internacional encontrava-se formada por Estados já praticamente compostos, se consolidando em quase toda Europa, com as idéias de que o rei é Imperador dentro de seu reino fixando-se no pensamento jurídico-político e os Estados caminhavam, cada vez mais, a ser unidades autárquicas dentro de seu território. A soberania passou a se justificar e o monarca a ser o fundamento de toda a ordem pública. O Estado passou a ser patrimônio exclusivo do soberano. O sistema internacional, que no auge da dominação da Igreja era homogêneo, tornou-se anárquico, fixando-se um sistema que já não era mais o espiritual, mas o secular, de uma sociedade de Estados independentes.³⁴

O grande pensador das questões internacionais dessa época foi Hugo Grócio (1583-1646), considerado o pai do Direito Internacional moderno, defensor da liberdade dos mares, mas reconhecedor de um direito natural que os Estados não poderiam ficar alheios, apesar de suas independências, condicionando o entendimento de guerra justa, procurando explicar o Direito que rege a comunidade internacional. Observe-se aqui que a posição de Hugo Grócio, assim como de outros intelectuais, sempre esteve vinculada aos interesses do Estado a que pertencia, no caso de Hugo Grócio, a Holanda. Por exemplo, seus escritos procuraram justificar o direito da Holanda obter presas em guerra justa contra Portugal e Espanha, e seu libelo a favor da liberdade dos mares procurava contestar as pretensões espanholas, portuguesas e inglesas a esses domínios.³⁵

Muitos outros pensadores importantes contribuíram para a nova ordem internacional e jurídico-política que emergia, entre eles, Jean Bodin (1530-1596), defendendo a *summa potestas* – a soberania – característica essencial do Estado e do Rei; Nicolau Maquiavel (1469-1527), elevando a política a uma categoria autônoma e dissociada da moral; Francisco de Vitória (1483 ou 1492 -1546), defendendo um direito natural acima da vontade dos Estados, o qual não permite a existência da anarquia no plano internacional, teorizando

³² CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 135-6; SOARES, *idem*, p. 51-2; MONCADA, *idem*, p. 121-2; DUPUY, *idem*, p. 11.

³³ DUPUY, *idem*, p. 09.

³⁴ DUPUY, *idem*, p. 11; OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 20-1; SOARES, *idem*, 51-2.

³⁵ DUPUY, *idem*, p. 12; SOARES, *idem*, p. 54-5.

também sobre a guerra justa; Francisco Suárez (1548-1617), explicando a subordinação do Estado ao direito natural, e escrevendo sobre a guerra justa; Thomas Hobbes (1588-1679), com a tese do meio internacional submetido ao estado de natureza existente dentro de um Estado e que, precisamente, para contrapor aos perigos que isso significava à existência dos homens, justificava a criação do Estado para controlá-lo. No plano externo, reiterava o autor a existência de uma anarquia internacional, estabelecendo a racionalidade para os tipos de cuidados que deveriam nortear as ações efetuadas nessa esfera pelos Estados.³⁶

Outro pensador significativo, mas de uma época um pouco posterior, e já considerado positivista, é Emmerich De Vattel (1714-1767) que, sem preocupações de enfatizar a importância de um direito natural em si, como regulador também das ações dos Estados, pregou a plena soberania reconhecendo a desordem da vida internacional. Para esse autor, internacionalista mais conhecido no século XVIII, a “grande sociedade das nações” é uma sociedade de Estado soberanos e independentes. O direito natural, apesar de ser um direito necessário, é sempre aplicado como “direito voluntário”, uma vez que cada nação estabelece o que significa seu conteúdo, a sua interpretação e aplicação são sempre fontes de conflitos. Assim, apenas quando elas – as nações – se reúnem e dão um conteúdo comum é que o Direito é aplicado sem conflitos, voluntariamente. Dá-se, então, o significado e o conteúdo do direito natural e o direito resultante é o “direito voluntário”.³⁷

1.1.3. A IDADE MODERNA E OS ESTADOS SOBERANOS

O Tratado de Paz de Westfália, ocorrido em 1648, consolidou um conjunto de fatos e idéias constituídas no Estado Moderno. A partir daí, os Estados passaram a ser considerados como iguais e com existência numa sociedade de Estados justapostos, abandonando o padrão anterior de sobreposição de governantes, e a conceito de soberania passou a ser reconhecido por todos como um mecanismo de poder vinculado a um soberano – que se confundia com o próprio Estado – sendo também estabelecido a partir de fronteiras físicas delimitadas. Todos

³⁶ SOARES, *idem*, 52-3, 55-6.

³⁷ DUPUY, *idem*, p. 12; SOARES, *idem*, p. 56-7. SOARES também ressalta que “no século XVIII, surgiram os dois primeiros positivistas: MOSER (1701-1785) e MARTENS (1756-1821). Ambos utilizam a observação e a experiência como métodos da ciência do direito internacional. O direito natural é recambiado para o campo da moral: a única fonte do direito internacional é a vontade dos Estados, expressa (tratados) ou tácita (costume). Os Estados, únicos sujeitos de direito internacional, são entes soberanos e iguais e podem recorrer livremente à guerra”. In: SOARES, *idem*, p. 57.

aqueles que se encontravam dentro do território eram súditos do soberano e a ele deviam obediência.

O Tratado de Paz de Westfália deu fim a uma guerra religiosa, denominada Guerra dos Trinta Anos, entre católicos e protestantes. A ordem política então erigida foi criada por Estados e para os Estados. Apesar de Rússia, Polônia e Inglaterra não terem participado das negociações, foram incluídas como aliadas, quando, pela primeira vez que, os Estados europeus se reuniram para deliberarem em conjunto. Ali foi deliberado criar novos Estados, e desenvolver as legações permanentes. A partir da Paz de Westfália é datado o início do imperialismo francês e o fracionamento do Sacro Império Romano Germânico, criada a paz religiosa na Alemanha. A Paz de Westfália foi confirmada em todos os posteriores tratados de paz estabelecidos na Europa Central até a Revolução Francesa (1789). Emerge, assim, uma “sociedade internacional em que os Estados aceitavam regras e instituições que limitavam suas ações, tornando-se regra de interesse comum”.³⁸

O poder, que a Igreja e o Império antes possuíam, se desvaneceu.³⁹ O que existia no campo dos fatos consagrou-se formalmente. A partir daí não haveria mais vinculação subordinante dos Estados para com a Santa Sé. Era reconhecida a igualdade soberana e a independência recíproca dos Estados, e para efeitos internacionais eram equiparados tanto os Estados monárquicos quanto os republicanos.⁴⁰ Os príncipes adquiriam a liberdade religiosa.⁴¹ Como critério para uma paz duradoura, foi estabelecido a coincidência territorial forçada entre a religião de cada povo, dividida com a autoridade e a religião de cada monarca local, o que resultou em posteriores guerras, cujo espaço geográfico foi a Europa, e algumas dessas guerras estenderam-se a outros Continentes.⁴²

Surge, então, com mais vigor, para regular a vida internacional europeia, o “princípio do equilíbrio de poder”, também denominado por “princípio do equilíbrio político” ou “princípio da balança de poder”, buscando a distribuição de forças de tal forma, que um Estado não poderia impor sua vontade a outro. Tratavam-se de negociações políticas – resultando de remanejamentos de fronteiras, casamentos, sucessão nos tronos, etc. – voltadas a evitar a formação de um Estado demasiadamente forte – hegemônico – ou mesmo a

³⁸ MELLO, *idem*, p. 159.

³⁹ OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 23.

⁴⁰ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 136.

⁴¹ SOARES, *idem*, 54.

⁴² MONCADA, *idem*, p. 122-3.

neutralização das grandes potências através de formação de alianças que lhes contrapusessem.⁴³

O fato é que o “princípio da balança de poder” surgiu nas cidades do Norte da Itália em meados do século XV e perdurou até quase o seu final. Apesar de sua adoção na Europa Central e Ocidental nos séculos XVI e XVII, somente a partir do século XVIII, com o fim das guerras de religiões, tal princípio se tornou mais estável, sendo reafirmado através do Tratado de Paz de 1713, denominado de Paz de Utrecht. Na prática, a paz, através desse princípio, não era assegurada, mas sim a existência das grandes monarquias.⁴⁴

As guerras ocorridas na Europa nos séculos XVII e XVIII, entre elas as guerras de sucessão, revelaram a fragilidade do sistema. Seus resultados foram também a insegurança dos povos, crises financeira-econômicas e a insatisfação social. Tais insatisfações, especialmente da burguesia emergente, encontrou eco no campo das idéias, identificando-se com o pensamento individual-liberal, discutidos nos escritos de John Locke, Francois-Marie Arouet Voltaire, Charles De Secondat Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau, contrapondo-se aos poderes absolutos do soberano.⁴⁵

A Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789) marcaram indelevelmente o século XVIII. Especialmente a Revolução Francesa tornou-se a ideologia da revolução mundial, consagrando como valores – mandamentos universais – a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”. A partir dela, consagrou-se o Estado nacional e o princípio das nacionalidades. Fixou-se a idéia da soberania popular originada num contrato social. Os Estados passaram a ser estruturas políticas dos povos, deixando de se identificar com a figura do soberano como instrumento do exercício do seu poder.⁴⁶

A cultura humanista e pacifista pregada pela Revolução Francesa revelou-se oposta às ações opressoras pós-revolucionária do povo francês. Guerras marcaram um período de cerca de vinte e cinco anos, que se seguiram à Revolução Francesa, período esse em que Napoleão sagrou-se Imperador, partindo para conquistas e anexações em toda Europa, sacrificando o Direito Internacional nesse período.⁴⁷

Com a derrota de Napoleão em Waterloo – pela coligação Grã-Bretanha, Rússia, Áustria e Prússia – em 1815, ocorreu um importante Congresso na Europa, denominado Congresso de Viena, também reconhecido como o segundo maior Congresso dos que, até

⁴³ MELLO, *idem*, p. 159; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 136; MONCADA, *idem*, p. 124; DUPUY, *idem*, 14.

⁴⁴ MELLO, *idem*, p. 159-60.

⁴⁵ MONCADA, *idem*, p. 124; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 136-7.

⁴⁶ MELLO, *idem*, p. 160; SOARES, *idem*, p. 57; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 137-8; OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 22; MONCADA, *idem*, p. 124.

então, haviam ocorridos na Europa. Nele tomaram parte a Inglaterra, Rússia, Prússia, Áustria, França, Suécia, Portugal e Espanha. Ali, procurou-se regular o legado francês, em especial, a divisão dos territórios anexados pela França, ocorrendo a restauração do “princípio da legitimidade monárquica”. Outros assuntos de importância significativa às relações internacionais, a partir daí, foram deliberados, por exemplo, sobre a navegação internacional dos grandes rios europeus, classificação dos agentes diplomáticos, decisões contra o tráfico negreiro, declaração da neutralidade suíça em caráter permanente. Desse conjunto de medidas negociadas, emergiu nova ordem europeia, fundada em princípios conservadores pré-revolucionários, mas que conseguiram manter uma precária paz no Continente durante cerca de um século, até o desencadeamento da Primeira Guerra Mundial.⁴⁸

Para compreender esse período de paz, DUPUY ressalta que o século XIX é a época onde a Europa conhece várias tentativas de nela ser estabelecido um imperialismo. Nesse período verificou-se o favorecimento de alianças procurando promover o comércio entre as nações, destinadas a evitar o surgimento de guerras. Nasceu daí a denominada Santa Aliança e o Concerto Europeu.⁴⁹ Já MONCADA observa, que foi uma época marcada pela intensificação da cooperação política a fim de evitar a guerra. Estabeleceu-se um equilíbrio multilateral de forças políticas e militares, através de delimitações das fronteiras, o que impediu o surgimento de uma potência continental hegemônica que sobrepujasse a(s) outra(s), além de ter sido criado um diretório composto pelas potências principais, ficando incumbido de velar pela manutenção do equilíbrio estabelecido.⁵⁰

A Santa Aliança foi um pacto estabelecido em 1815, entre os imperadores da Rússia e da Áustria e o rei da Prússia, com posterior adesão da França e da Inglaterra, destinado a favorecer a paz e os interesses comuns entre os povos europeus, com inspiração na fraternidade cristã comum a católicos, ortodoxos e protestantes. Através do que se denominou por “sistema de congressos”, seus membros se comprometiam a se reunir periodicamente e a resolver os problemas que surgissem na esfera internacional. Dessa união, resultou uma doutrina intervencionista, onde a Santa Aliança poderia intervir em assuntos internos de Estados a seu pedido, a fim de manter a referida ordem desses Estados e a dos Estados

⁴⁷ MONCADA, *idem*, p. 124-5; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 138-9.

⁴⁸ CUNHA, PEREIRA, *idem*, 139-40; MELLO, *idem*, p. 160; SOARES, *idem*, p. 57; OLIVEIRA, *Relações internacionais: breves...*, p. 22.

⁴⁹ DUPUY, *idem*, p. 15.

⁵⁰ MONCADA, *idem*, p. 125.

vizinhos. O seu real objetivo ideológico era manter o mundo, a ordem e a legitimidade da monarquia.⁵¹

Tal sistema funcionou cerca de dez anos. A oposição posterior da Inglaterra e do seu sistema racional-liberal, o princípio das nacionalidades advogando a idéia de cada nação é um Estado e, também, fazendo ressaltar o respectivo sentimento de independência, tornaram incompatível a antiga idéia de súditos e monarcas soberanos. A Doutrina Monroe, apregoadada pelos EUA em reflexo às concepções da Santa Aliança, afirmando o respeito às colônias já estabelecidas, não aceitando novas colônias, e afirmando que as Américas não poderiam continuar a ser campo de expansão colonial européia e interesses egoísticos, tanto específicos como circunstanciais que condicionavam as Potências-partes, contrariavam e minavam a existência da Santa Aliança.⁵²

O desaparecimento da Santa Aliança e do “sistema de congressos” fez emergir o denominado Concerto Europeu, através de seu sistema de “conferências diplomáticas”. Sendo um sistema mais flexível, ocupava-se dos problemas que existissem e se apresentassem, não se importando em regulá-los antecipadamente, respeitava a ordem interna de pequenos e médios Estados, tinha por fundamento o *statu quo* estabelecido em 1815 e seu objetivo imediato eram os assuntos que afetassem o equilíbrio europeu. No último quartel do século XIX, tal sistema já não mais funcionava.⁵³

O século XIX foi significativo à história da política das relações internacionais e do Direito Internacional. Muitos objetivos diplomáticos foram desenvolvidos para alcançar um equilíbrio de relações entre as potências européias que se rivalizavam, marcadas por uma trajetória histórica de lutas por poder e dominação naquele espaço do mundo. A partir de meados desse século surgem as primeiras organizações internacionais, sendo que no seu último quartel se acentuaram o imperialismo e o colonialismo, e a rivalidade das potências diante dos seus interesses conflitantes nas colônias, forçando que se buscassem normas reguladoras internacionais ao domínio das potências imperialistas nesse campo. No final desse século e início do século XX, conferências de paz procuraram regular, através do Direito Internacional, a paz e a guerra entre os povos.⁵⁴

A partir do século XIX, o mundo internacional passou a verificar a existência de novos sujeitos de direito. Ocorria, que a doutrina internacionalista era fundada exclusivamente

⁵¹ MONCADA, *idem*, p. 125-6; DUPUY, *idem*, p. 15; CUNHA, PEREIRA, *idem*, 140.

⁵² CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 142-3; SOARES, *idem*, p. 58; MONCADA, *idem*, p. 126; DUPUY, *idem*, p. 16; MELLO, *idem*, 160-1.

⁵³ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 143-4.

⁵⁴ SOARES, *idem*, p. 58; MELLO, *idem*, p. 161-3; MONCADA, *idem*, p. 127-9.

através de atores europeus e fruto de cultura própria, conforme sua história singular. Os europeus viam a submissão dos povos recém descobertos sob a ótica reducionista de Estados europeus e cristãos – portanto, não-europeus e não-cristão – e somente com a evangelização desses povos é que poderiam ser incorporados e vinculados ao respectivo Estado europeu colonizador. O Direito Internacional, na época do reconhecimento da independência dos Estados, era eminentemente europeu e sob valores e concepções exclusivas desse Continente. O fortalecimento dos EUA, a impossibilidade de ignorar a existência do Império Otomano e outros fatos, fizeram com que fossem sendo aceitos, paulatinamente, novos povos, com culturas, religiões e ideologias políticas diversas, nesse Direito cunhado eminentemente na Europa.⁵⁵

1.1.4. AS GUERRAS MUNDIAIS E O PERÍODO CONTEMPORÂNEO

O princípio do equilíbrio de poder, buscado como garantia para uma paz na Europa, se rompeu especialmente: (I) pela emergência da potência alemã; (II) pelas reivindicações da França sobre territórios europeus; (III) pelos conflitos ultramarinos entre potências envolvendo as colônias, (IV) pelos interesses ingleses em relação ao mar, (V) pelas alianças diversas que se estabeleciam no Continente alterando tal princípio então existente. Dessa situação resultou a Primeira Guerra Mundial, cuja perdas em vida e recursos materiais deu início ao declínio da supremacia européia no mundo.⁵⁶

O fim desse grande conflito mundial trouxe consigo o problema da reorganização internacional política da Europa e da ordem que nasceria a partir daí, por uma outra mais segura daquela que levou à guerra de 1914-1918. Novamente surgiu a questão da competição entre potências européias, especialmente entre a União Soviética, França e a Alemanha, pela hegemonia no Continente, surgindo também a questão do destino das colônias pertencentes às potências vencidas. Para a reorganização política da Europa, a solução encontrada foi através do uso do princípio das nacionalidades; e para a paz desejada, a criação da Sociedade das Nações (SDN).⁵⁷

Pelo princípio das nacionalidades, se procurou reconstruir os Estados independentes, surgindo vários pequenos Estados como Áustria, Iugoslávia e Hungria. Já a Sociedade das

⁵⁵ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 144-5.

⁵⁶ MONCADA, *idem*, p. 129; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 147.

⁵⁷ MONCADA, *idem*, p. 129; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 147-8.

Nações procurou garantir a paz através da subordinação dos Estados e suas relações interestatais ao Direito Internacional, evitando o recurso à guerra através de medidas preventivas e sancionatórias conforme o caso. Entretanto, a SDN não teve sucesso em seu empreendimento, porque ficou vinculada às exigências únicas dos Estados vencedores, além do que, o veto do Congresso norte-americano ao ingresso dos EUA na Sociedade da Nações, a privou dos recursos militares necessários para fazer valer o sistema de segurança coletiva. Além disso, vários dos dispositivos de sua Carta constitutiva não possuíam, no seu bojo, a obrigatoriedade e a eficácia ao alcance dos objetivos nela propostos.⁵⁸ Esse período também foi marcado fortemente pelo paradigma das relações internacionais denominado por idealismo.⁵⁹

O crescimento da Alemanha, tanto do âmbito militar quanto econômico, levou esse país a reivindicar os territórios perdidos, o que acabou desencadeando, entre outros fatores, a Segunda Guerra Mundial, também favorecida por antagonismos ideológicos internos muito intensos na Europa, e, desse episódio, a Europa perdeu completamente a hegemonia mundial em favor dos Estados Unidos (EUA) e da União Soviética (URSS).⁶⁰

Após o fim da Segunda Guerra Mundial origina-se definitivamente a rivalidade de duas grandes superpotências: os EUA e a URSS. A Organização das Nações Unidas (ONU), idealizada durante o transcorrer da guerra de 1939-1945, originou-se concretamente em 1946, com a esperança de alcançar a paz no mundo, como fórum de debate dos assuntos internacionais ligados a conflitos entre Estados. Entretanto, as diferenças e projeções ideológicas, econômicas e militares dos dois blocos de poder, imprimiram outros rumos à organização de caráter universal e às políticas de relações internacionais em todo mundo. A denominada *Guerra Fria* teve, então, seu início. Na Europa, especificamente, os países ficaram à mercê de um ou de outro bloco de poder. Já os países coloniais, em todos os Continentes, especialmente os africanos e asiáticos, vinculados aos Estados europeus, acabaram por se libertar, alcançando a posição formal de sujeitos de direitos soberanos na sociedade internacional.⁶¹

DUPUY assinala que, desse processo, no pós-guerra, somente permaneceram efetivamente soberanos as grandes potências, especialmente EUA e URSS. O Conselho de Segurança da ONU tornou-se o efetivo poder dentro da organização, pois somente o que os

⁵⁸ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 149-51; MONCADA, *idem*, 130; DUPUY, *idem*, p. 18.

⁵⁹ Sobre o assunto vide MIYAMOTO, Shiguenoli. O ideário da paz em um mundo conflituoso. In: BEDIN, Gilmar et al.. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Unijui, 2000, p. 15-60; e CARR, Edward. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: UnB, 1981.

⁶⁰ MONCADA, *idem*, 130-1; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 155; PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de derecho internacional publico y organizaciones internacionales*. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1992, p. 72.

⁶¹ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 151-4; MONCADA, *idem*, p. 131-2.

denominados *Big Five* – EUA, URSS, Grã-Bretanha, França e China – acordassem é que poderia ser imposto ao resto do mundo. Entretanto, a existência e finalidade dessa organização veio a sofrer injunções de outras ordem, como a da *Guerra Fria*, influenciando na eficácia dos seus trabalhos e, em especial, na emergência de outras organizações internacionais, que tiram da ONU, a proeminência na discussão e solução de conflitos entre os Estados.⁶²

A polarização do Planeta no Leste-Oeste, também marca o mundo, em especial as relações internacionais, que vão sofrer as influências dessas políticas. Assim, a cultura soviética concebe o Direito Internacional como voltado à “coexistência pacífica”, a afro-asiática como doutrina político-jurídica do neutralismo frente as duas novas formas de imperialismo, e ainda a cultura liberal dos países vinculados à ideologia norte-americana. Enfim, desse espectro de concepções conflituosas e diante desse momento histórico, o Direito Internacional deixa de buscar o alcance de um caráter geral universal, comum a todos os Estados, para se tornar uma pluralidade de ordens jurídicas.⁶³

Ressalte-se, também, que aqueles valores que norteavam o Direito Internacional – e a política de relacionamento entre os Estados – foram questionados pelos novos membros, que traziam seus valores e culturas, diferentes daqueles que vinham sendo aceitos, especialmente pela influencia exercida pela cultura religiosa cristã. Daí emerge um Direito Internacional preocupado com o bem-estar dos os seres humanos, com particularidades culturais, sociais, locais e o problema relativo às mulheres, crianças, trabalho, direitos humanos, meio ambiente etc. Assim, junto às questões Leste-Oeste se introduz também a questão Norte-Sul, diretamente relacionada com a pobreza e a desigualdade social no mundo, e as organizações internacionais então criadas, passam a compartilhar tanto das questões ideológicas quanto das econômico-desenvolvimentistas, que grassaram o mundo ao mesmo tempo.⁶⁴ Nesse sentido, PASTOR RIDRUEJO ressalta, que o conhecimento de Direito Internacional ao desenvolvimento é o mais importante capítulo dentro do Direito Internacional, que emergiu no período entre 1945 e 1990, cujas organizações internacionais tiveram papel primordial, em especial a ONU, pelo fato de que a maioria de seus Estados-membros é composta de países pertencentes ao mundo subdesenvolvido.⁶⁵

Nesse período de 1945 a 1990, nascem muitos organismos internacionais, inclusive três supranacionais, Comunidade Européia do Carvão e Aço (CECA), Comunidade

⁶² DUPUY, *idem*, p. 19-21.

⁶³ MONCADA, *idem*, p. 133-4.

⁶⁴ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 154-6; DUPUY, *idem*, p. 22; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 73.

Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa) colocando a Europa novamente na vanguarda de um processo sem paralelo na história do mundo. A sociedade internacional é agora mais heterogênea, tendo novos atores além dos Estados soberanos, também os organismos internacionais, empresas transnacionais e organizações não-governamentais, entre outros, que passam a influenciar decisivamente nas opções políticas e tomadas de decisões na esfera internacional.⁶⁶

Na Europa, a política de tensão existente, aos poucos, vai sendo substituída pela política da distensão, sofrendo as injunções de ordem circunstanciais, definindo avanços e retrocessos para o processo de fim das hostilidades ideológicas, que marcaram o conflito Leste-Oeste, cujos reflexos no Direito Internacional, ao longo do tempo, foi sentido em favor de um maior revigoramento e retorno em direção do seu caráter universal. Isso permitiu, igualmente, a reativação das funções da ONU, principalmente através de seu Conselho de Segurança, diante do maior consenso de interesses entre os denominados *Big Five*.⁶⁷

Em final de 1989, a queda do Muro de Berlim marca novamente e de forma indelevel a política das relações internacionais e o Direito Internacional. Trata-se do fim do conflito Leste-Oeste e início da hegemonia norte-americana no mundo e que vem perdurado até hoje. A reconstrução política da Europa se inicia sob a égide da Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), concluída em Helsinqui (Finlândia) em 1975, e reafirmada em 1990, através da Carta de Paris, iniciando a institucionalização da referida Conferência com a criação do Secretariado da Repartição e do Centro, tratando-se das primeiras instituições a reunir tanto a Europa do Oeste quanto a Europa do Leste, além de outras potências não-européias. Desse acontecimento – o desaparecimento do conflito Leste-Oeste – resultou ainda a manutenção do conflito Norte-Sul, que se apresenta também grave, pois reacende a violência interna nos povos, como os fundamentalismos exacerbados.⁶⁸

No novo cenário internacional, os EUA, as Comunidades Européias, posteriormente denominadas União Européia (UE) e o Japão são as três grandes potências mundiais, entretanto, com preponderância norte-americana, sendo que uma quarta potência, a China, desponta para ocupar seu espaço. Também esboça-se a tese de constituição de novos blocos de forças, sendo que nesse sentido, o futuro da União Européia (UE) apresenta-se incerto.⁶⁹

⁶⁵ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 74.

⁶⁶ DUPUY, *idem*, p. 21; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 156-7.

⁶⁷ MONCADA, *idem*, p. 134-44; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 157-8; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 76-80.

⁶⁸ MONCADA, *idem*, p. 144-7; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, 81.

⁶⁹ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 158-61.

Todos esses mais recentes acontecimentos estão no cerne da política internacional mundializada, estabelecendo novos rumos e tentando definir regras internacionais a respeito de convivência entre os atores internacionais, exigindo o repensar de muitas questões emergentes num mundo dividido ideologicamente, necessitando ser melhor explicitadas em seus conteúdos, significados e alcances.⁷⁰

Na seqüência, passa-se a abordar o estudo das organizações internacionais, focalizando aspectos teóricos e práticos.

1.2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO FENÔMENO

Segundo SEITENFUS, indícios de solidariedade entre os seres humanos sempre se verificaram ao longo dos registros históricos. Na Grécia Antiga, o instituto de arbitragem entre as cidades-Estados, assim como a manifestação do princípio confederativo e as políticas comuns de defesa entre as referidas cidades-Estados, revelariam tal fenômeno.⁷¹ Neste aspecto, o Império Romano e a posterior dominação da Igreja cristã sobre os povos durante a Idade Média não refletiriam necessariamente uma solidariedade, mas uma imposição pela força física ou moral-religiosa da cultura dominante.⁷² Deve ser observado também, que a *Respublica Christiana* tinha o mundo como uma comunidade e não uma sociedade, assim, é de se concluir, que os valores cristão então dominantes congregavam os povos de forma solidária a uma causa comum, de origem especialmente com vinculação religiosa.⁷³

Mesmo após a Revolução Francesa e sua cultura humanista, o que se verificou foi a continuação de hostilidades inter-europeus. Somente a partir do século XIX, é que a Europa iria, após muitos conflitos internos, já indelevelmente marcados na cultura e história dos seus povos, ensaiar a cooperação internacional entre Estados, voltados à administração de assuntos comuns e para a paz. Acordos para navegação internacional dos seus rios, a Santa Aliança e o posterior Concerto Europeu, são exemplos desse início de mudança de postura de Estados frente a povos vizinhos.

⁷⁰ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 160-1; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 81-6.

⁷¹ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 31.

⁷² Nesse sentido também SEITENFUS, *idem*, p. 31.

⁷³ Sobre a diferença entre comunidade e sociedade, vide notas de rodapé n.ºs. 126 e 127, *infra*, deste capítulo.

No plano das idéias, ressalte-se que esses constantes conflitos entre os povos foi objeto de questionamento desde o século XIII, sobre como controlar a guerra e manter a paz. O pensamento de uma organização internacional de alcance universal já se manifestava nas propostas de Raimundo Lúlio, do poeta Dante Alighieri, de Pierre Dubois e, também, em 1464, de George de Podiebrad, rei da Boêmia. A partir do século XVI, outros estudos surgiram, escritos por William Penn, Jean-Jacques Rousseau, os abades São Pedro e Gregório, e Immanuel Kant, que escreveu importante trabalho sobre a paz perpétua. Observa-se que tais manifestações intelectuais não influenciaram a política dos Estados, que continuaram agindo de forma individualista e alheia às novas contribuições culturais da paz, conforme seus interesses específicos, inclusive de segurança.⁷⁴ Somente com a instituição da Sociedade das Nações (SDN), após a Primeira Guerra Mundial, ademais de outras variáveis, é que iniciou-se a concretização efetiva e estruturada da organização da sociedade internacional, quando uma variedade de organizações internacionais foram criadas.⁷⁵ Contudo, foi na primeira metade do século XIX, que o primeiro incipiente e rudimentar organismo internacional foi criado.⁷⁶

1.2.1. O MOVIMENTO NA EUROPA

No velho Continente, a tentativa da concerto entre as nações deu-se a partir do século XIX. A Santa Aliança e os Concertos Europeus revelaram os primeiros indícios de promoção de cooperação entre Estados, em busca de um objetivo comum como a paz, e a procura de sua manifestação, especialmente para favorecer o intercâmbio notadamente o comercial, entre os Estados interessados. É certo que tais alianças também procuravam manter o *statu quo* da política internacional dominante por alguns países europeus, bem como suas ideologias políticas.

Principalmente a busca da paz era objetivo das conferências que sucederam-se nesse período, e que se apresentavam como condição ao alcance de outros objetivos subjacentes a elas. Não é descabido o enfoque eminentemente pacifista; no imaginário simbólico do europeu, mesmo naquela época pós-westfaliana, especialmente de suas elites regentes, a guerra era decorrência “natural” das ações de um soberano, diante do “estado de natureza” internacional anárquico, que caracterizava a existência dos Estados.

⁷⁴ SEITENFUS, *idem*, p. 32; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 471-2; MELLO, *idem*, p. 593-7.

⁷⁵ CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 472; MELLO, *idem*, p. 596-7.

⁷⁶ Ver sobre o assunto, a seguir, no item 1.2.1, desse capítulo.

Desta forma, então “natural” o recurso a esse meio extremo, sempre que uma diferença internacional não era resolvida por meios pacíficos, a decisão inclinava-se em favor da luta armada para solução definitiva do conflito de interesses. Essa “cultura natural da guerra” passou por transformações substanciais, a partir do momento em que o mundo formado por Estados monárquicos, com litígios eminentemente de ordem dinásticas e exércitos profissionais, são substituídos por um mundo de Estados-nação com guerras internacionais, com exércitos compostos por militares previamente preparados, e formados por cidadãos, que não podem fugir ao dever de até morrer pelo seu Estado, devido ao princípio da igualdade democrática, que conduzia à igualdade dos cidadãos ao recrutamento.⁷⁷ A partir de então, o recurso à guerra não pode ser mais utilizado arbitrariamente, ao contrário da concepção anterior, onde a paz ou guerra eram elementos que estavam à disposição do soberano, dentro do conjunto de opções do tabuleiro de interesses políticos internacionais, onde se inseria, de cujo poder poderia usar arbitrariamente, quando mais conveniente e oportuno, sem preocupações, por exemplo, quanto à perda de vidas humanas.⁷⁸

Das tentativas de estabelecer a cooperação entre os povos e evitar os conflitos e as guerras, discutidas nas Conferências Intergovernamentais e nos Concertos Europeus, foram surgindo, de forma rudimentar, as organizações internacionais, respondendo à satisfação de um dos desejos que se apresentava desde o início do século XIX.⁷⁹ Os congressos e conferências, sem vínculos de permanência, constituíam, antes de tudo, um esforço diplomático entre os Estados interessados a encaminhar e resolver assuntos comuns. Assim se não institucionalizavam o funcionamento das organizações internacionais em sentido próprio, prepararam os “passos” do surgimento desses organismos. Essas conferências, num sentido histórico, podem ser considerados como gérmenes das atuais organizações internacionais.⁸⁰

Somente a partir do momento em que interesses específicos sobre questões comuns sugeriram – que envolviam mais de um Estado, tornando imprescindível a atuação conjunta para resolvê-los – é que emergiram concretamente as organizações internacionais, no século XIX, mas especificamente para tratar de assuntos técnicos. A primeira, que se tem registro, foi uma organização fluvial para cuidar de assuntos relacionados à administração conjunta da

⁷⁷ DUPUY, *idem*, p. 13.

⁷⁸ É de se observar também que a regulamentação do exercício da guerra, estendeu-se até o fim de terceiro quartel do século XIX. In: DUPUY, *idem*, p. 13.

⁷⁹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 691.

⁸⁰ SEITENFUS, *idem*, p. 34; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 692.

navegação no rio Reno, em 1815, sendo que, em 1856, criou-se outra organização relacionada ao rio Danúbio, então várias outras organizações foram constituídas.⁸¹

Várias finalidades uniam os Estados-membros. Tratavam-se de organizações voltadas para atender “uma série de necessidades precisas e delimitadas relativas a questões particulares”.⁸² Observa-se, que fatores como diminuição de custos e de maior praticidade, favoreceram a constituição desses organismos internacionais de caráter permanente, em detrimento das reuniões diplomáticas de caráter pontual e descontínuo, como eram até então realizadas.⁸³ A partir daí surgiram uma série de outros organismos, em particular, na segunda metade do século XIX, e início do século XX, “em torno de questões administrativas. Assim, funda-se a União Telegráfica (1865), a União Postal Universal (1874), a União para a Proteção da Propriedade Intelectual (1883) e a União das Ferrovias (1890)”.⁸⁴

Assinale-se também a criação, no campo das comunicações, da União Radiotelegráfica (1906). No campo econômico, a criação da União Internacional para a Publicação das Tarifas Aduaneiras (1890), da União Internacional do Açúcar (1902), do Instituto Agrícola Internacional (1905), entre outros. No campo científico e social, a criação da União para a Proteção da Propriedade Industrial (1883), da União para a Proteção da Propriedade Literária e Artística (1886), da Oficina Internacional de Pesos e Medidas (1875), das Comissões Internacionais Sanitárias em diversas cidades, da Associação Internacional para a Proteção Legal do Trabalhadores (1900), da Organização Internacional do Trabalho (1919), entre outros.⁸⁵

A existência inicial dessas organizações era representada pelo funcionamento através de assembléias periódicas, com representantes dos Estados-membros e uma secretaria que assegurava a permanência e os serviços administrativos do organismo. Tais secretarias surgiram a partir do momento que tornou-se necessário preparar a agenda das assembléias, a infra-estrutura necessária e manter a memória do que era decidido em tais encontros internacionais, que paulatinamente foram se tornando mais freqüentes. A permanência da secretaria, através de uma sede fixa, é que marca efetivamente o surgimento de tais organizações.⁸⁶

Fruto de um lento e empírico processo de construção, as organizações internacionais ocuparam seu espaço na sociedade internacional, e acabaram por revelar ao mundo de Estados

⁸¹ SEITENFUS, *idem*, 35. PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 692.

⁸² PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 691.

⁸³ SEITENFUS, *idem*, p. 34-5.

⁸⁴ *Idem*, p. 35.

⁸⁵ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 692; SEITENFUS, *idem*, p. 35.

soberanos, o grande potencial, de cooperação internacional institucionalizada que neles – organismos internacionais – se concentrava, passando a servir como motores a realizações muito mais ambiciosas de cooperação de que aquelas que se verificaram após a Primeira Guerra Mundial.⁸⁷ Nesse sentido, do ponto de vista histórico, o surgimento das organizações supranacionais, estabelecendo relações de subordinação entre elas e os respectivos Estados-membros, como a possibilidade de aplicabilidade direta do Direito daí emanado a todos os seus sujeitos de Direito interno e não apenas aos entes estatais, seriam apontadas como o mais avançado modelo de organismo internacional que atualmente existe no mundo, processo esse em curso na Europa e objeto de análise deste trabalho.⁸⁸

Hoje, as organizações internacionais, juntamente com outros atores,⁸⁹ assumiram relevo no cenário internacional, influenciando os acontecimentos nessa esfera que, por sua vez, influenciam os acontecimentos internos em cada Estado e os indivíduos em geral, tendo adquirido relativa independência em relação aos Estados-membros, com condições de tomar decisões autônomas e desempenhar decisões específicas, dentro dos objetivos específicos fixados em seus tratados de constituição.⁹⁰ Além disso, verifica-se que vêm atuando na modificação significativa do Direito Internacional, no sentido de lhe conceder maior humanização, socialização e democratização, o que tem marcado contemporaneamente o referido Direito.⁹¹ Enfim, os organismos internacionais tornaram-se tanto espaço de diálogo como de confronto, sem deixar de ser reconhecidos como atores relevantes e significativos das relações internacionais, introduzindo o multilateralismo, tornando-se uma instância forte, mas ainda em consolidação como fenômeno de conhecimento mesmo.⁹²

1.2.2. O MOVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

É de se ressaltar, que na mesma época em que na Europa se delineavam os primeiros passos efetivos de concertos entre as nações, à colaboração para a paz e a cooperação de

⁸⁶ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 692-3; SEITENFUS, *idem*, p. 23-4.

⁸⁷ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 692-3.

⁸⁸ Ver capítulo III deste estudo.

⁸⁹ Por exemplo, empresas transnacionais e organizações não-governamentais (ONG's).

⁹⁰ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 685. Entretanto, é preciso verificar tal assertiva com outros elementos, especialmente sobre o processo de tomada de decisões dentro de tais organismos e a peso fundamental que possuem os Estados mais fortes e poderosos ali presentes. Assim, o grau de independência que possa ter um organismo internacional e qual Estado efetivamente ele está influenciando favoravelmente ou prejudicialmente, determinando, inclusive, a qualidade da cooperação internacional daí emanada, deve ser ponderada.

⁹¹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 685.

⁹² SEITENFUS, *idem*, p. 21.

interesses comuns, na América Latina, movimento semelhante se apresentava nas ex-colônias espanholas. O principal protagonista dos acontecimentos foi Simón Bolívar que, com receio de que várias ex-colônias espanholas aqui estabelecidas retornassem ao jugo e controle da Espanha, reuniu esses países do Continente latino-americano em meados de 1826, em primeiro e grande congresso, o denominado Congresso do Panamá.⁹³

O Primeiro Congresso dos Estados Americanos, Congresso de Panamá, contou com a participação da Grã-Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador, Estados Unidos do México, e Peru, firmando o Tratado do Panamá, prevendo a formação de “uma *Confederação de Estados*, com o objetivos de manter a paz e buscar soluções negociadas para os conflitos. Do ponto de vista institucional, é prevista uma assembléia geral onde todos os países deveriam estar em perfeita igualdade jurídica”.⁹⁴

SANTOS ressalta que também ficou estabelecida a criação de forças armadas para defesa comum dos membros participantes, e a autonomia da Assembléia nos assuntos que lhes fossem de própria competência e que fixava como valores políticos a serem defendidos – em contraposição aos valores políticos pregados pela Santa Aliança – os princípios democrático e republicano, instituindo a arbitragem como forma de solução pacífica de conflitos entre os Estados-membros da buscada Confederação, entre outros.⁹⁵

Contudo, tal Tratado não foi ratificado por nenhum dos Estados, fruto da inação dos próprios países latino-americanos, tendo, ademais, emergido guerras civis que grassaram nos Estados latino-americanos, provocando o desmembramento territorial de vários deles. Outro congresso realizado, denominado Congresso de Lima, entre 1847 e 1848, decidiu criar novamente uma Confederação de Estados, com a finalidade de dar continuidade aos objetivos fixados no primeiro Congresso, fortemente influenciado por Simón Bolívar, resultando novamente frustrado. Em 1856, outro congresso reuniu no Chile apenas três países, que decidem criar o Tratado da Aliança Militar e da Assistência Recíproca, com adesão posterior de outros países. Novamente a ausência de ratificação comprometeu a sua aplicação. Ressalte-se, que neste mesmo ano de 1856, outro Tratado voltado para uma aliança e formação de uma confederação, foi firmado nos EUA, mas sem ratificação dos interessados⁹⁶.

Assim, nesse período, no Continente latino-americano, as várias realizações de congressos efetivadas resultaram todas em infrutíferas, pela falta de ratificação e vigência de

⁹³ SEITENFUS, idem, p. 32. Sobre o pensamento de Simón Bolívar, vide retrospecto sintético elaborado por SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 23-8.

⁹⁴ SEITENFUS, idem, p. 32, grifos no original; SANTOS, R. S., idem, p. 28-31.

⁹⁵ SANTOS, R. S., idem, p. 29-30.

seus Tratados. Dessa forma, tanto influenciados negativamente pelas políticas européias, de um lado, como norte-americanas, de outro, fatores que marcavam intensamente as políticas interna e externa dos países da região e que os estavam levando à desintegração continental, em 1865, decidem reunir-se num novo congresso, a fim de discutir esses e outros assuntos comuns. Nem assim houve consenso, em favor da integração desses povos. Simón Bolívar já havia reconhecido sobre as dificuldades de concretizações integracionistas nesse Continente. Nesse processo, a monarquia brasileira sempre se mostrou oposta a uma integração com os países hispano-americanos, enquanto que os EUA, já em 1823, haviam estabelecido unilateralmente a Doutrina Monroe, acima referida, “indicando as bases sobre as quais as relações da América Latina com o mundo deveriam ser concretizados”.⁹⁷ Somente no século XX, se apresentaram as possibilidades à criação dos primeiros organismos internacionais, através do Tratado de Montevideú, de 1960, instituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC); Tratado de Montevideú, de 1980, estabelecendo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); Tratado de Assunção, originando o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); entre outros.⁹⁸

1.3. TENTATIVAS CONCEITUAL E DE CLASSIFICAÇÃO

1.3.1. ELEMENTOS CONCEITUAIS

PASTOR RIDRUEJO entende, que não é possível conceituar organismos internacionais sem um tratamento minimamente interdisciplinar, pois o fenômeno é complexo e necessita de análises segundo várias perspectivas científicas. Assim, elege o enfoque técnico-jurídico, histórico-sociológico e político, a sua compreensão, reconhecendo que os campos de conhecimento atingidos pela atuação específica de cada organismo internacional podem ser bem utilizados para compreendê-lo.⁹⁹

Há autores que, de forma operacional, tentam definir o que seja uma organização internacional. Neste sentido, DIEZ DE VELASCO as conceituam como “associações

⁹⁶ SEITENFUS, *idem*, p. 33; SANTOS, R. S., *idem*, p. 31-2.

⁹⁷ SANTOS, R. S., *idem*, p. 32-3; SEITENFUS, *idem*, p. 33.

⁹⁸ Sobre o assunto ver: KLAES, Marianna Izabel Medeiros. **Supranacionalidade: paradigma necessário ao Mercosul**. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, capítulo I.

voluntárias de Estados, estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de administrar interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros”,¹⁰⁰ SEITENFUS entende, que *“trata-se de uma sociedade de Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”*.¹⁰¹ SOARES ressalta, que são “associações voluntárias de Estados que, sendo dotadas de uma personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros, instituem órgãos próprios, para levarem a cabo a defesa de interesses comuns”.¹⁰²

Outros autores, como SERENI, as define como “uma associação voluntária de sujeitos do Direito Internacional, constituída mediante tratado internacional e regulada nas relações entre as partes por normas de Direito Internacional, e que se concretiza numa entidade de carácter estável, dotada de um ordenamento jurídico interno próprio, e de órgãos próprios, através dos quais prossegue fins comuns aos membros da Organização, mediante a realização de certas funções e o exercício dos poderes necessários que lhe tenha sido conferidos”.¹⁰³ Segundo BINDSCHEDLER, tratam-se de uma “associação de Estados instituída por um tratado, que prossegue objectivos comuns aos Estados membros e que possui órgãos próprios para a satisfação das funções específicas da Organização”.¹⁰⁴ MOREIRA assinala que são *“organismos interestaduais, em regra com personalidade jurídica internacional, competência especializada e não genérica, instituídas por tratados sujeitos à ratificação pelos órgãos soberanos de cada Estado membro”*.¹⁰⁵

Ademais desses conceitos, outros mais poderiam ser evidenciados, contudo para PASTOR RIDRUEJO, não existe um consenso em torno de um estatuto conceitual do que seriam as organizações internacionais, dentro de uma perspectiva de objeto de conhecimento

⁹⁹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 687; SEITENFUS, *idem*, p. 21.

¹⁰⁰ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1997. p. 41.

¹⁰¹ SEITENFUS, *idem*, p. 26-7. Em itálico no original.

¹⁰² SOARES, *idem*, p. 373.

¹⁰³ SERENI *apud* PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 412. Outra tradução da definição de SERENI é que se trata de “uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos”. SERENI *apud* MELLO, *idem*, p. 573.

¹⁰⁴ BINDSCHEDLER *apud* PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 413.

¹⁰⁵ MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 339. Em itálico no original.

mesmo desse fenômeno, ressaltando, entretanto, que seus elementos característicos, cuja maioria de estudiosos inclina-se a acordar, são os seguintes.¹⁰⁶

a) O primeiro elemento constitui o caráter interestatal, representado por uma associação de Estados, de sujeitos de Direito Internacional,¹⁰⁷ não se constituindo, portanto, pela união de forças sociais distintas dos Estados, tais como de organizações não-governamentais (ONG's), apesar de algumas organizações internacionais admitirem a existência e a colaboração de tais entidades em seu seio, para alcançarem de suas finalidades específicas, que poderão coincidir com a atuação de tais ONG's, por exemplo, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); que, por fim, o caráter interestatal também implica que o(s) órgão(s) mais importante(s) do organismo internacional seja uma composição intergovernamental, ou seja, formado por representantes dos governos dos Estados-membros.¹⁰⁸

Há que se observar, também que algumas organizações internacionais podem admitir outros sujeitos de Direito Internacional que não os Estados propriamente ditos como seus membros, por exemplo, a Santa Sé, que é membro participante de várias organizações internacionais; há também o fato de uma organização internacional poder ser membro de outra organização semelhante, tais como: (I) a Organização das Nações Unidas ser parte das já referidas União Postal Universal e União Internacional das Telecomunicações; (II) a Comunidade Econômica Européia (CEE) ser membro do antigo GATT, hoje OMC.¹⁰⁹

Ressalte-se, que a literatura reconhece a existência de membro:(I) ordinário; (II) associado; (III) parcial; (IV) filiado; (V) observador de organizações internacionais. Pelo primeiro, são designados aqueles que ingressam voluntariamente e que participam normalmente de sua existência, sem qualquer restrição em relação aos demais membros ordinários; pelo segundo, são designados aqueles que estão numa “situação particular” – geralmente não podem votar – em relação aqueles membros ordinários em situação normal, sendo exemplo histórico, a situação, como membros participantes, dos territórios coloniais ou sob tutela perante os organismos internacionais especializados da Organizações das Nações Unidas (ONU); pelo terceiro, são designados aqueles Estados que somente participam de órgãos particulares ou subsidiários de organismos internacionais, sendo um exemplo o caso da Suíça, tanto no Fundo das Nações Unidas para a Criança e Adolescência (UNICEF) quanto da

¹⁰⁶ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 688. PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 413.

¹⁰⁷ Nessa linha de entendimento vide PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 415.

¹⁰⁸ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 688-9; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 42.

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED ou UNCTAD); pelo quarto, são designados aqueles membros que ingressam nos organismos internacionais com menos direitos que um membro associado, mas bem superiores ao de um simples observador, sendo que sob tal *status* – estatuto – são aceitos tanto entes estatais como não estatais. Enfim, tanto de Estados como de organizações não-governamentais; pelo quinto, são aqueles que têm um estatuto muito limitado dentro de uma organização, podendo apenas, como regra geral, participar das atividades que possam estar interessados mais efetivamente.¹¹⁰

Finalmente, outros aspectos que ressaltam:(I) quando uma entidade não possui qualidade de sujeito de Direito Internacional e participa de um organismo internacional. Nesse caso, sua participação é na qualidade de “participação separada”, e isso se dá em função das exigências ditadas pelos fins do respectivo organismo, “o que no fundo equivale à atribuição de uma personalidade jurídica internacional *ad hoc*”,¹¹¹ como, no caso, onde regiões de um Estado, por si, poderem fazer parte da União Postal Universal e União Internacional das Telecomunicações; (II) o caso da Organização Internacional do Trabalho ilustra a situação onde, apesar da organização ter os Estados como seus membros componentes, a sua representação se dá obrigatoriamente por delegações estaduais tripartites, formadas por representantes do governos, da classe patronal e da classe dos trabalhadores.¹¹²

b)O segundo elemento característico das organizações internacionais é o seu caráter voluntário. Trata-se aqui, de sua formação ser através de um tratado instituinte estabelecido entre Estados,¹¹³ sendo excepcional a existência de uma organização criada por resolução de uma conferência internacional, como foi – nesta situação excepcional – a origem da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). No caso de organizações internacionais criadas por resoluções de órgãos de organizações internacionais pré-existent,

¹⁰⁹ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 415; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 689.

¹¹⁰ MELLO, *idem*, p. 574-5; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 433. Observe-se aqui que, pelo fato de seu principal órgão decisório ser de composição eminentemente intergovernamental, tais organismos ou organizações internacionais são também designados por organismos ou organizações intergovernamentais. Entretanto, o caráter de interestatalidade é que prepondera em tais organismos, pois são uma associação de Estados, sendo, assim, rigorosamente incorreto a designação “intergovernamental”, pois não são os governos os seus membros. Excluída toda forma de associação distinta de Estados – ou sujeitos de direito internacional – da definição de organismos ou organizações internacionais, convencionou-se chamar tais associações não-estatais como organizações não-governamentais. Sobre isso vide PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 688. Na mesma linha, observe-se que as expressões “organizações internacionais” e “organizações supranacionais” melhor seriam designados por “organizações interestaduais” e “organizações supraestaduais”. Sobre isso vide PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 421, nota de rodapé n.º 1.

¹¹¹ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 415.

¹¹² *Idem*, p. 415-6.

trata-se, em verdade, de órgãos subsidiários de tais organizações-mães, tanto de fato como de direito, sendo que nesta situação temos a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); mas nada impede que uma organização criada neste molde possa se transformar em organismo internacional especializado, alcançando o *status* – independente – de autêntica organização internacional, como foi o caso da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI).¹¹⁴

Ressalte-se que, uma vez criadas, tais organizações não se limitam aos Estados signatários do tratado, podendo receber adesão de novos Estados, assim como a saída de antigos membros.¹¹⁵ A esfera internacional não cessa de projetar novas formas de criação de tais organismos, sendo, atualmente, indagado se seria possível a sua instituição através de um acordo político, um acordo que não teria natureza de tratado internacional,¹¹⁶ não chegando, os autores, ao consenso sobre tal questão.

c) O terceiro elemento característico é o sistema de órgãos permanentes que tais organismos internacionais devem possuir, a fim de assegurar sua existência contínua e efetiva no seu campo específico de atuação. Tal elemento diferencia as organizações das denominadas conferências internacionais, uma vez que estas possuem certas características semelhantes às das organizações.¹¹⁷ Note-se que, geralmente, a secretaria, através do secretário geral, a fim de cumprir eficazmente sua missão passa a ser dotado de personalidade jurídica internacional, adquirindo reconhecimento de garantias e direitos na esfera internacional, podendo, por isso, assinar acordos-sede, com todos os direitos e obrigações inerentes a uma representação diplomática no exterior, e mesmo emitir passaportes para seus funcionários. Tais fatos vinculam-se à idéia de permanência da organização internacional, no sentido de sua durabilidade na consecução de seu objeto de existência.¹¹⁸

d) O quarto elemento característico das organizações internacionais diz respeito a sua autonomia de vontade, relacionada diretamente com a possibilidade de expressar uma vontade juridicamente distinta da vontade individual de seus Estados-membros, vontade esta circunscrita ao que foi previsto como sua específica atribuição no respectivo tratado

¹¹³ PEREIRA e QUADROS assinalam que este fato identifica-se com o que denominam por “elemento internacional” de tais organizações, ou seja, serem criadas por um instrumento de direito internacional, em regra, um tratado internacional. In: PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 414.

¹¹⁴ Sobre isso vide também PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 414-5; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 42-3.

¹¹⁵ MELLO, *idem*, p. 575.

¹¹⁶ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 689-90.

¹¹⁷ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 690; no mesmo sentido PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 413.

¹¹⁸ SEITENFUS, *idem*, p. 24-5; no mesmo sentido PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 414; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 44.

instituinte.¹¹⁹ Essa vontade autônoma, no plano jurídico, torna-se indissociável da personalidade jurídica própria da organização internacional.¹²⁰

e) O quinto elemento característico das organizações internacionais, encontra-se na competência própria e singular – princípio da especialidade –¹²¹ que cada uma delas possui, vinculando sua existência, funcionamento e matérias de competências, assinaladas, essas, no próprio tratado instituinte. Os Estados possuem competência de ordem geral e plena, diferentemente das organizações internacionais, que possuem competência de atribuição, restritas às assinaladas de maneiras expressa ou implícita no seu tratado instituinte.¹²²

f) Finalmente, o sexto elemento característico das organizações internacionais é o sentido teleológico de suas existências, ou seja, os seus fins específicos na sociedade internacional, “não outro que a satisfação dos interesses comuns dos Estados mediante a *cooperação internacional institucionalizada*”,¹²³ reconhecendo-se que tal cooperação apresenta diferentes graus de intensidade, podendo “tratar-se de uma simples coordenação ou harmonização de políticas e comportamentos dos Estados membros, ou (...) até o ponto onde os referidos Estados transfiram aos órgãos da organização o exercício de algumas de suas competências soberanas”.¹²⁴

SEITENFUS assinala também o multilateralismo e a institucionalização como outros elementos característicos de tais organizações. O primeiro – o multilateralismo – trata-se da passagem da política internacional do bilateralismo para ao multilateralismo, quando a cooperação internacional deixa de ser apenas entre dois Estados para alcançar três ou mais Estados. Assim, há organização internacional quando, no mínimo, três Estados decidem criá-la. O multilateralismo, em certo sentido, tanto pode caracterizar-se pelo regionalismo como pelo universalismo. A marca que diferencia as organizações desses dois últimos tipos é dada mais pela composição dos sócios do que nos seus objetivos e princípios. Desta forma, pelo tipo de organismos internacionais regionais, os Estados-membros têm por característica pertencerem a um espaço geográfico próximo e delimitado. Pelo tipo de organismos internacionais universais, não há qualquer tipo de discriminação quanto ao Estado-membro que deseje fazer parte desses organismos. Note-se também, que no relacionamento entre organismos regionais e organismos universais, não pode haver incompatibilidade entre os compromissos estabelecidos regionalmente por um Estado com aqueles estabelecidos

¹¹⁹ No mesmo sentido PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 413 e 414.

¹²⁰ Conforme ressaltam PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 414.

¹²¹ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 414.

¹²² PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 690; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 44-5.

¹²³ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 690.

universalmente, havendo uma relação de subordinação quanto aos objetivos e princípios do regional para o universal.¹²⁵

O segundo – a institucionalização – trata de um dos elementos característicos e eminentemente extrínseco às organizações internacionais, vinculado à criação de um ambiente internacional dotado de maior previsibilidade ou, dito de outra forma, o projeto de uma futura comunidade internacional superando a atual estrutura de sociedade internacional,¹²⁶ onde haveria uma autoridade superior aos Estados, regulando assunto, que as unidades estatais abdicam parte da sua soberania e transferem a favor dessa autoridade superior, a fim que ela delibere e decida sobre os mesmos. Reconhece SEITENFUS, a complexidade dessa idéia, tendo em vista a atual natureza relacional de Estados frente a estrutura de relações multilaterais.¹²⁷

1.3.2. CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

Vários são os critérios de classificações das organizações internacionais. Os diversos enfoques e seus autores apresentam semelhanças entre si. Para os fins deste trabalho, e o objetivo-problema que norteia a pesquisa, serão enfatizados critérios de classificação e as questões que se entendem importantes a melhor compreensão do assunto.

a) PASTOR RIDRUEJO apresenta três critérios abrangentes: (I) quanto à participação; (II) quanto à matéria objeto da cooperação; (III) quanto aos métodos de cooperação.¹²⁸

1) Em relação ao primeiro critério, dividem-se os organismos em organismos universais e organismos restritos ou fechados. Nos organismos universais todos os Estados da

¹²⁴ Idem, p. 690.

¹²⁵ SEITENFUS, idem, p. 23-4. Um Estado “não pode concluir um tratado que viole tratado institutivo de organização internacional de que ele faça parte”, segundo MELLO, idem, p. 576.

¹²⁶ As expressões comunidade internacional e sociedade internacional aqui trabalhadas não são de sentido idêntico. Conforme ensinamento de CUNHA e PEREIRA, Ferdinand Tönnies foi quem inseriu na literatura sociológica a classificação dos grupos sociais em sociedades e comunidades. Para o referido sociólogo alemão, “a comunidade era uma forma de associação resultante da ‘vontade essencial’ (Wesenswille) dos seus membros, ou seja, uma *afectio societatis* correspondente a imperativos profundos do seu próprio ser, de forma que não seria possível a escolha entre pertencer-lhe ou não. A sociedade seria produto da ‘vontade arbitrária’ (Kurwille) dos seus membros. Corresponderia, portanto, a uma decisão voluntária, não sendo forçoso pertencer-lhe. A comunidade corresponde assim a aspirações essenciais da natureza humana. Os vínculos que ligam entre si os seus membros definem-se sem que estes directamente os tenham querido. São seus exemplos a Família, a Nação e o Estado. A sociedade é um meio de realizar em comum certos fins deliberadamente escolhidos e os vínculos sociais correspondentes são criados pela vontade dos associados. São seus exemplos as sociedades comerciais, as associações culturais e desportivas, etc”. In: CUNHA, PEREIRA, idem, p. 11.

¹²⁷ SEITENFUS, idem, p. 25-6. Sobre a consideração do gênero humano como uma só comunidade mundial, vide MOREIRA, idem, p. 22 e segts.

¹²⁸ PASTOR RIDRUEJO, idem, p. 696.

sociedade internacional podem participar. Nos organismos restritos ou fechados reúnem-se Estados com fundamentos geopolíticos como regra geral, ou afinidades de outra índole, sendo marcantes os eminentemente econômicos.¹²⁹

2) Em relação ao segundo, dividem-se as organizações com competência geral e a organizações com competência especial. Nas organizações com competência geral, o tratado instituinte prevê a cooperação em todas as questões que se estime útil e oportuna, sem limitações, e nas organizações com competência especial, somente a cooperação em setores definidos de atividades, tais como o econômico, o cultural, o social, o militar, etc. Tal distinção também tem um fundo político, pois a falta de delimitação de competências pode provocar tensões entre os Estados-membros quando o organismo começar a funcionar, podendo ainda ameaçar ou provocar alteração do equilíbrio existente entre os membros-participantes frente a novas necessidades emergentes não percebidas e resolvidas quanto ao seu encaminhamento por todos. Por fim, o caráter geral ou especial do organismo poderá repercutir na sua estrutura e funcionamento e provocar resistências de alguns Estados quanto a sua participação.¹³⁰ As organizações de fins específicos compõe a grande maioria das organizações internacionais, agrupando-se no tipo de cooperação militar e de segurança; de cooperação econômica; de cooperação social, cultural e humanitária; e de cooperação técnica e científica.¹³¹

3) Em relação ao terceiro, é possível estabelecer quatro sub-classificações das organizações internacionais: de coordenação, de controle, de operacionalização e de integração. Esse critério resulta um tipo de organismo com contornos muito mais imprecisos que os obtido pelos outros critérios, pois a maioria dos organismos acabam não se encaixando numa só das sub-classificações referidas.¹³²

¹²⁹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 696-7; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 47. DIEZ DE VELASCO concebe tal classificação como organizações de vocação – ou âmbito – universal e organizações de caráter regional, tendo o Sistema ONU – composto por todos seus organismos especializados – como exemplo de universalidade. Quanto às organizações de caráter regional, a limitação de Estado em seu seio deve-se a afinidades objetivas (contiguidade geográfica) ou subjetivas (econômicas, políticas, religiosas, etc.). Tendo por parâmetro o critério geográfico, é possível identificar organizações intercontinentais (Organização da Conferências Islâmica – OCI), continentais (Organização dos Estados Americanos – OEA), inter-regionais (Associação Latino-Americana de Integração – ALADI), regionais (Conselho da Europa – CDE) ou sub-regionais (Mercado Comum do Sul – MERCOSUL). Mas os motivos que definem os critérios para a criação de tais organismos de caráter mais restrito podem ser a (I) conjugação de motivos geográficos e a (II) identificação de uma comunidade de interesses, tanto isoladamente quanto em conjunto, observando-se também que, dentre desse marco, se inscreve o fenômeno de multiplicação de OI's e onde se desenvolvem os processos mais avançados de institucionalização da cooperação que se conhece na sociedade internacional. In: DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 48.

¹³⁰ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 697; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 45-6.

¹³¹ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 46-7

¹³² PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 698.

(I) Os organismos de coordenação visam orientar e harmonizar o comportamento dos Estados-membros à consecução de objetivos de interesses comuns, procurando realizar estudos, consultas, negociações e difundir informações, etc., e alcançar a coordenação do comportamento dos Estados. Reúnem a maior parte das organizações internacionais, adotando a via clássica de relacionamento, o respeito às soberanias, as decisões por unanimidade, que podem ou não ser implementadas no âmbito de sua jurisdição territorial. (II) Os organismos de controle procuram velar pela observância dos tratados mediante diversos procedimentos, como a celebração de debates públicos, recepção dos informes dos Estados, comprovação de infrações etc., sendo exemplo, o Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (OPANAL).¹³³ (III) Os organismos operacionais atuam no meio internacional por seus próprios meios, ou por meios que lhes são disponibilizados pelos Estados-membros, emprego é decidido pelos próprios organismos, sendo exemplo o Bando Mundial (BIRD). d) Os organismos de integração recebem dos Estados membros algumas competências tradicionalmente compreendidas dentro dos poderes soberanos dos Estados, cujo exercício renunciam, sendo exemplo as Comunidades Europeias.¹³⁴

b) PEREIRA e QUADROS adotam um critério de três classificações, consideradas as mais importantes pela doutrina: (I) quanto ao objeto que buscam alcançar; (II) quanto à estrutura jurídica; (III) quanto ao âmbito territorial de ação ou de participação.

1) Quanto ao seu objeto específico de atuação, são de fins gerais ou de fins específicos. Os primeiros, têm finalidade predominantemente políticas, sendo exemplo a ONU, OEA e OUA. Os segundos, têm finalidades determinadas, se subdividindo em organismos de cooperação (I) política; (II) econômica; (III) militar; (IV) social e humanitária; (V) cultural, científica e tecnológica.¹³⁵

2) Quanto à estrutura jurídica, os organismos podem ser intergovernamentais ou supranacionais. a) As organizações intergovernamentais constituem o tipo clássico das organizações internacionais, tendo por objetivo incentivar relações multilaterais de cooperação, não existindo em seu seio limitações à soberania dos Estados-membros, já que “as relações que se estabelecem (...) são *relações horizontais de simples coordenação das soberanias estaduais*”.¹³⁶ Outras características desse tipo: (I) órgãos deliberativos compostos por representantes governamentais dos Estados-membros; (II) o organismo não intervém na ordem interna dos Estados-membros, destinatários, estes, diretos de suas decisões; (III) as

¹³³ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 50; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 698.

¹³⁴ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 698-9; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 50-1.

¹³⁵ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 418-20.

decisões dos órgãos do organismo não são obrigatórias para os Estados-membros, sendo meras recomendações; (IV) a regra de votação é determinada pelo princípio da unanimidade.¹³⁷ b) Nas organizações internacionais supranacionais¹³⁸ ocorre a “*limitação da soberania dos Estados membros*, resultante da chamada ‘*transferência*’ de poderes soberanos dos Estados membros para as Organizações supranacionais”.¹³⁹ Surge, neste tipo de organização internacional, relações de subordinação entre a organização e os Estados-membros, inclusive incluindo seus sujeitos de direito interno, fazendo nascer, também, “*relações verticais de integração*, que levam (...) [a] um verdadeiro *poder integrado*, um autêntico *poder político comunitário*, na titularidade da Organização supranacional”.¹⁴⁰

3) Quanto ao âmbito territorial de ação ou de participação, os organismos podem ser parauniversais e regionais. Os primeiros, podem aceitar todo os Estados, como a ONU, entre outros. Os segundos, obedecem critérios geográficos, ideológico, geopolítico, etc., que restringem a participação de Estados em seu âmbito de atuação tais como OEA, OTAN, OCDE, entre outros.¹⁴¹

1.4. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

As organizações internacionais, atuam por meio dos seus órgãos constitutivos, através deles, asseguram sua continuidade, afirmam sua independência frente aos Estados-membros, manifestando vontade autônoma daquela de seus membros constitutivos, por meio de um processo próprio de tomada de decisões. Os órgãos que compõem a estrutura das organizações intergovernamentais de coordenação diferem daqueles que se apresentam nas organizações supranacionais de integração. Regra geral, os órgãos das organizações internacionais intergovernamentais abrangem “*dois órgãos deliberativos*, formados por representantes dos Estados, e *um órgão sobretudo executivo*, formado por funcionários internacionais, o Secretariado”.¹⁴² Essa estrutura varia conforme a organização.¹⁴³

¹³⁶ Idem, p. 421. Grifos dos autores.

¹³⁷ Idem, p. 421-2.

¹³⁸ Ver sobre o assunto no capítulo III, deste estudo.

¹³⁹ PEREIRA, QUADROS, idem, p. 422-3. Grifos dos autores.

¹⁴⁰ Idem, p. 423. Grifos dos autores.

¹⁴¹ Idem, p. 425-6.

¹⁴² Idem, p. 447.

¹⁴³ PEREIRA, QUADROS, idem, p. 446-7; MELLO, idem, p. 577; PASTOR RIDRUEJO, idem, p. 702.

1.4.1 ORGÃOS PRINCIPAIS

a) ÓRGÃOS DELIBERATIVOS

Esses órgãos compreendem Assembléia Geral e o Conselho. O primeiro, formado por todos os Estados-membros, com função – competência – deliberativa geral, é o órgão supremo da organização, auxiliados por outros órgãos de natureza fiscal e financeira. O segundo, formado por um número reduzido de Estados-membros, tem função de governo – administração permanente – do organismo. Nos organismos menos desenvolvidos, a Assembléia Geral torna-se o único órgão dotado com poderes de governo. Observe-se, que os representantes desses órgãos deliberativos obedecem às diretrizes de seus Estados-membros no exercício das funções, tanto na Assembléia Geral quanto no Conselho, sendo funcionários nacionais dos Estados que representam e não funcionários internacionais do organismo, dando característica intergovernamental a tais órgãos. Sobre a freqüência das reuniões da Assembléia Geral, cada organismo determina sua periodicidade, havendo encontros anuais, bianuais, quinqüenais etc., e extraordinários.¹⁴⁴

O Conselho é órgão de natureza intergovernamental mais restrito. Nem todos os Estados-membros participam dos trabalhos ali desenvolvidos. Os tratados instituintes fixam de suas funções específicas. O Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, tem a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança no mundo, o que confere a este Conselho, função das mais importantes que poderia ser outorgado a tais órgãos. Há aqueles que se restringem a assessorar o órgão plenário e executar suas decisões.¹⁴⁵

Ocorre que, em tais órgãos intergovernamentais restritos, o problema que emerge é quanto à fixação de sua composição, os critérios que presidirão a montagem da composição final de tais órgãos, uma vez que nem todos os Estados ali participam. A regra é que os organismos devem procurar estabelecer um sistema de representação equitativo, estritamente vinculado ao fator geográfico, ou equilibrando essa representação num sistema misto, utilizando-se do critério equitativo geográfico mas somado a critérios políticos, como ocorre, na ONU. Outros critérios podem ser utilizados para compor tais órgãos, como de interesses especiais, emergindo daí a composição de discriminação por Estados desenvolvidos e Estados não-desenvolvidos ou em desenvolvimentos, Estados produtores e Estados consumidores de um determinado produto básico etc. Assim, o Conselho de Segurança da ONU e o Conselho

¹⁴⁴ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 447; MELLO, *idem*, p. 577; SOARES, *idem*, p. 377; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 702-3. É de se observar que a OIT é um caso atípico de representação, pois ela aceita representantes dos setores econômicos e sociais em seu seio. In: SOARES, *idem*, p. 377.

¹⁴⁵ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 703-4.

da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos são compostos por membros que representam interesses especiais e membros que correspondem ao critério de representação geográfica equitativa.¹⁴⁶

Um último aspecto referente a existência de tais órgãos intergovernamentais restritos é que sua composição pode ser feita para períodos temporais diferentes, assim como eleitos por critérios vários, se destacando, quanto a estes últimos: (I) a eleição pelo órgão plenário, (II) a designação pelo grupo ou região a que tem direito a indicação, e (III) pelo sistema de rotação.¹⁴⁷

b) ÓRGÃO EXECUTIVO

O Secretariado é o órgão composto por funcionários internacionais, vinculados diretamente aos organismos e não aos Estados-membros dos quais são provenientes ou que ali tenham origem, tendo por função essencial – conforme estabelecido no tratado instituinte – atividades executivas ou administrativo-burocráticas do organismo. Nada impede, que o Secretariado acabe atraindo para si a política do organismo, como é o caso da ONU, cujo Secretario desse órgão tornou-se a figura política mais preponderante do organismo.¹⁴⁸

É ainda possível a existência de órgãos jurisdicionais privativos, órgãos comuns e órgãos subsidiários. Os primeiros, destinam-se a resolver conflitos de interesses jurídicos – excluindo os conflitos eminentemente políticos entre Estados-membros, sendo exemplo mais marcante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) da ONU, Tribunal de referência de outras organizações internacionais de vocação universal para solução de conflitos jurídicos emergentes em seu seio. Sua composição se dá por juizes independentes, pela própria exigência da atividade, observando-se que há também Tribunais Administrativos que funcionam como verdadeiros órgãos judiciais para solução dos conflitos entre a organização e seus funcionários.¹⁴⁹ Os segundos, constituem situação específica, onde várias organizações decidem criar instituições comuns à existência de todas elas, que acabam gerindo centralizadamente os assuntos de sua competência para todas as organizações, são exemplos, o Parlamento, o Conselho e a Comissão das Comunidades Europeias. Os terceiros, são criados na Carta constitutiva do organismo e servem para auxiliar no alcance de suas finalidades maiores, tendo as mais diversas denominações: órgão especializado, órgão auxiliar, comissão, comitê, grupo de trabalho. São criados com competências exclusivas podendo possuir uma

¹⁴⁶ Idem, p. 704.

¹⁴⁷ Idem, p. 704-5.

¹⁴⁸ PEREIRA, QUADROS, idem, p. 447; SOARES, idem, p. 377; PASTOR RIDRUEJO, idem, p. 705.

¹⁴⁹ PEREIRA, QUADROS, idem, p. 448; PASTOR RIDRUEJO, idem, p. 705.

larga autonomia perante os órgãos principais – e sua criação deve estar prevista no estatuto constitutivo do organismo internacional-mãe.¹⁵⁰

1.4.2. TIPOS DE COMPETÊNCIA

a) COMPETÊNCIA EXPRESSAS E IMPLÍCITAS

1) As organizações internacionais possuem competências fixadas e enumeradas genericamente pelos seus tratados constituintes, das quais decorrem imediatamente os seus poderes de ação. Tais competências são denominadas expressas, porque são extraídas de seus tratados. Portanto, são competências atribuídas aos organismos pelos seus membros-fundadores, – competências de atribuição – logo, não são competências soberanas e não se equiparam aos poderes dos Estados. Sua existências e funcionamentos fundam-se na cooperação institucional entre os Estados com base consensual, um universo de relações horizontais de coordenação e não de relações verticais de subordinação. Sob essas bases conceituais se construiu a sociedade internacional e os organismos que nela atuam. Os Estados mantêm suas soberanias e permitem a atuação de tais organismos em matérias que eles têm interesses delegar, decorrendo daí competências previamente expressas e delimitadas no tratado.¹⁵¹

Três são os princípios gerais que inspiram o exercício das competências das organizações internacionais: I), o princípio da especialidade, determinando que os fins do organismo delimitam as suas competências; (II) o princípio da subsidiariedade, determinando que a ação do organismo sucederá na medida que os Estados-membros individualmente não alcancem lograr um resultado satisfatório; (III) o princípio da atribuição, determinando que a competência gozada pela organização é limitada ao que lhe foi atribuída.¹⁵²

2) Ao longo do tempo, conforme a atuação específica dos organismos, foi sendo estabelecido que, além daquelas competências expressas, estavam dotados esses organismos também de competências implícitas ou poderes implícitos, decorrência direta dos seus fins. São competências “que resultem necessárias para o exercício das funções previstas nos

¹⁵⁰ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 448-9; MELLO, *idem*, p. 577. Há posicionamento doutrinário contrário quanto à assertiva da previsão de sua constituição no tratado instituinte, ou seja, no silêncio do tratado ainda assim é possível a criação de órgão subsidiário. Sobre isso vide PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 705-6.

¹⁵¹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 700; MELLO, *idem*, p. 579; SEITENFUS, *idem*, p. 56; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 436-7.

¹⁵² DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 128.

tratados fundacionais”;¹⁵³ se trataria de interpretar as normas dos tratados instituintes com fundamento nos princípios da razoabilidade e do efeito útil, tendo sido desta forma que foi justificada a criação do Tribunal Administrativo da ONU. Tal teoria implica num alargamento das competências dos órgãos, jamais na extensão das atribuições da organização internacional, que somente pode se dar, neste último caso, pela revisão do tratado fundacional.¹⁵⁴

Observe-se que, nos organismos intergovernamentais, a aplicação de tal teoria também deve ser vista com parcimônia, especialmente quando dela resulta limitações de soberania para os Estados-membros, que não estavam anteriormente previstas expressamente, uma vez que as limitações de soberania dos Estados, em tais organismos, jamais se presumem. O tratado fundacional tem função diversa tanto para o Estado quanto para a organização. Para o Estado possui função limitativa de suas competências soberanas, restando todas as demais que não resultem em contrário do referido documento, enquanto que para o organismo significa a atribuição de suas competências, possuindo somente tais competências e nada mais.¹⁵⁵

A doutrina das competências implícitas foi construída pelo Judiciário federal – Corte Suprema – norte-americana e foi recepcionada pela jurisprudência internacional, sendo que atualmente os tratados fundacionais já prevêm expressamente a doutrina dos poderes implícitos, como pode ser verificado nos Tratados das Comunidades Europeias.¹⁵⁶

b) CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS

Mais explicitamente, as competências dos organismos podem ser classificadas: (I) normativas; (II) operacionais; (III) impositivas; (IV) de controle.¹⁵⁷

As competências normativas dizem respeito a capacidade do organismo emitir, dentro de suas atribuições, instrumentos contendo declarações de vontade com caráter geral, de regra a ser cumprida pelos seus destinatários, quer se tratem no âmbito da esfera interna do organismo, neste caso procurando a melhoria de suas atividades, quer se tratem no âmbito da

¹⁵³ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 701.

¹⁵⁴ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 700-1; MELLO, *idem*, p. 579; SEITENFUS, *idem*, p. 57; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 437; SOARES, *idem*, p. 378.

¹⁵⁵ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 437; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 700. É de se observar também que nos organismos supranacionais ou de integração, especificamente nas Comunidades Europeias, foi conferido “ao Conselho, na CE (ex-CEE), um poder *quase-constituente*, que vai para além da teoria dos poderes implícitos por que lhe permite criar para a Comunidade poderes novos e não apenas implícitos”. In: PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 437, nota de rodapé n.º 2.

¹⁵⁶ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 701; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 129; MELLO, *idem*, p. 579; SEITENFUS, *idem*, p. 57; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 437-9.

¹⁵⁷ SEITENFUS, *idem*, p. 57-66.

esfera externa do mesmo, procurando aqui coordenar as ações dos Estados-membros numa direção e sentido comum de seus interesses, quer em seu âmbito interno.¹⁵⁸

No âmbito interno, seu poder normativo procura regular o funcionamento e a administração da organização, adaptando-a conforme a demanda exigida pelo momento histórico. O conjunto de suas normas constitutivas, inclusive administrativas e financeiras, definem a competência, composição e funcionamento dos seus órgãos internos; os direitos e obrigações dos seus agentes, e o seu regime financeiro. A atividade normativa interna pode se dar por atos juridicamente vinculantes, através dos ditames e das recomendações dirigidos por um órgão da organização a outros órgãos, assim como através de atos jurídicos obrigatórios, constituídos por: a) resoluções de funcionamento aos órgãos da organização; b) regulamentos internos; c) resoluções de criação de órgãos secundários; d) instruções; e) regulamentos à função pública internacional de agentes e funcionários; f) regulamentos financeiros.¹⁵⁹

A competência normativa externa trata dos atos que afetam outros sujeitos internacionais. São seus instrumentos normativos: (I) as convenções; (II) os regulamentos; (III) as decisões; (IV) as recomendações. a) As convenções são tratados internacionais firmados com Estados membros – ou não – e com outras organizações internacionais; b) já os regulamentos são instrumentos internacionais endereçados diretamente aos Estados-membros, para uniformizar suas condutas perante situações comuns; c) as decisões são emanações das instituições, obrigatórias para todos, a não ser que o sistema de reservas esteja em vigor no organismo, podendo um membro rechaçar uma decisão da qual não concordou ou se absteve, sendo que tal decisão pode ter caráter individual ou restrito e geral; d) as recomendações são emanações de vontade emitidas pelos órgãos deliberativos do organismo. Possuem caráter normativo questionável, por serem propostas com inclinações mais política, social ou moral, dirigidas aos seus membros. As recomendações são tanto mais fortes quanto mais o caráter jurídicos nele se evidenciar, em detrimento do regulamento de caráter eminentemente político, quanto maior o número de países que nele aderirem – aprovarem – repercutirá mais intensamente como norma de conduta internacional.¹⁶⁰

2) A competência operacional refere-se a atividades que podem o organismo desenvolver no seu âmbito externo, tanto “de forma permanente como pontual, junto a setores específicos e problemas concretos experimentados pelos Estados membros. As operações de longo prazo se desenrolam, basicamente, nos países em desenvolvimento. As operações

¹⁵⁸ *Idem*, p. 57.

¹⁵⁹ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 132-4.

¹⁶⁰ SEITENFUS, *idem*, p. 57-9; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 134-9.

pontuais auxiliam todo e qualquer país que necessite fazer frente a problemas circunstanciais, tais como catástrofes naturais, epidemias não controladas ou conflitos militares que venham a afetar de forma dramática a população civil”¹⁶¹

3) A competência impositiva trata da faculdade de uma organização impor – possuir força para fazer valer – suas decisões no seu âmbito externo. Esta competência depende do que prevê o tratado fundacional e se relaciona diretamente com a natureza específica do organismo. Nas organizações supranacionais de integração, seu caráter de subordinação faz que a sua competência impositiva seja muito presente. Entretanto, nas organizações de coordenação, esse caráter torna raro a competência impositiva.¹⁶²

No caso dos organismos internacionais voltados à manutenção da paz e segurança internacional, o caráter impositivo vincula-se a uma discussão das mais importantes, acerca do poder de ingerência de um organismo, que acaba afetando assuntos internos de um Estado. A carta da ONU estabelece, como regra geral, o respeito à soberania dos Estados, impedindo de intervir em assuntos que são de suas próprias alçadas, como desobrigando os membros de deliberarem sobre tais assuntos. Entretanto, a própria Carta concede ao Conselho de Segurança o poder de emitir recomendação ou decidir medidas – previamente discriminadas – contra fatos que determinem a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou ato de agressão. Assim, a ofensa – que seja uma simples ameaça – à paz, é suficiente para que tal Conselho adote medidas coercitivas preventivas, observando-se que, em princípio, existe uma larga margem interpretativa a cargo do Conselho de Segurança para determinar concretamente o que seria uma ameaça à paz.¹⁶³

As medidas coercitivas preventivas citadas, que estão à disposição da ONU, através de seu Conselho de Segurança, são de duas ordens: (I) medidas de bloqueio e ações que procuram isolar o Estado faltoso, mas que não significam o uso de força militar; (II) ações que poderão ser demonstrações bloqueios e outras operações – utilizando forças militares terrestres, navais e aéreas dos membros da ONU.¹⁶⁴ A manutenção da paz, deste forma, é fundamento para o exercício do direito de adoção de medidas, pela ONU, via seu Conselho de Segurança, que redundem em conseqüências diretas para a vida e existência de um Estado, constituindo-se numa ingerência – interferência – em seus assuntos internos ou externos. Somente haverá ingerência, se ações concretas atingirem o “domínio reservado de um

¹⁶¹ SEITENFUS, *idem*, p. 59.

¹⁶² *Idem*, p. 60-1.

¹⁶³ *Idem*, p. 61-2.

¹⁶⁴ *Idem*, p. 63.

Estado”¹⁶⁵ quando excepcionalmente assim for determinado pelo Conselho de Segurança. Finalmente, observa-se que, dependendo do significado que seja dado para a expressão “outras operações”, dentre as medidas coercitivas acima referidas, implica que as ações militares podem ultrapassar o âmbito da coerção, como demonstração de força e bloqueio, atingindo o grau de intervenção militar direta dentro de um Estado.¹⁶⁶

Várias são as modalidades de ingerência.¹⁶⁷ Ingerência é definida normalmente como “o fato de um país determinar a outro determinada conduta que ele não desejaria para si”.¹⁶⁸ Assim, ressalta-se sempre um caráter de unilateralidade e violência nessa medida, sendo que, normalmente hoje, nota-se que a mesma extrapola a sua vinculação restrita com uma intervenção armada, se identificando com a idéias de pura interferência de um Estado para com outro. O desenvolvimento mais recente da aplicação dessa concepção, tem levado à imposição de sanções econômicas e medidas coercitivas militares, sendo o denominado direito de ingerência humanitário o desdobramento mais atual da idéia de ingerência.¹⁶⁹

4) Finalmente, a denominada competência de controle refere-se ao processo que o organismo possui, para controlar o cumprimento das obrigações dos Estados-membros. Para tanto, existe basicamente três processo: (I) acusação de um Estado ao suposto infrator; (II) direito de iniciativa da própria organização; (III) iniciativa do controle por parte de pessoas ou grupos.¹⁷⁰

1.4.3. ESTRUTURA DE PODER E DE DECISÃO

a) O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

Ao se questionar sobre a estrutura do poder e da decisão de uma organização internacional, deve-se verificar como o tal poder de decisão está dividido entre os Estados-

¹⁶⁵ Domínio reservado de um Estado trata-se daquelas matérias que são levantadas por um interessado em sua defesa quando, num contencioso internacional, elas são argüidas por outro interessado, procurando-se, assim, impedir e afastar a discussão do tema num foro internacional, alegando-se que tal tema recai exclusivamente no âmbito de seu domínio reservado ou sua competência nacional (In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O esgotamento de recursos internos no direito internacional**. Brasília: UnB, 1997, p. 47). Trata-se da reserva de soberania de um Estado, especialmente perante organismos internacionais, para determinadas matérias que se entende da esfera exclusiva de administração do Estado, também conhecidas como “questões de ordem doméstica ou questões domésticas”. Note-se que um organismo internacional também pode possuir suas matérias de domínio reservado, ou seja, excluídas da intervenção individual dos Estados-membros, definido pelo seu próprio tratado fundacional, ou seja, existente de forma restritiva. In: PEREIRA, QUADROS, idem, p. 439-40.

¹⁶⁶ SEITENFUS, idem, p. 62-3.

¹⁶⁷ Idem, p. 67-72.

¹⁶⁸ Idem, p. 66.

¹⁶⁹ Idem, p. 66 e 73-4.

membros dentro de cada órgão do organismo, pois é através dessas decisões que o organismo internacional expressa sua vontade na ordem internacional. Para tanto, torna-se necessário verificar as regras do processo de tomada de decisões, que são: (I) a unanimidade e o consenso; (II) a maioria.¹⁷¹

1) Pelo princípio da unanimidade, uma decisão somente é adotada se todos os membros, sem exclusão, assim decidirem. Apresenta vantagens e desvantagens. A vantagem é que uma decisão desse porte dificilmente será questionada quanto à consequência de sua legitimidade. Portanto, apresenta excelentes chances de eficácia quanto a sua execução. A desvantagem é a grande dificuldade de se conseguir tal declaração de vontade, diante da diversidade de interesses por que passa uma decisão como essa, sendo que, na prática, isso significa trabalhos muito lentos para alcançar tal objetivo. Hoje, a unanimidade, com essas características, se preserva em poucos organismos internacionais, tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre alguns outros, porque, com a evolução das organizações, verificou-se que esse método paralisava demasiadamente os trabalhos, que necessitavam de decisão dinâmica para a organização cumprir as suas finalidades.¹⁷²

Tal critério, é a materialização do princípio da igualdade soberana dos Estados, garantindo-se ao Estado interessado a certeza de que não ficará vinculado a uma decisão de que não tenha o seu consentimento. Enfim, a decisão não se forma, a não ser que haja o consenso de todos os Estados, sem exceção. Note-se, que esse rígido critério decisório implica que, no plano político, não haja vontade autônoma e própria da organização ou, pelo menos, diminui muito a autonomia do organismo frente aos Estados-membros.¹⁷³

Para superar a dificuldade de formação da unanimidade dita “pura”, criou-se novas formas de formação de unanimidade: (I) a unanimidade fracionada, (II) a unanimidade limitada, (III) a unanimidade formal, ou consenso.¹⁷⁴

Pela unanimidade fracionada, ou método da dissidência, os acordos são firmados e executados em relação aqueles Estados-membros que votaram favoravelmente a uma determinada decisão, eximindo os demais do seu cumprimento. Pela unanimidade limitada,

¹⁷⁰ *Idem*, p. 74-76.

¹⁷¹ SEITENFUS, *idem*, p. 38 e 40. Sobre isso vide também, PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 702 e 707; e DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 105 e segts.

¹⁷² SEITENFUS, *idem*, p. 38; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 707-8; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 105; MELLO, *idem*, p. 577; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 452.

¹⁷³ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 708; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 452.

¹⁷⁴ SEITENFUS, *idem*, p. 39.

um Estado membro que se ausenta da decisão ou se abstenha de votar não impede que um resultado unânime seja obtido, porém limitado; observe-se que essa prática é específica do Conselho de Segurança da ONU, onde cada Estado-membro permanente pode vetar qualquer decisão que esteja sendo tomada no âmbito do Conselho. Pela unanimidade formal, busca-se o denominado consenso, que pode ser traduzido na ausência de objeção à adoção de uma determinada decisão. Procura-se ultrapassar a situação onde há abstenções reiteradas de Estados-membros, que acabam por ocasionar a paralisia dos trabalhos, e, assim, através da não-discordância, e sem votação, um texto ou documento – ou outra manifestação da vontade – é aprovado pela simples ausência de contrariedade expressa – inação das partes – de um ou mais dos Estados-membros firmatários.¹⁷⁵

Sobre o consenso, a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) introduziu duas modalidades: (I) o “consenso menos um”; (II) o “consenso menos dois”. Pelo “consenso menos um” é garantido “a um dos Estado-parte a possibilidade de não executar uma decisão, de princípio não aceita por ele, em seu território, o que caracteriza uma espécie de exceção”.¹⁷⁶ O “consenso menos dois” “estipula que, no caso específico de um litígio entre dois Estados, se ambos estiverem inconformes com a decisão tomada, ainda assim a mesma alcança a sua eficácia”.¹⁷⁷

2) Pelo princípio da maioria, uma decisão é tomada quando o número majoritário de membros decidem, em detrimento de uma minoria vencida, determinado assunto. Observe-se que tal sistema pode ser: (I) quantitativo, (II) qualitativo e (III) misto. A maioria quantitativa considera cada Estado um voto. Assim, é possível estipular quóruns – número de votantes e votos necessários para se tomar determinada decisão – tais como de maioria simples – 50% mais um dos votantes presentes – maioria absoluta – 50% mais um da totalidade dos membros – ou de maioria qualificada – dois terços, três quartos, e assim por diante – para a tomada de decisão. Na maioria quantitativa, se preserva o princípio da igualdade soberana dos Estados.¹⁷⁸

Já a maioria qualitativa, diferencia os Estados-membros segundo critérios específico e próprios estabelecidos por cada organização internacional. Aqui se pratica o denominado voto ponderado, onde cada Estado-membro possui um peso diferenciado no momento de votar, um coeficiente que é computado no momento da votação para se determinar a resultado final. Os

¹⁷⁵ SEITENFUS, *idem*, p. 39; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 708 e 710-1; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 105-7; MELLO, *idem*, p. 577-8.

¹⁷⁶ SEITENFUS, *idem*, p. 39.

¹⁷⁷ *Idem*, p. 39.

critérios para se determinar o peso específico de cada membro, pode ser dado pela população, Produto Nacional Bruto, o interesse vinculado à intensidade de investimentos em determinadas iniciativas, a quantidade de cotas – relacionada diretamente à contribuição do Estado-membro no organismo – que cada membro possui da organização, e outros mais. Trata-se da consagração formal da desigualdade real entre os Estados.¹⁷⁹

Finalmente, o sistema de maioria mista exige que haja tanto a maioria quantitativa como qualitativa. Desta forma é o funcionamento do Conselho de Segurança da ONU. Esse Conselho é composto por membros permanentes e temporários. Os permanentes são os chamados *Big Five* – EUA, Rússia, França, Grã-Bretanha e China – e os temporários são em número de dez, eleitos pela Assembleia Geral da ONU, pelo prazo de dois anos.¹⁸⁰ A regra é que o Conselho de Segurança precisa da aprovação de dois terços de seus membros para tomar uma decisão de sua competência, além disso, entre os referidos dois terços, é necessário que os cinco membros permanentes devem votar a favor ou, pelo menos, não opor seu direito de veto, que paralisaria uma decisão. Basta; que um membro permanente oponha o veto para que a decisão não tenha efeito, mesmo que tenha dois terços ou mais de votos favoráveis à ação em deliberação. Sistema semelhante é adotado no âmbito do Conselho das Comunidades Europeias.¹⁸¹

Ressalte-se, que o sistema tripartite da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma exceção do sistema de votação e tomada de decisão já consagrados nos diferentes organismos internacionais, pois, cada Estado tem direito a quatro voto: dois do representante do governo, um patronal e um dos trabalhadores.¹⁸²

b) O PESO DO FATOR IDEOLÓGICO

Na análise sobre o processo decisório das organizações internacionais, é imprescindível considerar o elemento vinculado ao fator ideológico. Trata-se de saber como os Estados-membros mais fortes, desenvolvidos e poderosos, conseguem impor seu poder hegemônico aos outros Estados, através dos organismos que constituem. Essa hegemonia pode desenvolver-se através de meios materiais, financeiros, tecnológicos e no campo dos

¹⁷⁸ SEITENFUS, *idem*, p. 40; MELLO, *idem*, p. 577; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 708; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 449-51.

¹⁷⁹ SEITENFUS, *idem*, p. 40-1; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 708-9; MELLO, *idem*, p. 577; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 449-51.

¹⁸⁰ Sobre a composição vide MELLO, *idem*, p. 615; DUPUY, *idem*, p. 19.

¹⁸¹ SEITENFUS, *idem*, p. 41; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 451-2.

¹⁸² SEITENFUS, *idem*, p. 41.

valores das idéias. Desta forma, a ideologia das organizações internacionais está diretamente vinculada à ideologia dominante dos seus Estados-membros.¹⁸³

O fenômeno do surgimento dos organismos internacionais tem motivado diferentemente os Estados na forma de suas participações junto à unidade criada. Para os Estados ocidentais – ricos e desenvolvidos – têm eles se servido para assinalar e propagar suas concepções políticas e ideológicas, principalmente enquanto o mundo era de Estados eminentemente europeus e norte-americanos, sendo que os demais eram colônias das grandes potências. A existência e o funcionamento dos organismos eram determinados por eles sem resistências maiores, onde o imaginário simbólico dominante era o expansionista, conforme as políticas vigentes nesses Estados hegemônicos. Os organismos internacionais seguiam essa concepção finalística, de serem um braço da política expansionista desse Estados.¹⁸⁴

A partir do momento em que as colônias adquiriam independência e acederam ao plano de sujeitos de Direito Internacional. Passando a participar dessas organizações, os novos Estados traziam consigo suas culturas e valores, diversos daqueles fixados pelos Estados hegemônicos e desenvolvidos. Desta forma, a emergência de grande quantidade de novos Estados obrigaram pensar-se novas formas de processos decisórios no seio das organizações, pois o reconhecimento pleno do princípio da igualdade soberana, onde um Estado corresponderia a uma voto, seria esmagadoramente prejudicial aos Estados desenvolvidos, já que numericamente eles haviam se tornados inferiores.¹⁸⁵

Diante dessa nova realidade, os Estados ocidentais passaram a mudar o sistema de decisão por maioria para, por exemplo, ser adotado o sistema por consenso, sistema preferencial nos processos de tomada de decisões. Da mesma forma passaram a impedir a expansão das atribuições e poderes dos organismos e a tratar das questões importantes fora da alçada dos organismos, ou com esses, mas em caráter mais restrito e com o seu predomínio pelo direito de veto assegurado. Em última instância, para garantir seus interesses, utilizaram do recurso da ameaça de retirada do organismo ou da consumação do efetivo exercício desse direito de retirada. Note-se que daí emergiu a intensificação da criação dos organismos regionais, agrupando Estados próximos geograficamente, mas especificamente quanto aos Estados ocidentais europeus poderosos, identificados com objetivos e interesses comuns, que seria a manutenção da política de discriminação de povos e o fechamento desses Estados em

¹⁸³ SEITENFUS, *idem*, p. 43 e 45. Sobre o assunto vide também KAKU, William Smith. *As relações internacionais como instância de dominação econômica e sócio-cultural*. 1999. Trabalho de conclusão da disciplina de Teoria das Relações Internacionais (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. Não publicado.

¹⁸⁴ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 693-4.

torno de um grupo mais coeso, ou pelos menos onde eles poderiam continuar determinando os rumos e ações do organismo.¹⁸⁶

Para os Estados em desenvolvimento, as organizações internacionais de caráter universal sempre foram “um importante instrumento de mudança das estruturas hierarquizadas e estratificadas do sistema internacional e das funções do Direito Internacional”,¹⁸⁷ portanto, conceberam suas participações como oportunidade de favorecer a evolução, expansão e os fins dos organismos conforme seus valores próprios, defendendo a ampliação das funções e poderes dos organismos internacionais. Mas, observa-se, que os blocos de países em desenvolvimento têm se mostrado menos coesos que os blocos de países desenvolvidos ocidentais nessa trajetória.¹⁸⁸

Tomando por base os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, pode-se dizer que, para os primeiros, tais organizações são seus apêndices, meios de fazerem valer sua política externa. Para os segundos, significam uma garantia de sua independência política e uma forma de buscar ajuda para seu desenvolvimento econômico. As relações de poder – e desigualdades – no mundo, se refletem diretamente nos organismos, por fazerem parte indissociável dessa teia de relações do exercício da força na consecução de interesses que emanam da esfera nacional para atingir a sociedade internacional. Tais relações manifestam-se de três formas básicas: (I) a hierarquização dos Estados criando dois grupos fundamentais, de ricos e desenvolvidos e de pobres e subdesenvolvidos; (II) os interesses econômicos privados nacionais e internacionais e a forma como se relacionam com o aparelho público do Estado para sua materialização, favorecendo os interesses de grupos privados nos seus negócios; (III) as relações internacionais de classes e de interesses, que vinculam de diversas formas os diferentes grupos nacionais, podendo-se dizer que existe uma verdadeira classe transnacional dominando economicamente o mundo.¹⁸⁹

Sabe-se, assim, que nos processos decisórios da grande maioria dos organismos internacionais, compostos tanto por países desenvolvidos quanto por subdesenvolvidos, o que ocorre é a dominação dos países desenvolvidos, segundo seus valores e interesses, mesmo que a grande maioria dos seus membros seja de países em desenvolvimento e mesmo que a pauta de discussão de assuntos seja marcadamente de interesse dos menos desenvolvidos.¹⁹⁰

¹⁸⁵ *Idem*, p. 694.

¹⁸⁶ *Idem*, p. 694.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 695.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 695.

¹⁸⁹ SEITENFUS, *idem*, p. 43-4.

¹⁹⁰ SEITENFUS, *idem*, p. 48. Vide também MOREIRA, *idem*, p. 339-45.

Revelando-se aí que, por via das organizações internacionais, há uma legitimação da dominação por que passam tais Estados.¹⁹¹

Ressalta SEITENFUS, que tanto “o surgimento da organização internacional quanto a sua evolução, representam o resultado de um processo de relações de forças. A presença da organização internacional somente conduz aquelas relações no âmbito internacional. Contudo, este não coloca em risco as relações de forças e o poder exercido pelos Estados mais fortes. Neste sentido, as organizações internacionais formalizam e institucionalizam uma espécie de *hegemonia consensual*”.¹⁹²

1.4.4. PERSONALIDADE JURÍDICA E PRERROGATIVAS PRINCIPAIS

a) PERSONALIDADE JURÍDICA E SUBJETIVIDADE INTERNACIONAL

1) PERSONALIDADE JURÍDICA

No plano internacional, indaga-se quando começa existir a personalidade jurídica dos organismos internacionais. Há entendimento de que começa a existir a partir do momento que inicia o seu funcionamento efetivo, sendo o posterior reconhecimento ato meramente declaratório. Observa-se que sua entrada em vigor depende de um número mínimo de ratificações, que o próprio texto constitutivo estabelece.¹⁹³ Há o caso, onde a entrada em vigor depende da cumulação de requisito: um número mínimo de ratificações, dentre essas ratificações haja Estados que assumam compromissos particulares com a organização.¹⁹⁴

A personalidade jurídica internacional significa o reconhecimento de tais organismos como sujeitos de Direito Internacional, decorrendo imediatamente direitos e deveres específicos inerentes aos sujeitos inseridos nessa esfera, refletindo suas atuações em nome próprio e autônomo, representando sempre a vontade coletiva de seus membros. Historicamente, os tratados constitutivos dos organismos não manifestavam preocupações quanto suas personalidade jurídica. Foi no famoso caso envolvendo um emissário mediador da ONU à Palestina, o Conde Folke Bernadotte, de nacionalidade sueca, cujo assassinato, em Jerusalém, pela primeira vez resultou a questão preliminar se a ONU poderia ser sujeito de direito ativo na ordem jurídica internacional para demandar perante um tribunal internacional

¹⁹¹ KAKU, *idem*.

¹⁹² SEITENFUS, *idem*, p. 48. Grifos do autor.

¹⁹³ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 55; MELLO, *idem*, p. 576; SEITENFUS, *idem*, p. 54.

¹⁹⁴ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 56.

– a Corte Internacional de Justiça (CIJ) – as reparações indenizatórias cabíveis contra o Estado responsável pelo ato.¹⁹⁵ Em 1949, a personalidade jurídica internacional foi reconhecida para a ONU, quando enfrentada a questão se o tratado internacional instituinte, que normalmente não produz efeitos para partes terceiras – os atos constitutivos dos organismos geralmente estabelecem que sua personalidade jurídica é reconhecida apenas pelos Estados-membros – daria tal *status* à organização e seria oponível a terceiros e reconhecida sua personalidade *erga omnes* e, assim, sua capacidade para ingressar num tribunal internacional como sujeito de direito competente para demandar perante outros sujeitos de direito internacionais.¹⁹⁶ O resultado da Corte Internacional de Justiça (CIJ) apresentou-se positivo.¹⁹⁷

A jurisprudência construiu a afirmação da personalidade jurídica dos organismos internacionais, uma vez que os estatutos constitutivos não faziam referências a tão essencial questão. Evidentemente, tal personalidade jurídica não se equipara aquelas dos Estados. O Estado possui a totalidade os direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo Direito Internacional, enquanto que os direitos e deveres dos organismos dependerão de seus objetivos e funções consignados em sua Carta instituidora e desenvolvidos na prática. Diz-se, inclusive, que “*as organizações internacionais são sujeitos mediatos ou secundários do direito internacional, porque dependem de vontade de seus membros para a sua existência e para a concretude e eficácia dos objetivos por ela perseguidos*”.¹⁹⁸

2) SUBJETIVIDADE INTERNACIONAL

A declaração da existência da personalidade jurídica dos organismos decorreu de situação fática concreta: teriam eles ou não subjetividade internacional. A expressão “subjetividade internacional” aqui é empregada em sentido mais restrito do que no sentido de

¹⁹⁵ SEITENFUS, *idem*, p. 51-2; MELLO, *idem*, p. 575; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 716; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 430.

¹⁹⁶ PEREIRA e QUADROS, *idem*, p. 431; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 716. Note-se que no direito internacional público a regra é que os pactos estabelecidos entre Estados não atingem terceiros, não podendo, assim, produzir em relação a estes qualquer efeito, entendimento que se encontra consagrado pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Sobre isso vide PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 431. Quanto ao problema da oponibilidade da personalidade internacional das organizações internacionais aos Estados não membros, DIEZ DE VELASCO e SOBRINO HEREDIA assinalam que (i) não é possível estender a todas as organizações uma personalidade de natureza objetiva perante Estados não membros, entretanto reconhecem que hoje é possível vislumbrar uma certa objetividade no reconhecimento da personalidade internacional das mesmas, haja vista a sua intensa participação nas relações jurídicas internacionais e a necessidade de efetivar – princípio da efetividade – a construção de uma comunidade internacional através dessas diversas relações elaboradas; desta forma, o reconhecimento de terceiros Estados têm um valor mais político que jurídico, ou seja, mais declarativo que constitutivo. In: DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 66.

¹⁹⁷ MELLO, *idem*, p. 575 e nota de fim de texto n.º 3; PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 531-2; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 716-7.

aquisição e gozo de direitos, por um lado, e assunção e responsabilização por obrigações, de outro. Trata-se de uma categoria técnica, de caráter jurídico-processual, vinculada à possibilidade direta de reclamação, no plano internacional de um direito, quando se é vítima de uma violação; ou a possibilidade de sofrer demanda judicial e sofrer diretamente a responsabilização por quebra de obrigação reconhecida. No primeiro caso, temos a subjetividade internacional ativa; no segundo, a subjetividade internacional passiva.¹⁹⁹

O caso marco da ONU, onde lhe foi reconhecida personalidade e, portanto, a subjetividade internacional ativa, foi estendido aos organismos internacionais, o direito de demandarem ativamente outros sujeitos de Direito Internacional, inclusive os próprios Estados-membros, observando-se que, nesse caso, a infração do direito internacional por um Estado, em prejuízo de uma organização internacional, não implicaria necessariamente no esgotamento dos recursos internos do Estado, para que a organização lesada demandasse na esfera internacional em busca da reparação devida, segundo entendimento da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em ditame de 26 de abril de 1988. Há que se observar, que esse entendimento foi obtido analisando-se um acordo de sede, que previa expressamente o recurso à arbitragem em caso de conflitos quanto a sua interpretação e aplicação.²⁰⁰

Quanto à subjetividade internacional passiva, as demandas no plano jurídico internacional por responsabilidade de atos lesivos praticados pelas organizações, respondem essas por tais prejuízos no Direito Internacional contemporâneo, onde tanto são responsáveis por atos de seus órgãos competentes como de atos de particulares dentro de sua sede, não tendo tomado medidas para evitá-los ou reprimi-los. Suas responsabilidades são perante os demais sujeitos de direito da ordem internacional, como perante seus funcionários, entre outros sujeitos.²⁰¹

No plano nacional dos Estados, onde tais organizações atuam, também é reconhecida sua personalidade e subjetividade perante o Direito interno, a capacidade jurídica necessária para o desempenho e exercício de suas funções, com todas as prerrogativas de sujeito de direito interno. Isso se dá porque tais organismos não possuem base territorial própria e o exercício de suas funções deve se dar dentro do território de algum Estado.²⁰² Assim, se

¹⁹⁸ SEITENFUS, *idem*, p. 53-4. Grifos no original; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 65.

¹⁹⁹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 715-6; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 65.

²⁰⁰ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 717. Sobre o princípio do esgotamento dos recursos internos dos Estados no direito internacional, seus aspectos históricos e particularidades, especialmente sua aplicação ao indivíduo em matéria de direitos humanos, vide TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O esgotamento de recursos internos no direito internacional**. Brasília: UnB, 1997; e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: UnB, 1981, p. 103-64.

²⁰¹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 717; MELLO, *idem*, p. 580.

²⁰² DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 59; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 717-8.

reconhece personalidade jurídica às organizações internacionais dentro do direito interno de cada um dos Estados-membros, podendo o estatuto prever o exercício de uma capacidade geral e abstrata ou mesmo detalhada, que pode ser complementada por convênios particulares para regular assuntos específicos com um Estado, como questões sobre privilégios e imunidades, ou mesmo outros textos internacionais, por exemplo, acerca do acordo de sede.²⁰³

Como regra geral, o exercício da personalidade jurídica está limitado pelo princípio da especialidade, que restringe as ações dos organismos internacionais aos objetivos e funções previstos em seu estatuto constitutivo. Dentro de suas limitações, podem contratar com terceiros tudo que seja necessário para seu funcionamento cotidiano; transacionar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo para solucionar conflitos de interesse. Neste caso, a organização estará representada por um agente de alto escalão ou por um representante do órgão colegiado, sendo que o direito aplicável será, em princípio, aquele que as partes livremente aquiesceram, podendo ser tanto o direito interno do Estado ou mesmo outra fonte de direito, observando-se a tendência atual de serem observados os princípios gerais do direito nacional e internacional e às cláusulas contratuais. Quanto ao órgão que irá dirimir o conflito de interesse, pode ser um tribunal nacional. Nesse caso, a imunidade de jurisdição que gozam tais organismos deve ser expressamente renunciada. Uma cláusula de compromisso, poderá estipular que a competência deverá ser de um tribunal adotado pela organização ou pela via da arbitragem internacional.²⁰⁴

b) PRERROGATIVAS PRINCIPAIS

Uma vez criado um organismo internacional e tendo adquirindo personalidade jurídica, surgirão direitos e deveres tanto no âmbito interno como externo de sua atuação. De seu tratado fundacional derivam suas competências normativas, que incidem tanto internamente, por exemplo, para estabelecer regulamentos de órgãos, normas para regular as atividades dos funcionários, entre outras medidas, como externamente, neste caso, criando obrigações internacionais para os Estados-membros e para a própria organização, influenciando no desenvolvimento do Direito Internacional.²⁰⁵

O objeto dos organismos internacionais deve ter um fim lícito, de acordo com os valores consagrados na esfera internacional, especialmente os consignados na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Ademais, por serem reconhecidos como sujeitos de

²⁰³ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 60.

²⁰⁴ *Idem*, p. 60-1.

²⁰⁵ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 712; SEITENFUS, *idem*, p. 53.

Direito Internacional – em sua criação, existência e extinção – se encontram submetidos às regras estabelecidas que regem a sociedade internacional, cujos conteúdos de direitos e obrigações são adaptados a tais organismos, uma vez que não são Estados, portanto, não possuindo a plena competência, capacidade e poder decorrentes da soberania destes.²⁰⁶

Dentre os poderes inerentes aos organismos para consecução de suas finalidades, considerados como aquelas prerrogativas imprescindíveis, evidenciam-se: por exemplo: “a) concluir tratados; b) enviar e receber representantes diplomáticos; c) organizar o seu funcionamento interno; d) ter privilégios e imunidades; e) promover conferências internacionais; f) participar de quaisquer conferências internacionais; g) apresentar reclamações internacionais; h) ser depositário de tratados; i) participar de arbitragem internacional; j) operar navios e aeronaves com sua bandeira e registro nela”.²⁰⁷ A seguir serão abordados algumas dessas prerrogativas

1) A capacidade de concluir tratados, constitui um Direito não só dos Estados, assim os organismos internacionais dispõem da prerrogativa de firmar tratados com Estados-membros, terceiros países e com outros organismos internacionais, geralmente se referindo à situação e funcionamento da própria organização, sendo tal fato reconhecido juridicamente através da Convenção sobre o Direito de Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986, elaborado sob os auspícios da ONU. A regra geral é que, a capacidade de uma organização celebrar tratados, se encontra vinculada e submetida às regras que a própria organização estipula, compreendidas no seu próprio tratado fundacional, nas suas decisões e resoluções em conformidade com seu tratado fundacional, e suas práticas e costumes estabelecidos. Note-se aqui que a doutrina dos poderes implícitos se articula com o disposto acima, para permitir que os organismos possam estabelecer acordos de sede, como acordos de privilégios e imunidades de funcionários, acordos de coordenação e cooperação com outros organismos internacionais, entre outros, ampliando-se sua capacidade de celebrar tratados.²⁰⁸

No caso de silêncio do tratado fundacional, surge a questão sobre que categorias – classes – de tratados poderiam ser celebrados pelos organismos internacionais. Uma corrente da doutrina defende que todos os organismos possuem competência para concluir tratados naqueles setores em que estariam autorizados a adotar normas obrigatórias para os

²⁰⁶ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 712-3; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 69.

²⁰⁷ MELLO, *idem*, p. 579.

²⁰⁸ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 713-4; DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 70-1.

Estados-membros.²⁰⁹ Por fim, deve ser observado que existem tratados que são elaborados pelos organismos, nos quais eles não são partes, figurando apenas os Estados com tal qualidade, assim como há tratados onde os organismos nele assumem compromisso como parte.²¹⁰ Sobre isso, discute-se que efeitos produzem sobre os Estados-membros, em face da autonomia da personalidade jurídica dos organismos internacionais. Os Estados-membros seriam partes do tratado celebrado, terceiros Estados ou uma categoria intermediária entre uma e outra das situações? O debate doutrinário estabeleceu que: a) os Estados somente são parte de um tratado internacional, recebendo os efeitos diretos do mesmo, quando diretamente participam da elaboração dele na qualidade de Estados soberanos; b) os Estados são terceiros frente ao tratado, mas não frente a organização que o celebrou e, deste forma, os efeitos que sobre ele recaem decorre imediatamente da sua qualidade de membros da organização e não diretamente do tratado concluído, sendo que as regras jurídicas da organização é que irão determinar a afetação incidente sobre o Estado-membro.²¹¹

2) Sobre o direito de participar nos procedimentos de solução de controvérsias, uma vez que uma organização internacional pode entrar em desacordo com um terceiro sujeito internacional sobre um ponto de direito ou de fato, sobre uma contradição de tese jurídica ou de interesse, a solução pode processar-se conforme procedimentos estabelecidos pelo Direito Internacional, tal como a negociação, a mediação, a arbitragem, o processo judicial, etc., estando consagrada tais faculdades em importantes textos internacionais. Desta forma, tem-se como exemplos, os conflitos que ocorrem na esfera de competência entre organizações que atuam num mesmo campo de ação e estão submetidas a um princípio de coordenação, como no caso da ONU e seus organismos especializados; entre organizações regionais e a ONU; entre organizações regionais entre si acerca da aplicação de um acordo; uma organização e terceiro Estado, como entre uma organização e um Estado-membro. A solução da controvérsia pode necessitar da intervenção de um terceiro, ou implicar na submissão das partes junto a um órgão de natureza arbitral ou jurisdicional, nestes casos, cujas decisões possuem valor jurídico obrigatório.²¹²

Sobre o direito de participar em relações de responsabilidade internacional, o assunto decorre da aptidão geral do organismo de participar ativa e passivamente de relações jurídicas de responsabilidade internacional emanadas da inobservância injustificada de uma obrigação internacional, seja qual for sua origem, consuetudinária, convencional ou qualquer outra. A

²⁰⁹ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 714.

²¹⁰ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 445.

²¹¹ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 72-3

doutrina se inclina para reconhecer em tais organismos a possibilidade de serem sujeitos ativos e passivos de responsabilidade internacional – tanto por poderem ser vítimas de ilícitos internacionais quanto agentes de uma fato ilícito – e, por isso, estarem sujeitas às mesmas normas que regulam a responsabilidade internacional dos Estados, sendo que a prática internacional revela exemplos de uma e outra situação.²¹³

Pelo fato de terem autonomia existencial, algumas questões emergem quando o organismo é sujeito passivo ou ativo de uma demanda internacional de responsabilidade, frente a vinculação com Estados-membros. Assim, como sujeito passivo de uma demanda, a questão que emerge é se numa eventual condenação, o organismo é responsável unicamente, ou se os Estados-membros também o serão e, nesse caso, subsidiariamente ou solidariamente. Há aqui duas hipóteses a serem analisadas: a) a primeira, é aquela que se apresenta diante de um acordo concluído unicamente pela participação da organização, sem os Estados-membros na qualidade de Estados soberanos, e nesse caso ela é que será unicamente a demandada para se responsabilizar pelas consequências dos atos ilícitos praticados por ação ou omissão de seus agentes ou mesmo por atos de um dos Estados-membros, no exercício de prerrogativas do poder público da organização, não cabendo a demanda recair, por hipótese, também sobre os Estados-membros, esta última como uma garantia de que a responsabilização será cumprida integralmente, pois os precedentes judiciais têm rechaçado a analogia com o direito das sociedades; b) a segunda, é referente a acordos internacionais celebrados, onde participam a organização e os Estados-membros – todos ou alguns – na qualidade de Estados soberanos, e nesse caso a solução é mais complexa, uma vez que deve ser delimitado o que foi responsabilidade específica dos Estados por violações no âmbito de sua competência e o que foi responsabilidade específica da organização por violações no âmbito de sua competência, sendo que a demanda deve ser específica para um e outro. Nesse caso, a prática tem revelado que, para evitar a incerteza de tais situações, são estabelecidos cláusulas deslinde de responsabilidades nos diversos instrumentos internacionais que são elaborados e concretizados, onde se delimitam as competências das organizações e dos Estados-membros, e se estabelecem sistemas de responsabilidade alternativa, conjunta solidária ou subsidiária, entre outros.²¹⁴

Já como sujeito ativo, uma organização pode – com as limitações de não ser um sujeito de direito internacional com plenos poderes como um Estado – demandar em busca de

²¹² *Idem*, p. 75-7.

²¹³ *Idem*, p. 77-8.

²¹⁴ *Idem*, p. 78-9.

reparação de dano. Tal dano pode ter sido sofrido por um agente a serviço da organização e nesse caso a organização estará aplicando a proteção funcional, apresentando seu nome em uma reclamação. O que se verifica hoje, no âmbito da União Européia, é a possibilidade de um cidadão comunitário sofrer dano, mas não a serviço da Comunidade e a União poder demandar em seu nome na esfera internacional, ocorrendo aqui indagações acerca da forma consagrada de proteção diplomática – exclusiva dos Estados – e os respectivos condicionamentos e requisitos para que ela ocorra.²¹⁵

3) Sobre os privilégios e imunidades concedidos às organizações internacionais e seus agentes, são direitos decorrentes da necessária garantia de independência para o exercício de suas funções, conforme delimitados pelo seu estatuto constitutivo, ou seja, pelo princípio da especialidade. Normalmente, essas imunidades e privilégios são especificados nos tratados constitutivos das organizações; nos acordos de sede que a organização estabelece com o país hóspede e em convênios multilaterais. Como exemplo de privilégios tem-se (I) a inviolabilidade de seu locais, salvo em caso de extrema urgência; (II) a inviolabilidade de seu arquivos (III); além de privilégios de natureza financeira e fiscal e direitos para facilitar seu funcionamento. Como exemplo de imunidades tem-se a de jurisdição e de medidas judiciais executórias que, salvo renúncia expressa, não precisarão comparecer aos Tribunais nacionais, inclusive compreendendo os funcionários no exercício de suas funções.²¹⁶

1.4.5. AS REPRESENTAÇÕES E O EXERCÍCIO DOS AGENTES INTERNACIONAIS

a) AS MISSÕES DIPLOMÁTICAS

Os Estados, para participar das organizações que fazem parte, mantém representações ou missões diplomáticas permanentes, sendo reconhecidas às pessoas que ali atuam o *status* de diplomatas a serviço, com os privilégios e imunidades que lhes são inerentes pela função desempenhada. As denominadas representações específicas são incomuns. Nesses casos, é o próprio embaixador acreditado do país-membro interessado que exerce a representação integral em tais organizações, que normalmente têm sede nas capitais de Estados. Entretanto, a importância da organização, ou mesmo a concentração de várias delas em cidades

²¹⁵ Idem, p. 80.

²¹⁶ Idem, p. 80-1.

específicas, diferentes das capitais, fazem com que para tais locais sejam enviadas missões específicas.²¹⁷

Por outro lado, os organismos internacionais também possuem o direito de estabelecer relações diplomáticas, conhecido como direito de legação, no sentido de mandar e de receber missões diplomáticas de Estados ou de organismos internacionais. Observa-se que, no chamado direito de legação passivo – de receber missões diplomáticas – a regra geral é que o organismo deve possuir normas específicas, caso contrário, não será possível o exercício desse direito. Um organismo, em tese, pode se opor a que uma missão permanente seja criada para atuar em seu seio, já o mesmo não pode ocorrer com as missões pontuais ou específicas que não têm o caráter permanente.²¹⁸ É de se observar também que, como o organismo não possui território próprio, portanto soberania territorial, não tem como assegurar imunidades e privilégios para os agentes diplomáticos estrangeiros, a não ser que assinem acordos específicos com os Estados onde estão suas sedes, a fim de assegurar os referidos privilégios e imunidades aqueles diplomatas.²¹⁹

O direito de legação passivo se desenvolve numa relação trilateral – a organização, o Estado hóspede e o Estado que envia a representação – cujas missões são acreditadas junto ao órgão competente da organização, observando-se que o Estado onde a organização tem sua sede recepcionará e concederá, para as referidas missões, de acordo com o marco estipulado no acordo de sede com a organização, as facilidades diplomáticas usuais de imunidades e privilégios.²²⁰

Já para direito de legação ativo – de mandar missões diplomáticas – as organizações internacionais, de modo geral, não instalam representações juntos a seus Estados-membros, sendo que eventualmente criam escritórios regionais especializados, denominados por Bureau de Informações, não são equiparados a missões diplomáticas, sendo seus funcionários apenas profissionais técnicos, sem funções de representação diplomática. Observa-se que nenhum tratado fundacional atribui expressamente o direito de legação ativo para os organismos, ocorrendo tal fato ocasionalmente. Uma exceção a essa realidade são as Comunidades Européias, que possuem representações diplomáticas em moldes idênticos aos Estados-

²¹⁷ SEITENFUS, *idem*, p. 82.

²¹⁸ PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 714-5.

²¹⁹ MELLO, *idem*, p. 582. Dentre as principais imunidades concedidas aos organismos internacionais destacam-se: “imunidade de jurisdição; imunidade de execução; inaplicabilidade das leis financeiras do país anfitrião; isenção fiscal, alfandegária e ausência de controle de divisas); interdição de expropriação ou confisco; absoluta facilidade para as comunicações e inviolabilidade de sua sede”. Todavia o direito de concessão de asilo não é reconhecido para os organismo internacionais. In: SEITENFUS, *idem*, p. 55. Sobre o assunto acerca de privilégios e imunidades vide também MELLO, *idem*, p. 589-90.

²²⁰ DIEZ DE VELASCO, *idem*, p. 73-4.

membros, com privilégios e obrigações fixados pelo Direito Internacional diplomático. Normalmente, através de observadores acreditados nos órgãos deliberativos de outros organismos, é que o direito de legação ativo é exercido.²²¹

b) AS CATEGORIAS DOS AGENTES INTERNACIONAIS

Os agentes internacionais – funcionários – surgiram após a Primeira Guerra Mundial, com a Sociedade da Nações (SDN), conhecida como Liga das Nações, e são os resultados diretos da existência de tais organismos na ordem mundial. Suas particularidades residem em que suas existências e seus direitos e deveres não dependem de qualquer Estado-membro individualmente. O que os caracteriza é o aspecto internacional do desempenho de sua função.²²²

Pode-se dizer que, para movimentar a estrutura administrativa e tomar decisões em nome dos organismos internacionais, são necessários indivíduos que pertencem a tal categoria de: (I) representantes dos Estados-membros; (II) agentes internacionais. Os primeiros, também denominados por delegados, são geralmente os titulares dos órgãos colegiados. São diplomatas e estão sujeitos a um mandato imperativo, devem obediência a seus governos de origem; eles é que praticam a chamada diplomacia parlamentar, uma combinação das técnicas da vida diplomática com os processos da vida parlamentar. Nota-se, atualmente, que tais delegados, apesar de predominantemente representantes dos governos, também são compostos por membros da vida social e econômica dos Estados OIT, assim como dos próprios Parlaentos nacionais Conselho da Europa.²²³

Os agentes internacionais, conceituados como funcionários – com ou sem remuneração – que estejam encarregados, por um órgão da organização internacional, para o cumprimento ou auxílio de alguma das suas funções,²²⁴ são os indivíduos que se vinculam aos organismos internacionais como: (I) funcionários internacionais; (II) como agentes internacionais em sentido estrito.

Desta forma, os primeiros, individualmente, são considerados como, “o indivíduo que faz da função pública internacional sua *profissão*. Portanto, exerce de forma *regular* e *permanente* ou *estável* funções ao serviço de uma Organização Internacional, sob a direção dos respectivos órgãos, mas com independência perante os Estados membros da

²²¹ SEITENFUS, *idem*, p. 83; PASTOR RIDRUEJO, *idem*, p. 715; MELLO, *idem*, p. 582 e 584.

²²² MELLO, *idem*, p. 751-2.

²²³ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 453; SOARES *idem*, p. 377.

²²⁴ SEITENFUS, *idem*, p. 77.

Organização”.²²⁵ O recrutamento desses funcionários segue normas estabelecidas no organismo respectivo. Como regra geral, o funcionário internacional de maior hierarquia ou mais importante dentro do organismo – diretor ou secretário geral – é eleito pelos órgãos da organização que, por sua vez, uma vez eleito, designa os demais, segundo normas gerais pré-estabelecidas pelos órgãos respectivos ou pelo tratado fundacional.²²⁶

Também conhecidos como funcionários internacionais plenos, o ingresso original no organismo dá-se através de concurso público, e seus laços são exclusivos para com a organização, devendo lealdade a ela, dever de reserva, imparcialidade e segredo profissional; por tal fato, no exercício de suas funções e competências normais, e apenas em tais situações, gozam da “proteção funcional”, que difere dos “privilégios e imunidades diplomáticas” que, neste último caso, acompanham a vida particular do beneficiado.²²⁷

Já os segundos, os agentes internacionais em sentido estrito, são as pessoas empregadas a título eventual para as mais variadas funções, especialmente as de caráter transitório e tarefas puramente manuais, enquadrando-se nessa categoria os peritos e técnicos; os membros de comissão de arbitragem, mediação ou conciliação; entre outros; todos vinculados provisoriamente ao organismo internacional. Há os que executam atividades meramente manuais, tais como motoristas e assemelhados, não possuindo qualquer privilégio diplomático, a não ser as facilidades necessárias para cumprimento do que foram contratados ou convocados.²²⁸ É de se ressaltar que o porte e perfil de cada organismo é que irá determinar a quantidade de indivíduos que nela atuarão e respectivas atividades específicas, sendo que o critério da distribuição geográfica e nacional equitativa entre os Estados-membros rege o recrutamento dessas pessoas, cujos vencimentos ficam a cargo do orçamento do organismo.²²⁹

Por outro lado, como as organizações internacionais, em sua grande maioria, não possuem fontes de receitas próprias, seus financiamentos dependem dos Estados-membros que os compõem. Escassos são os organismos que possuem fonte própria de receita, tornando-os cada vez mais independentes em relação aos Estados-membros.²³⁰

Observa-se que, comparativamente à existência de um Estado-membro, o orçamento anual dos organismos internacionais não é excessivo, sendo seus gastos diretamente

²²⁵ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 454. Grifos dos autores.

²²⁶ *Idem*, p. 455.

²²⁷ SEITENFUS, *idem*, p. 77-8; SOARES, *idem*, p. 377.

²²⁸ PEREIRA, QUADROS, *idem*, p. 456-7; SEITENFUS, *idem*, p. 77.

²²⁹ SEITENFUS, *idem*, p. 76-7; MELLO, *idem*, p. 752-3. Sobre aspectos mais pormenorizados acerca dos direitos e deveres dessas pessoas, tanto na ordem interna dos organismos, quanto externamente perante Estados e outros organismos, vide MELLO, *idem*, p. 753-7.

vinculados segundo sua estrutura, objetivos e programas específicos. As despesas fixas são rateadas entre os Estados-membros, conforme regras que são fixadas no próprio organismo, que, geralmente, não se divide de forma igualitária, tendo em vista a capacidade contributiva dos diferentes Estados. Desta forma, existe o sistema de cotas e o sistema de capacidade de pagamento segundo o Produto Nacional Bruto (PNB) de cada Estado participante. A fim de evitar que alguns Estados tenha que arcar elevadamente com o financiamento do organismo é possível estabelecer-se percentuais máximos e mínimos para que cada Estado contribua para o total das despesas correntes do organismo internacional.²³¹

As denominadas despesas flexíveis ou variáveis são normalmente divididas em duas partes, despesas voltadas para financiamento de programas de auxílios sociais e econômicos e despesas voltadas para financiamento de operações de manutenção da paz, sendo tais gastos normalmente suportados pelos países mais desenvolvidos do organismo, especialmente aquelas necessárias às operações de manutenção da paz. Por fim, é possível também aos organismos recorrerem às chamadas contribuições voluntárias onde, neste caso, os Estados contribuem conforme seus interesses específicos.²³²

A seguir, no capítulo II, será abordada a teoria do Federalismo, onde se analisará seu surgimento, desenvolvimento e demais aportes teóricos, como segundo marco teórico fundamental à análise do processo de integração comunitária em curso na Europa Ocidental.

²³⁰ SEITENFUS, *idem*, p. 79-80; MELLO, *idem*, p. 587; PEREIRA e QUADROS, *idem*, p. 442.

²³¹ SEITENFUS, *idem*, p. 80-1; MELLO, *idem*, 586-7.

²³² SEITENFUS, *idem*, p. 81-2.

CAPÍTULO II

FEDERAÇÃO DE ESTADOS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS

No século XVII se consolida formalmente a figura do Estado moderno, com a Paz de Westfália.²³³ A forma de organização social e política, daí emergente, é totalmente nova no campo das idéias e das ações. Sabe-se, porém que a história dos homens registrou a existência de sociedades políticas bem antes do surgimento do Estado. Entretanto, esse ente estatal, com características de detentor do monopólio do poder da criação e manutenção de normas, mantenedor de vínculos de subordinação entre dominantes e dominados, que reproduzem e mantêm um conjunto de valores que naturalizam a consciência dos indivíduos, se apresentou único na trajetória evolutiva da humanidade.²³⁴

Longo e diferenciado foi o processo de sua emergência. De país a país, a realidade motivadora diferiu conforme os acontecimentos históricos específicos então ocorridos. A Europa é o seu berço e fatores culturais, religiosos, políticos, econômicos concorreram para sua consolidação, podendo ser citados como mais os relevantes o Renascimento, a Reforma, as monarquias absolutas, a comunidade política de estados,²³⁵ a política econômica mercantilista, o Iluminismo, o sistema colonial, a Revolução Industrial e a Revolução Francesa.²³⁶

²³³ A consolidação do Estado moderno é um processo paulatino e de lenta maturação. Alguns apontamentos sobre isso, vide Capítulo I, item 1.1.3.

²³⁴ POMER, Léon. **O surgimento das nações: o poder político, a natureza histórica do estado, os estados nacionais**. São Paulo: Atual; Campinas: Unicamp, 1986, p. 3-7.

²³⁵ A acepção de estado aqui é a de “ordem ou classe social representada nas antigas assembleias ou cortes”. Trata-se do fenômeno das cidades, durante a Idade Média, e como elas influíram no processo econômico, político e social que redundaram na transmutação paulatina da organização social medieval para a organização social moderna através do Estado. POGGI, Gianfranco. **A evolução do estado moderno: uma introdução sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 49 e segs.

²³⁶ POMER, idem, p. 15-6. Sobre isso vide também JOUVENEL, Bertrand de. **As origens do estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978; e NASCIMENTO, José Afonso do. **Uma crítica à concepção jurídica do estado: o problema da formação do estado**. 1981. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Santa Catarina, Florianópolis, especialmente o item IV, Capítulo I, Parte II do trabalho.

Cada realidade e cada povo gestaram seu Estado nacional, influenciado tanto por acontecimentos internos como externos, mas o mercantilismo foi um fator preponderante nesse processo, pois a classe burguesa que daí sobressaiu obriga, pela própria lógica do sistema econômico e pela necessidade de acumulação de metais preciosos, a existência de um Estado forte, como – segundo suas novas concepções axiológicas – a se contrapor diretamente aos valores consagrados pela Idade Média, que estabeleciam normas obstativas às novas formas de crédito comercial, como às avançadas técnicas mercantis que estavam sendo engendradas, desta forma, enfraquecendo o sistema político anterior – dominado pela religião – fortalecendo, cada vez mais, a figura do Estado-nação. Também contribuiu, de forma semelhante, o sistema colonial e a Revolução Industrial, pois o capitalismo emergente passa a necessitar desse Estado-nação para o favorecimento das idéias de desenvolvimento econômico em curso.²³⁷

Essa nova realidade fixou-se no plano das idéias, e os estudiosos passaram a se debruçar para interpretá-la e descobrir as verdades que dele se extraíam. Quais seriam suas origens primeiras, o que o justificaria, qual seria seu grau de independência e autonomia, entre tantas outras questões, a fim de compreender o novo fato, num esforço para encontrar ou justificar as formas estabelecidas de sua organização política, enfim, a organização da vida humana num determinado espaço geográfico. Houve autores que apregoaram, por motivos diversos, que essa realidade estava fadada ao desaparecimento, pois teria um curso “inevitável”, diante do conjunto de fatores – especialmente econômicos – sob os quais estava assentada a sua existência, reconhecendo aí o papel do econômico à existência e funcionamento dessa instituição, que acabou por monopolizar legitimamente o exercício da violência no interior do organismo social, que passou a regular. Nessa mesma linha racional dominada pelo econômico, a guerra talvez seria a principal função do Estado, pois ele nascera a fim de garantir a competição com outros Estados. Verificou-se, entretanto, que o Estado não desapareceu. Ao contrário, continuou forte, centrando em si toda a esperança do desenvolvimento econômico, segurança e liberdade social.²³⁸

Hoje, nota-se um retorno às idéias referentes ao fim do Estado-nação, haja vista o processo globalizante por que passam as sociedades no Planeta. Entretanto, não se pode deixar de registrar que, nos países mais poderosos, dentro de suas fronteiras, o sentido de

²³⁷ POMER, *idem*, p. 16-32.

²³⁸ HALL, John A. (org.). *Os estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 7-35; CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990, p. 9-17. Sobre isso vide também POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990; ENGELS, Friedrich. *A origem da*

nacionalismo e de convivência comum, identificados a valores existenciais superiores, continuam existindo, estabelecendo rigor maior quanto ao controle do trânsito de pessoas em suas fronteiras.

No plano das idéias, também pode-se afirmar singelamente que, vivendo em comunidade, seja por uma inclinação natural ou um contrato hipotético que fundamente sua existência social, o homem já nasce num contexto dado – uma sociedade – e nele vive e se desenvolve. A existência de muitas pessoas em comum obriga à emergência do fenômeno. Sem entrar na discussão sobre a fenomenologia, trata-se de circunscrever a expressão utilizada como um “*acontecimento, um fato de natureza moral e social*”,²³⁹ assim como também de um fenômeno político. O âmbito político volta-se à organização, convivência e administração de personalidades as mais diversas, assim como às idéias e concepções de vida e de mundo, sendo necessário criar nova estrutura para atender a um governo de tantas pluralidades e alternâncias.

2.1. O ESTADO POLÍTICO E SUA ABRANGÊNCIA TEÓRICO-CONCEITUAL

2.1.1. SOCIEDADE POLÍTICA

Segundo DALLARI, agrupamentos humanos são sociedades quando: a) têm um fim próprio; b) promovem manifestações de conjunto ordenadas; c) se submetem a um poder. Para a sociedade humana, globalmente considerada, o fim a atingir é o bem comum. Entretanto, verifica-se que há inúmeras sociedades com as características acima, sendo que novas formações são estabelecidas com as finalidades e características as mais diversas. Diante dessa profusão de sociedades, observa-se um tipo de sociedade singular, que se difere das outras pelos fins a que se destina. Assim existem: a) sociedades de fins particulares, que têm finalidade privada definida, voluntariamente escolhida por seus membros. Suas atividades visam, direta e imediatamente, aquele objetivo que inspirou sua criação por um ato consciente e voluntário; b) sociedades de fins gerais, cujo objetivo genérico é criar as condições

família, da propriedade privada e do estado. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987; MORAES, Emanuel de. **A origem e as transformações do estado**. Rio de Janeiro: Imago, 1996-1998. 5 v.

²³⁹ DICIONÁRIO do redator eletrônico de língua portuguesa da Itautec Philco S/A.

necessárias para que os indivíduos e as demais sociedades particulares que nela se integram, consigam atingir seus fins privados como a família, tribos, clãs, cidades, etc.²⁴⁰

As sociedades de fins gerais são denominadas de sociedades políticas e buscam integrar as atividades sociais que ocorrem no seu âmbito, visando criar condições para a consecução de fins particulares de seus membros, enfim, ocupando-se das ações humanas, coordenando-as em função de um fim comum. A sociedade política de maior importância, por sua capacidade de influir e condicionar, bem como por sua amplitude, é o Estado.²⁴¹

2.1.2. DISCUSSÃO CONCEITUAL

O Estado é definido por SANTI ROMANO, como “uma pessoa jurídica territorial soberana”.²⁴² SISTO conceitua a unidade estatal, “como a organização política do povo vivendo em um território determinado, entendendo por organização política o ordenamento do povo sob uma autoridade suprema.”²⁴³ Para RANELLETTI, Estado é “um povo fixado num território e organizado sob um poder supremo originário de império, para atuar com ação unitária os seus próprios fins coletivos”.²⁴⁴ Segundo ARANGIO-RUIZ, trata-se de “um organismo derivado, no qual, pela união dos fins indispensáveis de uma comunidade, se diferenciou um poder de comando sobre todo o território em frente a súditos que têm o dever de obedecer”.²⁴⁵

Na sequência, muitas outras definições são apresentadas pelos autores: por exemplo, para DUGUIT, “no sentido mais geral, a palavra Estado designa toda a sociedade humana na qual existe uma diferenciação política, uma diferenciação entre governantes e governados, segundo a expressão consagrada, uma autoridade política”.²⁴⁶ LE FUR asseverou que “o Estado é um grupo de homens estabelecidos sobre um território fixo e obedecendo a uma autoridade soberana, encarregada de realizar o bem comum do grupo, pela criação e funcionamento de serviços públicos, em se conformando aos princípios do direito”.²⁴⁷

²⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 9-49.

²⁴¹ DALLARI, *Elementos...*, 46-9.

²⁴² SANTI ROMANO *apud* FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do estado*. 3. ed. rev amp. atual. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 97.

²⁴³ SISTO *apud* FERREIRA, *idem*, 97-8.

²⁴⁴ RANELLETTI *apud* DALLARI, *Elementos...*, p. 117.

²⁴⁵ ARANGIO-RUIZ *apud* FERREIRA, *idem*, 98.

²⁴⁶ DUGUIT *apud* FERREIRA, *idem*, 98.

²⁴⁷ LE FUR *apud* FERREIRA, *idem*, 98.

JELLINEK viu no Estado “uma corporação de homens sedentários dotada de um poder originário de dominação e fixada sobre um território determinado”.²⁴⁸ Também KELSEN, viu no Estado, a “ordem coativa normativa da conduta humana”.²⁴⁹

Por sua vez, CAETANO traçou como noção de Estado, “um povo fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que laborem as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução”;²⁵⁰ SAMPAIO entendeu que Estado, “pode se conferido a toda associação humana que vive sob um governo capaz de manter a ordem dentro de uma área territorial determinada, por meio de um poder originário de dominação. Ai estão contidas as seguintes notas como características do Estado: 1) uma associação humana de base territorial; 2) dotada de governo; e 3) em que o poder de dominação desse governo é próprio e não delegado por outra organização de poder”.²⁵¹ Para BEVILACQUA, o “Estado é um agrupamento humano, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe dá unidade orgânica”;²⁵² finalmente, DALLARI conceituou o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem-comum de um povo, situado em determinado território”.²⁵³

De todos esses conceitos se depreende que o Estado é uma sociedade política. Uma criação única e exclusivamente da cultura e da história humana. Não foi extraído da natureza como se constata quando se observa os fenômenos como a gravidade, o dia, a noite, o calor, o frio, a luz, a chuva etc. Tal instituição política conseguiu o intento de alcançar uma forma evoluída de convivência social entre as pessoas.

2.1.3. ELEMENTOS E CLASSIFICAÇÃO

Em geral, os autores apontam como elementos do Estado: a) o povo, como o elemento humano, comum em todas as sociedades; b) o território, a porção limitada do globo terrestre, sua base física – a terra, os rios, os lagos, os portos, o espaço aéreo etc. – onde o Estado exerce com exclusividade seu poder de império, c) a soberania, que trata do poder inerente ao Estado para disciplinar os comportamentos de todo um povo dentro do território, poder esse

²⁴⁸ JELLINEK *apud* FERREIRA, *idem*, 98.

²⁴⁹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do estado e do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 183 e segts.

²⁵⁰ CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. rev. amp. Coimbra: Almedina, 1992, p. 122.

²⁵¹ SAMPAIO *apud* FERREIRA, *idem*, 98.

²⁵² BEVILACQUA *apud* MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984, p. 37.

que adquire qualidade suprema, no sentido de não se reconhecer poder superior a ele, nem igual a ele, dentro de um Estado; d) o governo que em sentido lato, é a organização necessária para o exercício do poder, e que age em nome da coletividade para o cumprimento do bem comum, sendo que, nos Estados-nação, o governo (sentido lato) é a conjunção do Executivo, Legislativo e Judiciário, como regra geral, cada qual cumprindo sua finalidade específica para o alcance do bem-estar do povo. A Soberania, por sua vez, pode manifestar-se sob dois aspectos: a) internamente, significando que as leis e a ordem que o Estado edita, predominam, não podendo ser limitado por nenhum outro poder; b) externamente, significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não existem subordinações nem dependências, mas um plano de igualdade entre eles.²⁵⁴

Os Estados podem apresentar-se na forma unitária ou composta.²⁵⁵ São chamados unitários aqueles onde resultam uma só ordem jurídica e política interna. São chamados compostos, quando a união de dois ou mais Estados apresentam como regra geral, ao final, duas esferas distintas de poder governamental, e obedecem a um regime jurídico especial.

A forma composta de Estado caracteriza-se por possuir mais de uma ordem jurídica, sendo que, por tal fato, a população fica sujeita a observar todas elas. Há vários tipos de *Estados compostos*, mas dois deles interessam em especial para o objetivo deste trabalho. O primeiro, é a Confederação, a união de Estados soberanos através de pactos, convenções, ou tratados, que se agregam para atingir determinado fim de interesse comum. Tais formas visam estabelecer a estrutura política e jurídica da unidade confederada, isto é, seu governo, bem como as normas que irão vincular os Estados-membros em suas relações mútuas. Trata-se de uma união de ordem contratual e tende a ser permanente, ou por tempo pré-determinado de existência. Uma vez unidos numa Confederação, os Estados confederados não sofrem qualquer restrição a sua soberania interna, tampouco perdem sua existência no plano internacional. A autonomia interna e externa dos Estados-membros continua a existir, mas nos assuntos que dizem respeito aos objetivos de interesse comum, a razão da união realizada os Estados-membros se obrigam a não proceder com plena autonomia. Em tais assuntos específicos, será a Confederação, como entidade supra-estatal, com suas instituições e

²⁵³ DALLARI, Elementos..., p. 118.

²⁵⁴ SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria do estado*. 6. ed. ver. e aum. São Paulo: Saraiva, 1984. MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 15. ed. ver. e atual. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. ver. e atual. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 1996. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do estado*. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1975. 2 v. CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. rev. e ampl. Coimbra: Almedina, 1992. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

²⁵⁵ Ver sobre esse assunto no item 2.2.1 letra "a", desse capítulo.

autoridades constituídas, que possuirá a competência para os administrar. São exemplos históricos, a Suíça (Confederação Helvética) e os EUA (Confederação formada logo após a sua independência). No contrato confederativo, é previsto a possibilidade de qualquer Estado-membro retirar-se da Confederação. Esse sistema de organização política, apesar de seu caráter contratual de permanência, constitui uma união muito instável, que assim permanece enquanto desejarem os Estados-membros.²⁵⁶

O segundo tipo é a Federação, uma forma de união de Estados autônomos, sob a égide de uma Constituição. Caracteriza-se pela criação de um novo ente, denominado união, que representa a agregação de todos os Estados-membros, tanto no plano internacional quanto no plano interno, nos assuntos comuns e de interesse de toda a Federação.²⁵⁷ Além disso, outras características essenciais são: 1) Estados-membros autônomos, com capacidade de auto-organização e auto-governo, e participantes da formação da vontade nacional; 2) distribuição dos atos de governo em dois planos harmônicos; 3) sistema judiciário de maior amplitude, existindo uma Corte Suprema como órgão do equilíbrio federativo e guardião da ordem constitucional; 4) composição bicameral da função legislativa; 5) discriminação explícita de competência entre União e Estados-membros; 6) possibilidade de intervenção federal, quando a atuação de um – ou mais – Estado-membro colocar em risco a estabilidade e existência do sistema federal.²⁵⁸

2.2. ESTADO FEDERAL E A COMPLEXIDADE TEÓRICO-ESTRUTURAL

Foi na Alemanha, que o sentido jurídico da categoria Estado federal fixou-se com mais precisão junto à literatura jurídica e política. Até então, os termos “federação” ou “confederação” eram utilizados indistintamente com equivalentes de Estado federal. A partir daí, as novas formas de organizações político-jurídicas que emergiram nos EUA (1787), Suíça (1848), Alemanha do Norte e II Reich (1867 e 1871), contrastaram com as formas de Estados

²⁵⁶ SALVETTI NETO, *idem.* MALUF, *idem.* BONAVIDES, *Ciência.... DALLARI, Elementos.... FERREIRA, idem.* CAETANO, *idem.*

²⁵⁷ Ver sobre esse assunto, no item 2.2.1, letra “c”, desse capítulo.

²⁵⁸ SALVETTI NETO, *idem.* MALUF, *idem.* BONAVIDES, *Ciência.... DALLARI, Elementos.... FERREIRA, idem.* CAETANO, *idem.* Sobre Federalismo com mais profundidade, vide *infra*, nos item 2.2.1 e 2.2.2.

confederados ou federados até então comumente conhecidas,²⁵⁹ passando a ser denominadas por Estados federais as Federações.²⁶⁰

MALUF define Estado federal ou Federação como “aquele que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas fontes paralelas de direito público, uma nacional e outra provincial”.²⁶¹ QUEIROZ LIMA entende que “é um Estado formado pela união de vários Estados; é um Estado de Estados”.²⁶² Por sua vez, SALVETTI NETO ressalta que trata-se de uma “união de Estados autônomos sob a égide de uma Constituição”.²⁶³ CAETANO compreende como “um Estado *complexo*, formado por outros Estados, de tal modo que o poder fica dividido entre a autoridade federal, que em certas matérias é independente dos estados federados, e as autoridades estaduais, que por sua vez noutras matérias decidem sem qualquer dependência do estado federal”.²⁶⁴ BONAVIDES, adotando a conceituação de JELLINEK, salienta que trata-se de um “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligado numa unidade estatal”.²⁶⁵ FERREIRA esclarece como “uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”.²⁶⁶

AZAMBUJA percebe que é “um Estado formado pela união de vários Estados, que perdem a soberania em favor da União Federal a qual aparece assim no direito internacional como um Estado simples”.²⁶⁷ ANSCHUETZ analisa como “um Estado composto formado de Estado [sic] simples, que de um lado lhe estão subordinados, e pelo outro participam na formação de sua vontade”.²⁶⁸ HAURIOU identifica que se tratava de “uma união de Estados em conformidade com o direito interno [ou seja, constitucional] na qual uma nova

²⁵⁹ “Forma de Estado” não se confunde com “forma de governo” e com “regime de governo”. A forma de Estado é uma classificação de Estado “de acordo com as relações que, entre si, apresentam seus elementos constitutivos: população, território, governo e normas”; já a forma de governo “diz respeito ao modo pelo qual o Estado se organiza a fim de exercer o poder político”; e regimes de governo mostram as relações que podem observar-se entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em determinado Estado”. In: SALVETTI NETO, *idem*, p. 61. Sobre o assunto vide também SANTOS, Gustavo Ferreira. **Federalismo e autoritarismo na prática constitucional da primeira república**. 1996. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, especialmente o Capítulo I.

²⁶⁰ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 38, nota de fim de texto n.º 3.

²⁶¹ MALUF, *idem*, 181.

²⁶² QUEIROZ LIMA *apud* MALUF, *idem*, p. 181.

²⁶³ SALVETTI NETO, *idem*, p. 65.

²⁶⁴ CAETANO, *idem*, p. 134. Grifos do autor.

²⁶⁵ BONAVIDES, *Ciência...*, p. 179.

²⁶⁶ FERREIRA, *idem*, p. 897.

²⁶⁷ AZAMBUJA *apud* FERREIRA, *idem*, p. 895

²⁶⁸ ANSCHUETZ *apud* FERREIRA, *idem*, p. 893.

coletividade estatal se superpõe às antigas”.²⁶⁹ PRÉLOT reservou a denominação para indicar o “Estado onde se encontrem uma pluralidade de ordenações constitucionais, com um ordenamento constitucional maior, aos quais são subordinados, mas também participantes, os órgãos das ordenações menores”.²⁷⁰ Segundo DURAND uma “federação de coletividade [sic] públicas se define pela coexistência dos dois traços seguintes: 1º) Diferentemente de uma simples aliança, ‘ela forma por si mesma uma coletividade pública’, uma pessoa ativa de direito positivo, porque ela possui [sic] órgãos aos quais a regra jurídica que lhe serve de base confere poderes de decisão, no plano interno como na ordem externa, em matérias mais ou menos amplas e com um grau de iniciativa mais ou menos elevado. 2º) Cada uma das coletividades assim federadas conserva e adquire, em virtude do mesmo ato fundamental, ‘uma autonomia parcial’, quer dizer que, em diversas matérias os poderes de decisão cabem aos seus próprios órgãos, independentes em direito dos órgãos comuns”;²⁷¹ BOTHE, reconhecendo que as tentativas de conceituar a Federação foram feitas muitas vezes sem sucesso, identifica como válido o singelo entendimento de que trata-se de “um Estado composto por outros ‘Estados’”.²⁷²

Todas essas definições elegem aspectos específicos do Estado federal para ressaltá-lo, mas não conseguem apreender conceitualmente a complexidade dessa realidade, daí talvez o acerto de BOTHE, ao asseverar que as tentativas de conceituá-lo redundam em insucessos. Desta forma, para compreender melhor esta realidade, torna-se necessário estudá-la nos seus aspectos históricos, político-jurídicos e estrutural-comparativos, para, finalmente, confrontá-la com aportes teórico-críticos estabelecidos, tanto contemporaneamente como no passado. Tendo em vista a preponderância dos modelos federalistas norte-americano e alemão nos debates da doutrina, neles o presente trabalho centrará seu estudo, tentando-se fazer aqui uma distinção entre Estado Unitário, Confederação e Federação que, conforme classificação consagrada pela doutrina, serão referências recorrentes neste estudo, especialmente nesta parte que trata do Estado Federal.

²⁶⁹ HAURIOU *apud* FAGUNDES, João José Haberbeck. **Características do Federalismo no Brasil**. 1978. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, especialmente o Capítulo 3.

²⁷⁰ PRÉLOT *apud* FAGUNDES, *idem*.

²⁷¹ DURAND *apud* FAGUNDES, *idem*.

²⁷² BOTHE, Michael. **Federalismo: um conceito em transformação histórica**. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 5.

2.2.1. ESTADO UNITÁRIO, CONFEDERAÇÃO E FEDERAÇÃO

a) ESTADO UNITÁRIO

O Estado unitário é aquele onde a organização política comporta somente um aparelho estatal – uma só instância governamental – e as decisões tomadas são dirigidas a todos indistintamente. A coletividade é considerada globalmente, estando todos sujeitos às decisões de governo único, com jurisdição em todo o território estatal. Tais tipos de Estado podem ser simples ou complexos. Estados simples são aqueles cujo governo se realiza centralizadamente. Os complexos realizam descentralizadamente ou desconcentradamente. Observando-se, que desconcentração é uma modalidade de centralização, essa forma de governo significa a transferência de certas atribuições administrativas do poder central para o plano local, entretanto, para um agente que é determinado ou escolhido pelo poder central. Quem recebe esta incumbência é um agente direto do governo estabelecido, na função de agente do Estado. A descentralização, por sua vez, significa a delegação de certas atribuições administrativas do poder central para o plano local, para agentes eleitos pelos respectivos cidadãos locais, sendo que o poder central não tem a incumbência direta na administração de determinados serviços, surgindo certa independência do poder local em relação ao poder central, diante de certas competências administrativas – não governamentais ou políticas – jamais significando autonomia e auto-organização, como pode ser verificado nos Estados-membros de um Estado federal. Enfim, o poder político é sempre único e emanado do plano central.²⁷³

Tais Estados unitários descentralizados já foram denominados por Estados regionais, por serem apontados como um meio termo entre o Estado unitário centralizado e o Estado federal, fenômenos que ocorrem na Espanha e Itália.²⁷⁴

Historicamente, os Estados unitários se estabeleceram como decorrência de vários motivos, tendo no centralismo o fundamento de sua existência, como na ausência de outra esfera de poder, além daquela que forma a única ordem política, jurídica e administrativa vigente. Assim, dentre os referidos motivos, temos: a) o surgimento do Estado moderno no fim da Idade Média, com soberanos absolutos num dado território; b) a exarcebação de sentimentos nacionais unificadores de povos distintos; c) a incorporação ou absorção de Estados por um Estado mais preponderante politicamente; d) a fusão de Estados resultando

²⁷³ FAGUNDES, *idem*, especialmente o Capítulo 3, quando trata dos Estados Unitários e sua problemática. Sobre o assunto vide também BONAVIDES, *Ciência...*, p. 149-57; KELSEN, *idem*, p. 309; SALVETTI NETO, *idem*, p. 61-2; MALUF, *idem*, p. 181.

²⁷⁴ CAETANO, *idem*, p. 134-5; DALLARI, *Elementos...*, p. 254.

um Estado unitário; e) as dissolução de Estado composto, resultando em vários Estados unitários.²⁷⁵

b) CONFEDERAÇÃO

A Confederação é uma associação de vários Estados, numa forma estável de união, voltada à consecução de uma política externa comum, sendo seu fundamento um tratado internacional, mantendo, os Estados, suas autonomias e soberanias diante disso, a qualquer momento, os Estados-membros podem se retirar da união confederada denunciando o tratado. Sua personalidade jurídica internacional é reconhecida, entretanto, não alcança o *status* de um Estado, de um sujeito de Direito Internacional pleno, com autonomia e soberania. Disso não resulta nenhum ente supra-estatal, que acabe subordinando os demais membros, pois se trata de uma coordenação a atuação conjunta de Estados. Os nacionais de cada Estado-membro não possuem direitos imediatos decorrentes da união, não decorrendo daí uma nacionalidade especial. As decisões tomadas pelo único órgão comum de deliberação – denominado por *Dieta* – se projetam apenas para fora da Confederação, ou seja, são endereçadas para os Estados terceiros, ou todos os demais sujeitos de direito internacional, exclusive os membros participantes da união, sendo que tais decisões são sempre por unanimidade.²⁷⁶

c) FEDERAÇÃO

Foi nos Estados Unidos da América (EUA), que emergiu a forma de federação ou de Estado federal com suas características hoje modernas, consagrando-se na Constituição norte-americana de 1787. Mais por questões de ordem prática, do que fruto de um esforço intelectual teórico voltado especificamente para concebê-lo, a federação surgiu para compatibilizar a existência de Estados individuais com plena soberania, em conjunção com a existência de um outro ente com funções e competências próprias, superando o sistema confederativo – Confederação – que até então era a forma conhecida, e próximo do sistema unitário – Estado unitário – que, por sua vez, não poderia ser reproduzido nos moldes conhecidos até então. O fato é que o sistema confederativo, que inicialmente havia sido moldado para atender às ex-colônias britânicas recém libertadas, revelou-se ineficaz para conduzir harmonicamente os interesses comuns que os uniam, obrigando à revisão do pacto confederativo estabelecido. Seus principais problemas eram um governo instável e precário,

²⁷⁵ BONAVIDES, Ciência..., p. 149-51.

²⁷⁶ BONAVIDES, Ciência..., p. 166-8; ZIMMERMANN, idem, p. 38-9; CAETANO, idem, p. 138; KELSEN, idem, p. 311-2; SALVETTI NETO, idem, p. 63-4; MALUF, idem, p. 176-7.

com um órgão deliberativo ineficaz, que não resolvia os problemas internos, especialmente de ordem militar e econômica; além disso, cada Estado-membro tinha suas próprias normas reguladoras que tornavam-se conflitantes, além da existência de desconfianças mútuas e rivalidades regionais, todos concorrendo para o desvanecimento dos ideais nacionais e libertárias que haviam conduzido a sua independência.²⁷⁷

Depois da experiência americana de Federalismo, diversos outros países adotaram essa nova forma de organização jurídico-política, entre eles, a Suíça, Canadá, Alemanha, Brasil, México, e a Argentina.²⁷⁸ Entretanto, se no plano factual-histórico, a origem do Federalismo se identifica com a formação histórica jurídico-política dos EUA, no plano das idéias – racional-conceitual – o debate sobre o Federalismo já ocorria anteriormente. Assim, Rousseau, Montesquieu e Kant já vislumbravam uma forma política de associação de povos com *ratio* federalista, como a mais adequada à convivência entre os homens. Mas, na época da formação do Estado federal dos EUA, James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay publicaram uma série de artigos na imprensa, a fim de explicar o que seria o novo sistema político – ou a nova forma de organização jurídico-política – em debates e que mudariam a configuração do até então do Estado confederado recém liberto da Grã-Bretanha, sendo que tais artigos ficaram conhecidos dito como: “Os Artigos Federalistas” ou “O Federalista”.²⁷⁹

Nos referidos artigos, os autores, revelando os grandes defeitos que existiam na forma de organização estatal confederativa, procuraram ressaltar o valor da experiência e da razão para a escolha de uma forma de Estado que resultasse num bom governo para aqueles povos. Para tanto, deveriam eles alcançar, por si próprios, a conscientização do que era a terra onde eles habitavam e a necessidade de manterem-se independentes de estrangeiros, mas não entre si, que eram vizinhos. A união, que seria criada, voltar-se-ia contra situações de secessão e conflitos faccionais, agindo com justiça e equidade nas mais diversas situações, entre elas, o comércio e a navegação, não permitindo, assim, o enfraquecimento dos Estados-membros com conflitos entre si. Além disso, instituições políticas internas funcionariam com o fim de assegurar a liberdade das pessoas, a alternância dos agentes no poder, o impedimento de poderes concentrados que poderiam resultar em despotismo, mas, mesmo assim, resultando num governo forte que atuaria em favor de todos. Aqui, os indivíduos se relacionariam

²⁷⁷ ZIMMERMANN, *idem*, p. 39; SALVETTI NETO, *idem*, p. 64-5; MALUF, *idem*, p. 183-4; DALLARI, *Elementos...*, p. 255-7.

²⁷⁸ SANTOS, G. F., *idem*, especialmente o capítulo I; MALUF, *idem*, 183-6; SALVETTI NETO, *idem*, p. 64-7; CAETANO, *idem*, p. 136-7; ZIMMERMANN, *idem*, p. 217-386; BOTHE, *idem*, p. 4; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 145-233.

diretamente com os órgãos de poderes centrais instituídos, de forma a terem direitos e obrigações decorrentes diretamente das decisões deles emandas, o que não ocorria com o sistema confederalista, pois neste, o relacionamento do governo central era somente com os Estados soberanos.²⁸⁰

2.2.2. EVOLUÇÃO DIVERSIFICADA DO MOVIMENTO

Historicamente, é possível constatar a existência do Federalismo ou Confederalismo já na Antigüidade Clássica. Evidentemente, suas manifestações eram externadas conforme a cultura da época, não conforme aquelas manifestações que se desenvolveram em Período Moderno, especialmente a partir da independência norte-americana e o posterior surgimento do Estado federal norte-americano.²⁸¹ Ao longo dos tempos, manifestações associativas federalistas ou confederalistas foram se revelando, transparecendo a inclinação do homem às formas de associações mais abrangentes, atingindo comunidades esparsas na consecução de objetivos comuns. Assim, as Tribos de Israel; as Ligas das Cidades Gregas, as Ligas das Antigas Províncias Unidas dos Países Baixos (hoje Holanda); as tentativas de integração das antigas colônias espanholas da América, capitaneadas por Simón Bolívar; os processos de integração por que passaram a Suíça e a Alemanha, e, evidentemente, os EUA, são todos exemplos históricos da manifestação e desenvolvimento do Federalismo ou Confederalismo no mundo.²⁸²

Os motivos a esse tipo de união federal ou confederal variaram da seguinte forma: a) busca da unidade de um povo, criando-se um poder político central; b) a proteção contra inimigos externos, como as alianças de paz e de guerra, mas também fundados em afinidades lingüísticas e culturais dos povos envolvidos; c) a autodefesa de povos que não constituíam um conjunto cultural homogêneo; d) a união religiosa de povos descontentes com a doutrina oficial imposta; e) as bases racionais, fruto de longa história experimentada de associações

²⁷⁹ SANTOS, G. F., *idem*, especialmente o capítulo I; ZIMMERMANN, *idem*, p. 255-6; SALVETTI NETO, *idem*, p. 65. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; e JAY, John. O federalista. In: WEFFORT, Francisco C. (org). *Federalistas*. São Paulo Abril Cultural, 1973. Coleção "Os Pensadores".

²⁸⁰ SANTOS, G. F., *idem*, especialmente o capítulo I; HAMILTON, MADISON e JAY, *idem*, p. 91-184.

²⁸¹ Apesar de reconhecer diversas alianças e uniões de Estados nas mais diversas épocas, algumas até constituindo uma federação, DALLARI é categórico ao asseverar que "o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no séc. XVIII, não tendo sido conhecido na Antigüidade e na Idade Média". In: DALLARI, *Elementos...*, p. 255.

²⁸² ZIMMERMANN, *idem*, p. 217-87.

entre comunidades; f) as finalidades libertárias ou independentistas; g) as finalidades integracionistas.²⁸³

a) FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

O Estado federal como anteriormente já frisado, nasceu nos Estados Unidos, nas últimas décadas do século XVIII, refletindo o momento histórico e político-jurídico específico vivido por aquele povo americano, designadamente das idéias dos líderes coloniais ingleses. Para eles, era um direito natural serem respeitados nos vínculos que mantinha pela metrópole inglesa. Sua libertação, em 1776, implicou na sua declaração como povo independente e autônomo, instituindo-se como Estados livres. Nesse primeiro momento, cada colônia adquiriu a condição jurídica de Estado autônomo, tanto para a ordem interna como externa, e a primeira forma de associação foi através da Confederação, que reconhecia a soberania de cada um dos novos entes jurídico-políticos e, conseqüentemente, o direito de se retirarem da associação quando assim quisessem.²⁸⁴

Tendo em vista a fragilidade do sistema de união existente, como já ressaltado, representantes dos Estados recém formados reuniram-se novamente para debater seu destino comum e decidiram fortalecer a união, criando um novo ente jurídico-político, com competências específicas para consecução dos objetivos de todos os associados, onde, num documento fundamental, se delimitaram precisamente a esfera de atuação de cada qual, de tal modo que a associação funcionaria independentemente dos demais Estados-membros, inclusive com fonte de recursos próprios. Essa nova forma de organização política vinha também ao encontro de outros valores, ou seja, respeitava um conjunto de idéias e visões de mundo que estavam indelevelmente marcados no imaginário – ou consciência – daqueles povos, como o reconhecimento e respeito aos direitos naturais dos indivíduos e uma forma de governo que impedisse a concentração de poder nas mãos de um indivíduo ou de um pequeno grupo. Esta última forma correspondeu ao sistema de repartição de poderes – ou funções – em legislativo, executivo e judiciário.²⁸⁵

O Federalismo daí resultante foi o Federalismo denominado dual, pois procurou preservar ao máximo a esfera de liberdade e autonomia de cada ente político-jurídico, de tal forma que não houvesse ingerência indevida da esfera federal para a local e vice-versa, culminando na fixação de poderes exclusivamente nacionais; poderes exclusivamente

²⁸³ Idem, p. 217-87.

²⁸⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 9-12.

²⁸⁵ Idem, p. 13-38.

estaduais; poderes concorrentes; poderes não permitidos ao governo federal; poderes proibidos aos Estados; e assim por diante, na busca de equilíbrio para o relacionamento vertical e horizontal, que o Federalismo proporciona internamente entre os entes políticos.²⁸⁶

Ocorreu que, ao longo do tempo, foram surgindo conflitos quanto à esfera de atuação de cada ente, impulsionados por demandas de ordem interna como externa, obrigando ao Tribunal Constitucional norte-americano a adaptar a interpretação da Constituição, especialmente acerca do que seria a esfera específica de atuação do governo central. Para isso, foi reconhecido que os Estados-membros possuíam sua esfera de autonomia, a qual não se confundia com a soberania de um Estado nacional, em decorrência da Constituição, ou seja, a supremacia da Constituição também era reiterada nesse processo de interpretação e adaptação – ou adequação – interna das competências. Sintomático foi o fato de que, nesse processo de afirmação da independência e autonomia dos Estados-membros, cujo entendimento era muito forte a seu favor, mas que não poderia ser tanto a ponto de obscurecer o poder central, num determinado momento da história norte-americana, a partir da segunda metade do séc. XIX, o poder econômico atuou com uma liberdade quase absoluta, uma vez que os Estados foram impedidos de regular as atividades econômicas e a união se omitiu nesse campo, permitindo que as grandes empresas atuassem de forma livre e sem controles.²⁸⁷

Ao mesmo tempo que cresciam economicamente na sua ordem interna, os EUA cresciam e se expandiam, tanto economicamente quanto militarmente, na ordem externa, e isso dependia de mais poderes a serem outorgados ao poder central. Após a Primeira Guerra Mundial e a crise econômica de 1929, ocorreu a necessidade premente de maior inter-relacionamento e colaboração entre o poder central e os poderes locais, fazendo emergir a fase cooperativa do Federalismo, também denominado de Federalismo cooperativo, onde o Estado passa a intervir mais na vida social, especialmente nas relações econômicas, e o poder central adquire uma maior competência de ingerência e decisão, passando a condicionar muitas competências que estavam a cargo dos poderes estaduais. Diante disso, o Federalismo, que até então era marcadamente dual, ou seja, com a máxima preservação da autonomia estadual e descentralizado, passa a ser cooperativo, com a centralização e crescimento da ingerência do poder central sobre a sociedade como um todo, em detrimento das competências dos Estados-membros, mudança essa significativa, preservando-se até hoje, entendida como a mais adequada às novas realidades.²⁸⁸

²⁸⁶ BARACHO, Teoria..., p. 150-3.

²⁸⁷ DALLARI, O Estado..., p. 39-42.

²⁸⁸ Idem, p. 43-8.

b) FEDERALISMO ALEMÃO

No caso da Alemanha, do ano de 962 a 1806, fez ela parte da tentativa de reerguer uma segunda Roma, a partir da liderança de Carlos Magno, também denominado Império Carolíngio. A partir de 1806, a França emerge como potência central da Europa, abolindo o sistema anterior, fazendo que os alemães também se questionassem, diante do seu desejo libertário e liberal da época. A derrota francesa e a edificação de uma Europa fundada em valores monárquicos acabam por edificar uma Alemanha confederativa, onde os Estados, os “Länder” e as cidades-Estado vivem divididos em tudo, com exceção da defesa conjunta e a manutenção de uma língua comum. Nesse período, convivem sistemas políticos diferentes, massas demográficas e territórios assimétricos, bem como diversas ambições estratégicas. Entretanto, dessa realidade, desenhava-se as duas grandes potências dominantes internas: a Prússia, ao Norte, e a Áustria, ao Sul.²⁸⁹

A partir de 1850, Prússia e Áustria combateram para dominar totalmente a Alemanha e a figura de Bismarck seria fundamental para dismantlar o sistema confederativo, reconstruindo, a partir da Prússia, uma estrutura política que acaba refundando um novo império. Assim, em 1867, surgiu, sob a liderança prussiana, a Federação alemã do Norte, composta por cerca de quarenta Estados, reinos e cidades autônomas, que se estenderam por algumas regiões francesas e Estados alemães ao Sul, após a guerra entre a Prússia e a França de 1870. Com a proclamação do Imperador, ou *Kaiser*, Guilherme I, em 1871, o sistema político alemão foi monárquico e confederativo, com uma lei fundamental complexa que, além de estabelecer os princípios horizontais e verticais de separação de poderes, estrutura as garantias existenciais de ordenamentos jurídicos diversos, emanados de reinos, ducados, condados, principados, cidades livres, e território de administração imperial direta.²⁹⁰

Assim, os entes políticos que estruturaram a Alemanha eram Estados e regiões monárquicas, circunscrições aristocráticas, cidades republicanas hanseáticas e territórios federais diretos, onde, nestes últimos, os cidadãos vinculavam-se diretamente com o poder nacional agregador e não com um ente – região – intermediário. O sistema político do Império alemão era um misto de regime monárquico com uma forma republicana de governo, uma vez que não se caracterizava como um sistema parlamentarista puro sob regime monárquico, pois os governos eram nomeados e destituídos exclusivamente pelo monarca. Desta forma, ao mesmo tempo que a Constituição de 1871 reconhecia um pacto compromissório entre

²⁸⁹ ROGEIRO, Nuno. *A lei fundamental da república federal da Alemanha*. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 21-4.

²⁹⁰ *Idem*, p. 24-6.

dinastias e casas nobres – enfim, uma aliança entre príncipes – reconhecendo a necessidade de um Imperador nacional, ela também reconhecia a necessidade de duas Câmaras legislativas mais altas, o *Reichstag* e o *Bundesrat*, representando a pluralidade de interesses e ordens político-jurídicas, sendo seus representantes escolhidos diretamente – no primeiro caso – e indiretamente – no segundo – mas que detinham o poder legislativo do sistema político.²⁹¹

No século XIX, o debate político e acadêmico sobre o Federalismo era intenso na Alemanha, e também bastante divergente, onde questões demográficas, geopolíticas e geoestratégicas também influenciavam as discussões. Duas correntes se destacavam quanto à conformação final jurídico-política da Alemanha: (I) os defensores de um Estado nacional forte, com o reconhecimento de regiões ou Estados federados; (II) os defensores de uma aliança de Estados soberanos, mediante um pacto mais flexível e com a soberania meramente atenuada, de tipo confederal.²⁹² Com o fim do Império em 1918, surgiu a República de Weimar em 1919 que, pela centralização que realizou, atenuou a idéia federalista, a qual acabou por ser desfigurada completamente pela figura de Hitler. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Constituição de 1949 não só estruturou juridicamente a Alemanha como Estado, mas também refundou um país que novamente fora derrotado, dividido, ocupado e encontrava-se materialmente destruído, sendo o momento adequado para reformar a doutrina política até então dominante. Assim, o Federalismo implantou-se com a idéia de democracia representativa e fundamento regional.²⁹³

A República Federal da Alemanha é um Estado federal, composto pela Federação e os *Länders*, sendo que estes podem ser considerados como regiões federadas, com poderes políticos próprios e originários,²⁹⁴ enfim, um equivalente dos Estados-membros ou Estados federados, cujo relacionamento e forma de colaboração somente podem ser modificados por um poder constituinte originário. A maior parte do processo legislativo recai sobre a Federação, enquanto que a administração e a jurisdição recaem quase que exclusivamente sobre os *Länders*, mas, ao mesmo tempo que a Federação traça os princípios que regulam suas atividades locais, inclusive definindo que o direito federal e os regulamentos federais precedem ao seu direito elaborado localmente, os *Länders* tomam parte na formação do Parlamento, como órgão federal soberano, elaborando leis federais, intervindo nos assuntos da

²⁹¹ Idem, p. 27-9.

²⁹² Idem, p. 30-3 e 36-8.

²⁹³ Idem, p. 40-50.

²⁹⁴ Idem, p. 59.

Federação que passam por aquela Casa Legislativa, inclusive podendo concluir tratados internacionais, de acordo com o governo federal e nos limites das competências recebidas.²⁹⁵

Tal como ocorreu no Federalismo norte-americano, ao longo do tempo e de acordo com circunstâncias internas e externas de ordem política, econômica e social, o poder político dos *Länders* tem sido diminuído frente ao governo nacional, mas a opção alemã foi de escapar do Federalismo dual e estabelecer o Federalismo cooperativo, com a maior cooperação entre a Federação, os *Länders* e os Municípios. Esse Federalismo tem se revelado importante para a ordem democrática, a divisão dos poderes e o Estado de Direito, por completá-las, encontrando-se em transformação quanto ao seu modo de atuação.²⁹⁶

2.2.3. CARACTERÍSTICAS E TIPOLOGIA

a) PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

1) REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS, SOBERANIA E PACTO FEDERATIVO

Nesta nova forma de organização estatal federalista, o Estado federal convive com duas ordens políticas e diversas ordens jurídicas. No plano central emerge a União, com competências estatais plenamente delimitadas na Constituição e, no plano local, diversas regiões, também conhecidas por Estados-membros, cantões ou províncias, por sua vez com competências estatais delimitadas também na Carta Constitucional. Enfim, uma união de Direito Constitucional e não de Direito Internacional (tratado). Note-se, que o sistema de repartição de competências é rígido; trata-se de um sistema que prevê o mais claramente possível as diversas competências entre os entes estatais internos – com recurso à solução judiciária em último caso – de forma a não causar conflitos nessa esfera. Nasce, assim, com o ideal de encontrar equilíbrio entre a centralização e a concentração do poder – que poderia repetir o sistema jurídico-político que estavam submetido até então – com sua descentralização e desconcentração, a fim de respeitar as liberdades e especificidades locais, materializadas na autonomia político-jurídico e administrativa, como as competências locais e centrais próprias, delimitadas pela Constituição.²⁹⁷

Com pertinência a soberania, entende-se, contemporaneamente, que os Estados-membros perdem tais mecanismos se antes o possuíam, em favor do Estado federal como um

²⁹⁵ BARACHO, Teoria..., p. 166-7.

²⁹⁶ Idem, p. 167-70.

todo, que nasce da união dos referidos membros. A soberania passa a ser manifestada, na ordem internacional, através dos órgãos criados na esfera da União. Aos Estados-membros, são reconhecidas, por outro lado, suas autonomias, ou seja, as possibilidades de organizarem-se e governarem-se com suas próprias leis. Assim, como já ressaltado, contrapondo-se ao centralismo governamental de outras formas de Estado, aqui ocorre, como desiderato final, a descentralização política limitando o poder central, sendo a condução da política, no Estado, feita de forma plural e democrática, sob a égide constitucional e consenso das partes; observando-se, novamente, que o pluralismo não é só político mas também jurídico, com a convivência de duas ordens jurídicas em cada região: o local e a federal-nacional. Assim, se no plano interno existe uma pluralidade de entes políticos descentralizados, no plano externo apresenta-se o Estado federal, uno e coeso.²⁹⁸

Finalmente, é de salientar-se, que o princípio da impossibilidade de quebra do pacto federativo emana da vontade inicial, estruturadora dos povos constituintes. Observe-se que, da sua constituição como Estado federal, decorre uma série de inter-relacionamentos entre as instâncias locais e centrais resultando em ônus e benefícios recíprocos, onde todos os Estados-membros da Federação concorrem para sua concretização, além do que, a interdependência estreita que resulta da união, cria direitos e resulta obrigações, que tornam mais difícil a secessão de um ou de mais de seus membros. A União, assim, adquire a competências de intervir em qualquer Estado-membro que deseje deixar definitivamente a unidade federativa.²⁹⁹

2) UNIÃO, OS ESTADOS-MEMBROS E OS MUNICÍPIOS

A União constitui pessoa jurídica de Direito Público. Suas competências são necessárias à existência do Estado federal – que será aqui tratado simplesmente por Federação – detendo a autonomia de manifestação externa do Estado. Assim, no plano interno, manifesta, a União, em nome próprio e com competências próprias, de acordo com uma organização política fundada na tripartição de poderes, ou de funções, se entender-se que o poder é uno e indivisível dentro de um Estado, representando os interesses eminentemente nacionais, conforme fixados na Constituição do Estado que contém o pacto federativo. No plano externo, é ela quem detém a totalidade da representação do Estado perante a sociedade internacional, constituindo-se no lado unitário da organização federal, sendo ressaltado, como

²⁹⁷ ZIMMERMANN, *idem*, p. 40; SALVETTI NETO, *idem*, p. 65-7; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 179.

²⁹⁸ ZIMMERMANN, *idem*, p. 40-3; SALVETTI NETO, *idem*, p. 67-8; MALUF, *idem*, p. 184-5; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 185.

²⁹⁹ SALVETTI NETO, *idem*, 67-8.

elemento essencial da própria definição de Estado federal. Por fim, é ela também que detém a competência de intervir nos Estados-membros, naqueles casos previstos na Constituição, como medida excepcional e necessária para resguardar a integridade da Federação.³⁰⁰

Os Estados-membros são Estados segundo o Direito interno da Federação, sendo o Estado federal um Estado, segundo o Direito Internacional. Tanto aqueles podem ser formados pela união de antigos Estados soberanos quanto podem ser formados pela designação de antigos territórios ou regiões – sem autonomia político-jurídica – congregados num Estado unitário, para Estados-membros autônomos da Federação, como foi o caso do Brasil. Também a Constituição delimita rigidamente as suas competências e forma de participação na formação da vontade nacional. Eles possuem autonomia para se auto-organizarem política e juridicamente, elaborando sua própria Constituição interna e criando sua própria estrutura político-jurídico-administrativa, ou seja, estrutura executiva, legislativa e judiciária, como normalmente tem ocorrido. Sua participação na vontade nacional se concretiza no âmbito do Poder Legislativo federal ou central, através de representantes em duas casas legislativas, ou seja, uma Câmara com representantes proporcionais à população de cada Estados-membros e um Senado com representantes em igual número para cada Estado-membro. Aliás, autonomia e participação dos Estados-membros constituem-se em pilares que estruturam a sistema federativo em análise.³⁰¹

O Município ou Comuna, como regra geral, não figura como parte fundamental da existência de uma Federação. Normalmente, se configura como região de um Estado-membro, que estabelece as competências locais desse ente como um plano específico de poder. A sua recepção como membro federativo é característica única da Federação brasileira que, tendo em vista a finalidades deste trabalho, não será mais desenvolvido aqui, observando-se que diversos pensadores já ressaltaram que essa instância local comunal, ou nível específico de poder comunal, se revela como “a que melhor transmite o sentimento de cidadania e liberdade”.³⁰²

Assim, a Federação é um sujeito de Direito Internacional com *status* de Estado soberano diante da sociedade internacional. Seus Estados-membros são considerados autônomos apenas para os fins delimitados pela Constituição, os quais participam da formação da vontade da Federação, fazendo com que o poder político seja compartilhado

³⁰⁰ ZIMMERMANN, *idem*, p. 42-3; SALVETTI NETO, *idem*, p. 67-9 e 73-4; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 182-5.

³⁰¹ ZIMMERMANN, *idem*, p. 44-5; SALVETTI NETO, *idem*, p. 69-71; MALUF, *idem*, p. 185-7; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 181 e 186-7.

³⁰² ZIMMERMANN, *idem*, p. 46-7.

entre eles e a União. A autoridade da Federação atinge tanto assuntos internos como externos do Estado e todas as pessoas pertencentes aos Estados-membros passam, por um vínculo jurídico, a serem nacionais da Federação erigida, ou seja, sujeitos de Direito interno, decorrendo daí imediatamente direito e deveres que podem ser exigidos ou cobrados diretamente por todos eles. Da mesma forma, pelas características intrínsecas da organização político-jurídica, as pessoas ficam vinculadas a duas ordens governamentais, a local e a central. Uma Constituição formal e rígida é a base do pacto federativo, onde se consigna a distribuição de competências entre a União e os Estados-membros. Dentro de suas competências, os órgãos centrais da Federação, centradas na União, emitem decisões que tornam-se obrigatórias para todos os Estados-membros. Os órgãos centrais da Federação são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sendo que as decisões emanadas do Legislativo não estão vinculadas rigidamente à regra da unanimidade e os Estados-membros também criam suas estruturas legislativas, executivas e judiciárias, vinculantes às pessoas sob sua jurisdição. Uma vez estabelecida, a união é perpétua entre os Estados-membros, podendo outros Estados serem agregados ou, internamente, haver o desmembramento dos existentes, mas jamais se separando da Federação, podendo ser tomadas medidas de força, caso isso ocorra num ou mais Estados insurgentes.³⁰³

b) SINGULAR TIPOLOGIA

Estabelecido o delineamento geral do que seja um Estado federal, verifica-se que o mesmo adquire outros contornos singulares e específicos, próprio das diferenças culturais que marcam a origem e formação de diferentes povos do mundo. Desta forma, o Federalismo pode apresentar as seguintes formas: (I) Federalismo por agregação e Federalismo por desagregação; (II) Federalismo dual e Federalismo cooperativo; (III) Federalismo simétrico e Federalismo assimétrico.³⁰⁴

a) Denomina-se Federalismo por agregação ao surgimento de um Estado federal resultante da união de Estados anteriormente soberanos. Os primeiros exemplos histórico de Estados federais são resultantes desse tipo de Federalismo, tais como os EUA, a Suíça e a

³⁰³ DALLARI, *idem*, p. 257-9; ZIMMERMANN, *idem*, p. 38-9; CAETANO, *idem*, p. 134; KELSEN, *idem*, p. 310-2; SALVETTI NETO, *idem*, p. 64-75; MALUF, *idem*, p. 182-3 e 187; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 179-87; SANTOS G. F., *idem*, especialmente o capítulo I; FAGUNDES, *idem*, especialmente o capítulo 3; KELSEN, *Hans. Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 156-68.

³⁰⁴ ZIMMERMANN, *idem*, p. 53-64; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 47-54.

Alemanha. Já o Federalismo por desagregação é o resultante da transformação de um antigo Estado unitário para um Estado federal, como é o exemplo histórico do Brasil.³⁰⁵

b) Federalismo dual quer significar o tipo de Federalismo, onde é rígido o respeito à repartição de poderes delegados à União e aos poderes reservados aos Estados-membros. Haveria aqui uma justaposição – em contraposição a uma sobreposição – entre os ordenamentos jurídicos da União e dos Estados-membros, sendo exemplo, o Federalismo legado pelos fundadores da federação norte-americana. Já o Federalismo cooperativo é a designação que se deu ao tipo de Federalismo onde a União assume um papel preponderante e centralizador das importantes decisões políticas, que são tomadas pelo Estado e com reflexos em todo território federal. Apesar da designação pelo termo cooperativo, dando a entender a idéia de coordenação de ações entre a União e os Estados-membros, na prática, significa uma maior intervenção do governo federal em assuntos domésticos, que afetam diretamente a autonomia dos Estados-membros, não sendo incorreto ser denominado por Federalismo de subordinação. Evidentemente, a cultura política, onde se aplica as regras coexistenciais federalistas é que determinará se o Federalismo de cooperação será democrático e coordenado, com a participação cooperativa do poder local na decisões tomadas pelo poder central, ou autoritário, a ponto de desvirtuar o próprio sentido e existência da federação.³⁰⁶

c) Federalismo simétrico designa um tipo de Federalismo onde, por consequência direta de uma certa homogeneidade populacional, sócio-cultural, econômica e territorial, suas instituições jurídico-políticas, e a divisão horizontal e vertical dos poderes refletem diretamente esta realidade, havendo um equilíbrio na existência, funcionamento e resultado de suas atuações para o bem-estar das comunidades e da federação. Federalismo assimétrico, por outro lado, quer designar aquele tipo de Federalismo que, diante dos desníveis e disparidades regionais, territoriais e populacionais, bem como sócio-cultural e econômicos, deve agir através de suas instituições jurídico-políticas e do inter-relacionamento horizontal e vertical dos poderes, para corrigir tais desequilíbrios, a fim de favorecer equitativamente as comunidades envolvidas, resultando em benefício e fortalecimento final do Estado federal.³⁰⁷

³⁰⁵ ZIMMERMANN, *idem*, p. 54-6; RAMOS, *idem*, p. 47-8.

³⁰⁶ ZIMMERMANN, *idem*, p. 56-61; RAMOS, *idem*, p. 48-52.

³⁰⁷ ZIMMERMANN, *idem*, p. 61-4; RAMOS, *idem*, p. 53 e segts.

2.3. MODELOS DO FENÔMENO

Dois são os grande modelos históricos do Federalismo estabelecidos no mundo: o modelo norte-americano e o modelo alemão. O primeiro, é predominantemente um sistema dual, enquanto o segundo é baseado numa forte interdependência política, sendo que ambos procuram alcançar o equilíbrio das forças integrativas e desintegrativas constantemente presentes no Federalismo. Verifica-se que, paralelo ao plano factual-histórico, emerge a esfera racional-conceitual, procurando justificar racionalmente o Federalismo, observando-se que, no plano político desse debate, muito pouco pôde ser acrescentado ao que foi escrito pelos fundadores do Estado federal norte-americano. Entretanto, nas esferas econômica e sociológica emergiram novos elementos de análise, que somaram-se à compreensão do fenômeno, sendo de se notar que o foco dos debates atuais centra-se na descentralização do sistema.³⁰⁸

2.3.1. O PARADIGMA* NORTE-AMERICANO

No caso do Federalismo norte-americano, seu nascimento, como anteriormente salientado, coincidiu com a época da sua independência ou surgimento do país como um novo Estado independente na sociedade internacional. Segundo ELAZAR, os EUA nasceram com princípios e práticas federativas e uma cultura política calcada: (I) no compromisso de conservar a integridade dos entes políticos formadores da União; (II) de preservar os procedimentos – e respeito às prescrições – constitucionais; (III) o costume de trabalhar unidos para alcançar objetivos comuns. Tais elementos, marcantes até hoje na cultura norte-americana, conduziram à idéia de associação ou de não-centralização constitucional, onde o poder seria dividido em muitos centros, observando-se que esta associação, hoje, além de ser

³⁰⁸ BOTHE, *idem*, p. 5-9.

* Paradigmas, segundo JOHN VÁSQUEZ, são "as suposições fundamentais que os especialistas fazem sobre um mundo que estão estudando" (Apud OLIVEIRA, *Relações...*, p. 43); GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES, entende que um paradigma nas relações internacionais é "uma visão, uma interpretação, uma perspectiva dos fenômenos internacionais ou mundiais, amparada em algum método, cuja pretensão é explicar e dar sentido para os fatos que estão se desenrolando no cenário internacional. Um paradigma seria uma maneira de organizar a realidade, como define Eco" (Apud OLIVEIRA, *Relações...*, p. 43). Assim, paradigma "é um sistema teórico que orienta a investigação científica, dentro de determinados parâmetro axiológicos e metafísicos, com respeito pelas regras metodológicas do processo científico, e tendo em conta que uma perspectiva teórica diz respeito à estratégia a prosseguir para analisar, compreender e explicar os fenômenos inerentes ao objeto de estudo escolhido" (FERNANDES, Antônio José. *Relações internacionais contemporâneas: do mundo da Europa à Europa do mundo*. Itajaí: Univali, 1998, p. 119).

federal, estadual e local, também é não-governamental e privada, numa complexidade de inter-relação entre instituições e agentes, de forma que o desenvolvimento desse inter-relacionamento constitui-se na essência do Federalismo norte-americano.³⁰⁹

Compreendendo-se por não-centralização a designação da situação onde não existe um centro único de poder, sendo que o mesmo se encontra disperso em numerosos outros centros que necessitam coordenar-se entre si, a fim de dar funcionamento satisfatório as suas estruturas políticas – fugindo, assim, da idéia de uma descentralização que teria o significado de designar um centro específico e único – o modelo norte-americano segue um padrão matricial de distribuição de poder, procurando fugir de uma hierarquia ou autoridade central que determine a ação dos demais entes e participantes da vida política, numa cadeia de mando direto e fundado na hierarquia, como se fosse um sistema militar, ou mesmo de um centro por onde gravitaria uma periferia, que sofreria influências de acordo com as decisões tomadas pelo centro, e isso condicionasse a distribuição do poder dentro da estrutura.³¹⁰

O modelo norte-americano seria um sistema matricial, em que as esferas de poder se inter-relacionariam numa rede compartilhada, e não haveria hierarquia, muito menos uma influência preponderante de um esfera específica de poder; haveria, sim, esfera maiores ou menores de poder e atuação, mas não esferas superiores ou inferiores, sendo a diferença quanto à extensão – horizontalidade – do que altura – verticalidade – do exercício do poder. Essa análise fugiria do sentido clássico, que se dá à verticalidade ou horizontalidade do poder numa federação.³¹¹ Ora, tal modelo é ideal, entretanto serve como parâmetro para avaliação do desenvolvimento do Federalismo instituído nos EUA, assim como outros tipos de Federalismo que seguem estruturalmente, e como regra geral, um dos três modelos básico – com as adaptações de ordem práticas, mas calcados num princípio diretor – sucintamente mencionados: (I) o Federalismo hierárquico-piramidal, muito vinculado a sistemas políticos calcado em estruturas burocráticos; (II) o Federalismo centro-periferia, muito vinculado a sistemas políticos parlamentares; (III) Federalismo matricial.³¹²

³⁰⁹ ELAZAR, Daniel J. Estados unidos: la no centralización constitucionalizada. In: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.). *Hacia un nuevo Federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996 p. 153-5.

³¹⁰ ELAZAR, idem, p. 155-6.

³¹¹ O sentido clássico trata a verticalidade quanto ao relacionamento das esferas central e local de poder, e quanto à horizontalidade procura se referir à divisão ou separação de poderes numa mesma esfera e aos inter-relacionamentos que daí decorrem. Aqui ELAZAR dá um sentido específico às referidas expressões, primeiro colocando todos as esferas de poder num mesmo plano, depois concebendo as diferenças de competências entre elas não como decorrente de uma hierarquia ou superioridade de um poder sobre o outro, mas de uma maior ou menor entrega de poder para entes que coexistem, repita-se, num mesmo plano – equivalente – de existência política e que, portanto, precisam se inter-relacionar para poderem existir e sobreviver.

³¹² ELAZAR, idem, p. 157-8.

O Federalismo cooperativo norte-americano se fundamenta na idéia de que os interesses a serem compartilhados entre os entes políticos são maiores do que aqueles que não motivam tal atitude, desta forma, a idéia diretora é que a negociação da forma como irá se dar essa cooperação, está na essência deste tipo de Federalismo, a fim de que não haja a sobreposição de um ente de poder sobre os demais. Conclui-se daí que, entre a utilização da força e do confronto direto, busca-se o consenso através da negociação, pois isso faz parte da sua cultura, manifestação essa que ocorre já em nível municipal, entre o poder político local e a comunidade civil, na defesa de suas interesses e valores próprios.³¹³

Pelo sistema estabelecido na Constituição, nas competências concorrentes, a participação está aberta a todos, enquanto que nas competências cooperativas, a participação é obrigatoriamente exigida. Essa participação se dá através da política, da especialização profissional, da proximidade ou mediante um acordo. Por participação política, quer se designar aquela estabelecida no Congresso, sendo este o campo principal à configuração do caráter do Federalismo norte-americano, que transmutou do favorecimento da autonomia dos Estados para o reforço da cooperação e participação intergovernamental na política. A participação mediante a especialização verificou-se com o impulso do Estado do bem-estar social, pois profissionais de diversas especializações passaram a compartilhar experiências na busca de soluções para problemas além dos governos específicos, enfim, no atendimento dos serviços públicos diversos e especializados. A participação através da proximidade, verifica-se naquelas políticas determinadas por assuntos de proximidade geográfica, por favorecerem ações conjuntas mais eficazes, tanto de âmbito mais localizado quanto mais amplo, este último referente à política externa. Por participação através de acordos, seria aquela mediante programas intergovernamentais formais que são estabelecidos entre os entes federativos. Por fim, nota-se que, além desses modelos de participação, outros se estabelecem e são fixados doutrinariamente.³¹⁴

O Federalismo cooperativo norte-americano é um Federalismo nacional, fundado em quatro requisitos essenciais: (I) uma teoria federalista de governo, com poder não centralizado, combinando a supremacia nacional e o máximo controle local; (II) uma estrutura governamental dual, com instituições próprias em cada instância, suficientes para o exercício do governo em cada esfera autônoma; (III) programas de cooperação específicos, desenvolvidos mediante um sistema de relações contratuais; (IV) um conjunto de técnicas administrativas de colaboração, tanto em nível intergovernamental quanto político-

³¹³ *Idem*, p. 159-61.

³¹⁴ *Idem*, p. 162-5.

interinstitucional, voltadas à viabilização dos diversos programas políticos. Esse modelo, ao longo do tempo, passou por diversas mudanças, desde a máxima autonomia dos Estados-membros até a intensificação da intervenção federal em detrimento da autonomia dos Estados, mas sempre fundado em sua Constituição.³¹⁵

O que se desenha como desafio para esse Federalismo é se continuará sendo capaz de enfrentar os problemas presente e as demanda futuras, e se sua marca continuará a ser a maior centralização de poder político na União. Desta forma, questiona-se como ficará a distribuição de competências entre os entes de poder local e central, verificando-se, por exemplo, que no campo dos direitos humanos, os governos locais perderam autonomia regulatória, sendo que na assistência social de caráter geral começa a retornar, para os Estados, tal atividade. O fato é que ela também se defronta com o problema da diversidade ou pluralidade das forças sociais, que já não se encontram estabelecidas sobre marcos geográficos – ou uma base territorial – definidos, encontrando-se uma sobreposta a outra, emergindo uma nova forma de participação política da sociedade nos assuntos governamentais, nos seus mais variados campos.³¹⁶

2.3.2. O PARADIGMA ALEMÃO

A doutrina alemã justifica o Federalismo pelos seguintes pressupostos: (I) um meio de preservar a diversidade e as particularidades históricas no âmbito de uma união estatal maior; (II) possibilidade de proteção às minorias; (III) favorecimento, através do princípio da subsidiariedade, à competência da menor comunidade; (IV) assegurar a liberdade; (V) promover a democracia; (VI) ordenamento estatal eficiente, uma vez que a solução de tarefas seriam melhor desenvolvidas em pequenas do que em grandes unidades.³¹⁷

Entende-se que, hoje, o Federalismo procura agregar a unidade na diversidade, especialmente pela “divisão do poder através da separação vertical dos poderes (e a proteção das minorias por meio de independência territorial) e a integração de sociedades heterogêneas, onde se aspira preponderantemente à inclusão econômica (mas também política e militar) com a simultânea independência sócio cultural e/ou autonomia política dos estados membros [sic] ou províncias”.³¹⁸ As referidas forças centrípetas e centrífugas em conflito equilibrado –

³¹⁵ Idem, p. 165-7.

³¹⁶ Idem, p. 170-6

³¹⁷ BOTHE, idem, p. 9-11.

³¹⁸ SCHULTZE, Rainer-Olav. Federalismo. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 15.

conciliados – significariam, respectivamente, a integração e a igualdade das condições de vida, de um lado, e a autonomia e a independência voltadas à multiplicidade dessas mesmas condições de vida, por outro.³¹⁹

O Federalismo alemão foi um instrumento histórico para o alcance da unidade política do país, diante de uma população inicial etnicamente fechada, num território de amplas dimensões. Ao longo de sua existência, de acordo com o desenvolvimento cultural, os povos que constituíram o Federalismo alemão agregaram novos elementos, que se fixaram como justificadores para seu sistema jurídico-político. Assim, o Federalismo legitimou-se perante aos seus cidadãos como o mais adequado por ser o mais democrático, onde sua participação na formação da vontade e da composição do governo seria mais presente, além de ter um controle maior das ações que seriam desenvolvidas na esfera política, com decisões mais próximas de sua realidade cotidiana. Além disso, o Federalismo alemão favoreceria a separação vertical dos poderes e a intensificação do Estado de Direito, separação essa que permitiria a tomada de decisões políticas com mais transparência, reflexão e equilíbrio, do que seria possível se fosse apenas no âmbito da divisão horizontal dos poderes, pois não só as minorias controlariam tais decisões, mas também os Estados-membros, com seus interesses específicos, estariam diretamente envolvidos nelas, evitando a chamada concentração de poderes com a técnica de separação – limitação – de competências, ou do poder de domínio sobre determinados temas entre Estados-membros e a União, estimulando ou favorecendo a cooperação ou dependência entre eles. Tal fato favoreceria o Estado de Direito devido ao equilíbrio de poder e o sistema de controles que daí emergiriam.³²⁰

Ora, esse sistema seria apropriado à emergência da disputa política, favorecido pelo sistema de governo parlamentarista, possibilitando a formação de Parlamentos com composição político-partidárias diferenciadas – ecléticas – e estabelecendo, assim, um componente de equação complexo na ordem política, pois a representação partidária poderia ser majoritária localmente, mas minoritária nacionalmente, e vice-versa, fazendo com que a oposição tivesse uma maior participação democrática, e a situação experimentasse a condição de minoria, além do que isso acabaria se refletindo na atuação política individual dos cidadãos, participando mais dos debates e atenuando sua apatia ou antipatia pelos temas políticos. Em assuntos de competências comuns e concorrentes, onde União e Estados-membros atuariam em conjunto, um ou outro poderiam propor soluções técnicas mais

³¹⁹ *Idem*, p. 15.

³²⁰ LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: CENTRO de Estudos. *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 33-6.

inovadoras, o que permitira uma maior disputa entre essas esferas. A somatória de tais fatos favoreceriam o surgimento de novos quadros políticos às atividades parlamentares e governamentais, como promoveria o intercâmbio das elites políticas entre os planos local e central, numa troca de experiências que fortaleceria a própria existência política do Federalismo.³²¹

Observa-se, que a realidade federal acaba por se refletir também no favorecimento da emergência de centros culturais diversificados dentro de um Estado, que resultam num panorama universitário múltiplo, fundações culturais, teatros, casas de espetáculos, museus, bibliotecas, pluralidade de estações de rádio e televisão pública, jornais, revistas, igrejas, associações culturais e científicas, organizações econômicas e trabalhistas, todos com centros de influência descentralizados em diversos Estados e cidades, reproduzindo – quando for o caso – uma estrutura organizativa federalista. Observa-se também, que no âmbito econômico surgem políticas econômicas diferenciadas devido a diversidade de condições naturais, diversos tipos de fronteiras, presença ou ausência de riquezas, diferenças de densidade populacional, etc.³²²

O Federalismo alemão erigiu-se paulatinamente, através de compromissos que acabaram se fixando em sua Constituição, como por uma série de ordenamentos federativos complementares à ela, sendo que, uma marca desse Federalismo está na obrigatoriedade dos ordenamentos jurídicos constitucionais dos Estados-membros refletirem os princípios constitucional do Estado de Direito social e republicano consagrados na Lei Maior, a fim de garantir maior homogeneidade nesses marcos. Hoje, sob a ótica constitucional, a federação alemã é intangível, no sentido de que a organização político-jurídica federativa não pode ser extinguida, tratando-se de uma cláusula pétrea, portanto, inalterável, a não ser por novo processo constituinte originário. Desta forma, a União e os Estados compõem a República Federal da Alemanha, sendo que os Estados existem enquanto tais, conforme o disposto em seu Direito Constitucional, independentes financeiramente, e com direito a uma participação fundamental no legislativo, tanto no plano local quanto no plano central. Daí decorre que existe um Tribunal Constitucional que atua como avalista da União, e que irá impedir ou solucionar os conflitos entre a União e os Estados-membros, como entre os Estados-membros entre si, além de solucionar conflitos de interpretação sobre direitos e obrigações entre os órgãos federais, entre outros conflitos.³²³

³²¹ *Idem*, p. 37-8.

³²² *Idem*, p. 38-41.

³²³ *Idem*, p. 41-7.

O legislativo central alemão é marcado pela presença do denominado Conselho Federal, constituído por representantes dos Estados-membros, os quais são obrigados a votar de acordo com os interesses dos respectivos Estados, estando estritamente vinculados em suas atuações; desta forma, tais representantes não possuem um mandato livre que os possibilite votar de acordo com suas consciências. Assim sendo, eles são escolhidos diretamente pelos governos locais e não pela respectiva população, sendo sua composição obtida ou determinada por uma ponderação do peso respectivo que o Estado possui na federação.³²⁴ Como é possível verificar, não se trata de uma estrutura senatorial como verificável em outras federações.³²⁵

Trata-se de uma estrutura única de um Parlamento de governo de Estados, não havendo o fenômeno de bancada partidária em seu seio, o que não significa que não haja nele a eferverscência da atividade política de negociações e composições, atuando principalmente os funcionários públicos de alto escalão dos Estados-membros, pessoal técnico especializado que conhece diretamente as conseqüências empíricas das decisões que podem ser tomadas dos debates em curso, acerca dos temas de sua competência, mas, evidentemente, a decisão final é a vontade política dos governos locais. Observa-se que este Conselho, que atua na aprovação de leis federais, juntamente com a Câmara Federal,³²⁶ apesar de ter sua esfera de atuação expressamente descrita na Constituição, passou a atuar em grande quantidade de leis aumentando muito sua influência,³²⁷ além de possuir direitos de co-decisão junto ao governo federal.³²⁸

Nota-se, que os funcionários públicos, presentes no Conselho Federal, antes de tudo dão uma conotação e caráter mais técnicos às discussões e debates ali travados, menos influenciados por questões eminentemente políticas, aproximando o produtor do executor da norma, viabilizando uma maior aproximação entre a norma sendo elaborada, com a realidade fática onde será implementada. Enfim, incorporando à norma detalhes que são importantes

³²⁴ Sobre isso vide também O CONSELHO federal. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 77-8.

³²⁵ VOGEL, Bernhard. Federalismo e parlamentarismo: experiências da república federal da Alemanha com dois princípios da federação democrática. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 49-51.

³²⁶ Seria Câmara de representantes dos Estados-membros no legislativo federal, eleitos diretamente pelo povo para atuar na formação da vontade legislativa da Federação.

³²⁷ Tal fato, como não poderia deixar de ser, é fonte de atritos entre a Câmara e o Conselho, podendo até resultar em paralisia das atividades legislativas daquela esfera de competências; assim, para evitar esta última situação, existe uma Comissão Mediadora que promove encontros entre representantes das duas Casas, a fim de negociar e encontrar um fórmula que não obste o andamento dos trabalhos legislativos. In: VOGEL, idem, p. 57-8; O CONSELHO federal, idem, p. 84-5.

para a vida cotidiana dos destinatários finais. Tal Conselho, por sua estrutura e funcionamento, viabiliza uma maior influência dos Estados-membros, ou grupos de Estados-membros, nas decisões que são tomadas na esfera nacional, enfim, que os interesses específicos locais influenciem o processo de formação da vontade política da União.³²⁹

Há, no modelo Federalista alemão, uma divisão de tarefas entre o plano central e o plano local, entretanto, isso se dá com a preponderância do princípio da competência estadual, prescrevendo que as atribuições estatais e o cumprimento das tarefas do Estado são assuntos dos Estados-membros, desde que a Constituição não estabeleça o contrário. Como regra geral, são os Estados-membros que possuem incumbência da competência exclusiva das matérias em tudo que a Constituição não tiver entregue para outro ente e, em caso de silêncio, serão os Estados-membros que deverão decidir o que fazer no caso concreto. Desta forma, a Constituição estabelece que os Estados-membros terão atuação limitada nos âmbitos internacional da política externa e da política militar. No plano legislativo atuarão na medida que a Constituição não limitar em função de outro ente; no plano executivo, executarão as leis federais como se fossem assunto próprio, sendo que, em algumas delas – e de forma excepcional – atuarão na condição de poder delegado da União, observando-se ser aqui o principal campo de desenvolvimento da interdependência múltipla entre a União e os Estados-membros. No plano judiciário há uma divisão das atividades judiciárias entre os planos federal e o local, mas a jurisdição dos Estados-membros é organizada segundo critérios federais.³³⁰

A interdependência entre as tarefas da União e Estados-membros se verifica especialmente: a) na promulgação de leis federais e de prescrições administrativas com atuação conjunta; b) execução das leis federais como assunto próprio ou delegação da União; c) assistência jurídica e administrativa mútua; d) auxílio mútuo em casos de perturbações da ordem e catástrofes; e) defesa conjunta contra ameaças à ordem fundamental livre e democrática; f) interdependência acentuada no cumprimento de tarefas comunitárias e planejamento educacional.³³¹

³²⁸ Idem, p. 51-3. Nota-se que o Conselho participa na promulgação de decretos da União, bem como na promulgação de regulamentos administrativos do governo federal, estas de efeitos internos na administração pública alemã.

³²⁹ VOGEL, idem, p. 53-9. Ainda sobre o assunto, sobre a legitimação que possui o Conselho e as relações que estabelece com as assembleias legislativas locais e os governos estaduais, vide KLEIN, Hans. A legitimação do conselho federal e sua relação com as assembleias legislativas e os governos estaduais. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 91-106.

³³⁰ LAUFER, Heinz. A divisão de tarefas e a interdependência entre a união e os estados. In: CENTRO de Estudos. **O Federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 61-4.

³³¹ Idem, p. 68-70.

Assim, o Federalismo alemão é cooperativo no sentido de existir um “compromisso de coordenação e cooperação entre a União e os estados [sic] e dos estados [sic] entre si, a colaboração entre todos os que tem uma tarefa estatal a desempenhar em benefício dos cidadão”,³³² sendo marcado pela interdependência política. Tal interdependência se manifesta no plano administrativo, político-partidário, governamental e institucional. No plano administrativo se verifica na atuação coordenada entre administração federal e estadual; no plano político-partidário, nas formas de cooperação verificadas entre os representantes dos diferentes partidos nas diversas esferas de poder federal, nos diversos encontros e reuniões que daí decorrem; no plano governamental, na busca de coordenação de políticas que se manifestam nos diversos encontros específicos realizados entre governadores e secretários; e no plano institucional, na atuação das representações dos Estados-membros junto à União, nas conferências permanentes de secretários estaduais, nas tarefas comuns da União e dos Estados-membros, nos acordos políticos estabelecidos entre União e Estados, que ficam consignados em documentos jurídicos que precisam passar pela aprovação das assembleias locais, na interdependência dos planejamentos locais e central, e das diversas comissões criadas com participação da União e Estados-membros para condução de assuntos técnicos específicos.³³³

2.4. ELEMENTOS DE ANÁLISE DO FENÔMENO

Instituída nova forma de organização política – Estado federal – como teoria e *práxis*, emergiram elementos de estudos sobre essa instituição, a fim de possibilitar um melhor entendimento sobre tal fenômeno. O autor PIERRE-JOSEPH PROUDHON, em 1863, escreveu uma obra que se tornou, talvez, um dos mais importantes estudos sobre o Federalismo, pela abstração de análise e conteúdo de idéias voltadas à emancipação do ser humano em sociedade, com a defesa do fortalecimento do pluralismo social pela via da organização jurídico-política federal, elementos presentes na discussão sobre o tema em seus contornos contemporâneos, identificando um Federalismo mais democrático e a superação do Federalismo clássico. Escrito na fase mais madura de seu pensamento, dois anos antes de seu

³³² ARNDT, Klaus Friedrich; HEYDER, Wolfgang; ZILLER, Gebhard. Interdependência política no Federalismo cooperativo. In: CENTRO de Estudos. *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 107.

falecimento, é certo que suas idéias estavam vinculadas – tinham influência – ao seu passado político *anarquista*.³³⁴

Os estudos clássicos sobre o Federalismo não absorveram as idéias do pensador francês. As obras sobre o tema revelam que a questão do Federalismo sempre foi colocada em nível do relacionamento ou inter-relacionamento das instituições constituídas – poder central-local – mais especificamente o encontro de um equilíbrio entre as chamadas forças centrípetas e as forças centrífugas do poder interno, inexistindo um debate mais profundo sobre a participação das diversas comunidades no destino do Estado federal. Pode-se concluir daí, que o pressuposto teórico clássico seria o indicativo subjacente que se tornava suficiente ao entendimento do (inter)relacionamento poder central-local, pois estaria implícito no equacionamento de todas as demais questões emergentes e presentes, na existência diuturna de uma sociedade política.

Centralismo e descentralismo, autoridade e liberdade, autonomia e participação, forças centrífugas e forças centrípetas sempre foram binômios marcantes – nevrálgicos, poder-se-ia dizer – na análise do Estado federal. No fundo, trazem uma mesma ordem de idéias: ou o respeito ao poder local e a sua autonomia e liberdade, visando a possibilidade de cada vez mais poder agir de forma a se identificar com sua própria história e cultura ou, ao contrário, o centralismo do poder, determinando o destino da Federação e das diversas comunidades que dela fazem parte, fixando-se o poder central como a autoridade principal e subordinante dos poderes locais instituídos, como as escolhas e opções políticas que as comunidades locais terão que fazer para enfrentar seus problemas comuns.

Na seqüência serão abordados alguns elementos que procuram refletir, com maior intensidade, a realidade Federalista frente a experiência já vivenciada e as demandas de um mundo contemporâneo.

2.4.1. CENTRALISMO E DESCENTRALISMO

a) CENTRALISMO

O centralismo está muito identificado com o Estado unitário. Podendo manifestar-se de diversas formas e em outros tipos de organizações estatais, uma vez que nenhuma é

³³³ Idem, p. 107-15.

³³⁴ PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*. Lisboa: Colibri, 1996.

absolutamente centralizada ou absolutamente descentralizada no exercício do poder interno: (I) a centralização política caracteriza-se pela unidade da ordem política e jurídica, não comportando outras esferas de poder que possam dar origem a outros tipos de ordenamentos na jurisdição do Estado; (II) a centralização administrativa refere-se à execução das emanções provenientes do poder instituído, que implica a sua aplicação de forma única, dentro da jurisdição do Estado, sendo que tanto a aplicação da lei quanto à gestão dos serviços públicos são feitos por agentes do poder de forma única, independentemente do meio ou grupo social envolvido e interessado; (III) a centralização territorial abrange a extensão do poder do Estado em porções territoriais cada vez mais abrangentes; (IV) a centralização material refere-se à ampliação das competências do poder central estatal a assuntos ou interesses que estavam alheios ao ordenamento estatal, por entender-se dentro da alçada de poderes menores ou particulares, mas que transmutaram dessa qualidade, tornado-se de interesse direto do poder central do Estado; (V) a centralização concentrada refere-se também à execução das decisões emanadas do poder central, executadas por uma estrutura burocrática única, vinculadas hierarquicamente e diretamente ao poder central; (VI) a centralização desconcentrada trata de uma delegação parcial de poder aos agentes do Estado – sempre vinculados hierarquicamente – para execução dos ditames emanados pela autoridade central, mas sem titularidade de poder próprio, não significando a criação de agentes administrativos independentes, como poderia ser verificado na descentralização administrativa e na descentralização política. Observe-se que os órgãos descentralizados, conforme regra geral, funcionariam em nome da coletividade secundária da qual procedem.³³⁵

b) DESCENTRALISMO

De forma inversa da centralização, a descentralização pode ser operada pelos seguintes modos: (I) a descentralização política ocorre quando, dentro do Estado, surge uma outra estrutura orgânica de poder própria, com autonomia política, fazendo com que haja estruturas de poder distintas dentro desse Estado, com competências materiais delimitadas para cada estrutura; (II) a descentralização administrativa identificada também com instituições no Estado, de órgãos com autonomia funcional, sem capacidade política, aos quais são atribuídas competências administrativas para execução de funções pré-determinadas; (III) a descentralização territorial corresponde a capacidade própria de ente geograficamente

³³⁵ BONAVIDES, Ciência..., p. 151-3. Mais abaixo, poderá ser verificado que, a regra geral, é justamente contrária, ou seja, a descentralização, ou centralização desconcentrada, são técnicas de centralização, funcionando para favorecer o mando do poder central.

delimitado; (IV) descentralização funcional também denominada por descentralização técnica ou de serviço, representa a atribuição de determinadas atividades a um ente criado pelo Estado.³³⁶

A expressão descentralizar tem o significado comum de distribuição de encargos, de delegar a execução de determinadas tarefas conforme diretrizes traçadas por um poder central, dentro de uma relação hierárquica. Em seu sentido preciso, significa tirar do centro, observando que, em um sentido técnico preciso, decorrerá de convenções estabelecidas entre teóricos. No campo jurídico, o termo é muito utilizado em duas modalidades: descentralização administrativa e descentralização política. (I) Por descentralização administrativa entende-se a delegação de uma atividade a órgãos ou agentes da administração pública, mantendo-se uma relação hierárquica entre o delegante e o delegado. (II) A descentralização política é aquela que se caracteriza pela multiplicação de esferas de comando, com pluralidade de centros de poder, sem uma hierarquia entre eles.³³⁷

Há quem procure, doutrinariamente, diferenciar a não-centralização com a descentralização. A descentralização estaria identificada com o reconhecimento de um poder central, que estabelece um sistema ramificado de execução de decisões, mantendo a centralização na tomada de decisões. No Federalismo não haveria hierarquia, pois, não existe apenas um centro de poder, mas vários centros dispersos de poder, cada qual com sua autonomia e competência própria. Assim, a expressão correta a ser empregada ao Federalismo seria não-centralização, pois a descentralização implicaria num centro de poder, que decidiria e distribuiria a execução de suas decisões. Muitos teóricos identificam, nessa característica o princípio Federativo, o seu elemento fundante – pluralidade de poderes sem que qualquer deles seja superior aos demais – que sintetizaria a existência de um Estado federal.³³⁸

2.4.2. DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E AUTOGOVERNO NO ESTADO MODERNO

a) DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

São manifestações do poder que caracterizam o Estado moderno, constituindo mecanismos de viabilização e execução material do poder unitário de soberania estatal. São,

³³⁶ SANTOS G. F. *idem*, especialmente o capítulo I.

³³⁷ DALLARI, O Estado..., p. 67-8.

³³⁸ *Idem*, p. 67.

paradoxalmente, técnicas de concentração e centralização, um reforço da dominância e predominância do poder central sobre todas as esferas de atuação do Estado no controle da sociedade, um poder que quer ser exclusivista e monopolista, alcançando tal intento descentralizando e desconcentrando sua esfera de atuação.³³⁹ Qualquer análise de um novo tipo de Estado não pode deixar de abordar essas categorias, especialmente para identificar se o novo reproduz o velho ou se apresenta como efetivamente uma alternativa superior ao que até então foi colocado em prática, fundado na organização jurídico-política do Estado moderno.

A soberania não necessita da centralização e concentração integral de todo poder nos órgãos centrais do Estado. As técnicas de descentralização e desconcentração adquirem legitimidade e significação na exata medida que contribuem para garantir a concretização da vontade e das políticas soberanas definidas unitariamente no centro, viabilizando a estrutura e o poder hierárquico do Estado, do centro para a periferia, bem como sua autoridade e eficiência. Assim, na descentralização ou desconcentração não se retiram poderes dos órgãos centrais do Estado, para serem atribuídos a entidades e autoridades distintas e independentes, pois o domínio das atividades das entidades e os agentes estão integralmente vinculados, tanto funcionalmente como hierarquicamente aos referidos órgãos centrais.³⁴⁰

1) A desconcentração, na lição dos administrativistas, é um fenômeno de distribuição interna de um feixe de competência para determinadas unidades individualizadas, sendo considerada como técnica de natureza gerencial, onde se entrega a órgãos do Estado dependentes do poder central, alguns poderes decisórios.³⁴¹ Trata-se de distribuição, pelo país, de instituições de apoio, que funcionam como sustentáculos e prolongamentos do poder do Estado. Portanto, não permitindo o desenvolvimento de um poder local autônomo em relação ao centro. Desta forma, cada unidade desconcentrada estará a serviço direto do poder central soberano do Estado. Essa técnica, se assenta sobre uma dimensão espacial da organização do poder, dispersando-o territorialmente, mas concentrando o poder político e distribuindo parte do poder administrativo. Uma gama de funcionário e agentes, não eleitos localmente e hierarquicamente vinculados ao centro, garantem o exercício dos serviços ou atividades prestados pelo governo central, robustecendo a hierarquia unitário do poder do Estado moderno.³⁴²

³³⁹ AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado**. Porto: Afrontamento, 1998, p. 204-5.

³⁴⁰ AMARAL, *idem*, p. 205-6; vide também FAGUNDES, *idem*, capítulo 3, item 3.1.4.

³⁴¹ SANTOS G. F., *idem*, capítulo I, item 2.a.

³⁴² AMARAL, *idem*, p. 208.

2) A descentralização se circunscreve ao âmbito administrativo e está relacionada com uma subordinação hierárquica das entidades descentralizadas, perante os órgãos centrais de governo que as criaram para seu serviço. As referidas entidade, possuem competência apenas para executar as vontades e opções políticas definidas pelos seus superiores hierárquicos, conforme transmitidos e impostos hierarquicamente. Na descentralização política, o Estado cria uma pluralidade de instituições e de centros de poder espalhados estrategicamente pelo seu território, sem serem politicamente distintos, mas vinculados diretamente ao órgão do poder central, sendo as unidades descentralizadas, subalternas na estrutura hierárquica unitário do Estado. Mesmo com um mínimo de competência de decisão que possam possuir, ainda assim tais entidades descentralizadas funcionariam como agentes dos poder central, sob subordinação hierárquica do centro. Ainda no caso de possuírem legitimidade democrática, para seus agentes serem eleitos pelas populações locais, não há uma capacidade política própria – órgãos de governo próprio – para essas unidades descentralizadas, mas apenas autoridade ou competência administrativa delegada e limitada. As unidades descentralizadas acabam sendo entidades administrativas e não-políticas, cumprindo-lhes executar o que, hierarquicamente, lhes são determinados, mas vistas como unidades do poder local.³⁴³

b) AUTOGOVERNO

O autogoverno não foge a essa ordem de idéias, até mesmo porque apresenta-se como variante da desconcentração. Nascido na Inglaterra, foi o sistema que permitiu um poder central suficientemente forte, conquistar uma multiplicidade de centros autônomos de poder, impondo-se como poder único.

Trata-se de um “sistema de administração indirecta do Estado e uma técnica de alargamento, transporte e imposição da vontade política do centro sobre todo o país. Ironicamente, longe de representar um modelo de democracia, de entrega do poder às bases em sinal de respeito pelas suas identidade, liberdades, e idiossincrasias, o sistema anglo-saxônico de autogoverno surge como ‘instrumento de apropriação’ e de gestão, por parte do Estado, dos interesses e das prerrogativas da sociedade civil”.³⁴⁴ Nesse sistema, a Coroa promove a destruição das estruturas locais de poder e procura reduzir à unidade as liberdades e os poderes locais originários, chamando para si a responsabilidade de gerir o poder. Entrega à aristocracia fundiária – *gentry* – que como classe se situam entre as bases sociais e a nobreza

³⁴³ Idem, p. 209-13.

³⁴⁴ Idem, p. 206-7.

estabelecida, a administração indireta, que fica responsável apenas diante do centro que o nomeou e o empossou.³⁴⁵

2.4.3. REFLEXOS NORMATIVOS E REFLEXOS JURÍDICO-POLÍTICOS

a) REFLEXOS NORMATIVOS

Considerando-se o Estado e a sua forma de organização centralizada ou descentralizada, concorrerão tais formas à formação de diferentes ordens jurídicas. Deste viés jurídico, o Estado, tanto centralizado como descentralizado, circunscreve-se à esfera de validade das normas jurídicas. Uma ordem jurídica centralizada implica em que suas normas sejam válidas em todo território do Estado. Ao contrário, uma ordem jurídica descentralizada implica em normas com esferas territoriais de validades diferentes: com normas válidas para todo o território e normas válidas apenas para uma parte desse território. Assim, conforme seja o sistema centralizado ou descentralizado, haverá órgão ou órgãos diferentes que promoverão a criação e execução de tais normas. A criação de tais órgãos também se inserem na problemática jurídico-normativa sobre a questão.³⁴⁶

Como técnica de controle da sociedade e manutenção da paz ou convivência pacífica, a existência de uma ordem jurídica centralizada permite melhor a cumprimento de tais finalidades, especialmente se for considerado o funcionamento de uma ordem jurídica na esfera internacional e aquela existente numa esfera nacional. Em tese, seria possível pensar-se que a harmonia social poderia ser melhor alcançada com a centralização da criação, aplicação e – se fosse o caso – execução das sanções estabelecidas pela lei. Ora, o Estado federal, que é meio termo entre uma união internacional de Estado, de um lado, e de um Estado unitário, de outro, e apesar de apresentar como característica fundamental a descentralização, ainda assim é forma de organização político-jurídica perfeitamente compatível com a idéias de comunidade jurídica nacional, com a centralização verificável dentro de um Estado unitário nacional.³⁴⁷

Verifica-se que seu ordenamento jurídico é composto de normas centrais e locais, aquelas, válidas para todo o território do Estado, enquanto que estas são válidas apenas para certas partes de seu território. Sua criação é decorrente tanto dos trabalhos de um legislativo central como local, conforme o caso. Um indivíduo vincula-se tanto ao Estado-membro

³⁴⁵ *Idem*, p. 207-8.

³⁴⁶ KELSEN, Teoria geral..., p. 297-8 e 302 e segts.

³⁴⁷ KELSEN, Derecho y paz..., p. 153-6.

quanto à Federação e à ordem jurídica total – local mais central – que daí decorre. Cada Estado-membro estabelece sua própria Constituição, assim como uma Constituição nacional irá regular a Federação e a repartição de competências legislativas, administrativas e jurídicas era definida pela Constituição nacional onde, dentro de cada esfera de competências, tais atividades são executadas centralizadamente por cada ente, com capacidade e poder legítimo para fazer valer – obrigar e autorizar – suas decisões.³⁴⁸

b) REFLEXOS JURÍDICO-POLÍTICOS

Quais seriam as vantagens ou desvantagens da centralização e, por conseqüências, em sentido inverso, da descentralização? Elas se refletem tanto no campo político quanto no campo jurídico. Num Estado unitário com tendência predominante centralizadora, pode-se dizer que são aspectos positivos: (I) a extensão de uma só ordem política, jurídica e administrativa em todo país; (II) a fixação e existência de uma autoridade forte; (III) o favorecimento da unidade nacional; (IV) a formação de um corpo burocrático único, traduzindo-se em facilidade de sua organização – economia para os cofres públicos – como eficácia e racionalização dos serviços prestados; (V) a impessoalidade e imparcialidade no exercício das prerrogativas do governo.³⁴⁹

Já os aspectos negativos reportam-se às seguintes situações: (I) o sufocamento ou supressão da autonomia criadora das autonomias locais; (II) o excesso e sobrecarga de responsabilidades administrativas de importância reduzida ao poder central, que poderiam ser melhor administradas se localmente fossem atribuídas à responsabilidade de solução; (III) o retardamento das decisões de assuntos administrativos locais, devido ao desconhecimento dos problemas mais localizados pelos agentes do poder de nível superior; (IV) o favorecimento do surgimento de copiosa legislação de assuntos meramente locais, devido a centralização legislativa, assuntos esses sem importância em outras localidades.³⁵⁰

O fato é, que do conflito dessas forças antinômicas, o Estado federal sobreviveu como nova forma de organização social político-jurídica, revelando ser uma equação resultante do empirismo das ações humanas, tida mesmo como decorrência natural de todas as outras formas de organização que o ser humano construiu para si, pois tal forma de Estado já estava presente desde a Antigüidade na mente do homem.³⁵¹

³⁴⁸ Idem, p. 156-62.

³⁴⁹ BONAVIDES, Ciência..., 153-4.

³⁵⁰ Idem, 153-4.

³⁵¹ PROUDHON, idem, p. 76-7.

Elemento que sempre atuou para desintegrar uma federação encontra-se na identidade histórica de determinados grupos ou alianças, que sempre resistiram a se integrar numa estrutura estatal maior da que já existia para eles. Entretanto, é de se observar, que o processo de construção de um Estado federal específico é diverso – não seguindo uma linha histórico-política uniforme – e complexo, fazendo que o elemento da identidade seja um dentre tantos que se unem para viabilizar historicamente o processo. Por outro lado, elemento integrativo encontra-se no interesse econômico de um mercado maior, assim como no desejo de uma defesa comum, especialmente frente a inimigos externos.³⁵²

O Estado federal é, por natureza, descentral, busca sempre manter uma autonomia político-jurídico aos entes que o compõe. Enfim, a independência do local frente ao central, de forma a criar uma pluralidade distinta, não uniforme, de centros de poder autônomos, a fim de atender à alteridade que o cerca. Tais idéias, dentro de uma nova concepção de Federalismo, procuram inserir os elementos concretos da vida: o individual, o comunitário, a região, e assim por diante, como participantes concretos e necessários das decisões e vontades que são formadas política e juridicamente no Estado como um todo, e que afetarão diretamente sua vida particular. Tais idéias serão focalizadas no item referente ao princípio da subsidiariedade.³⁵³

2.4.4. ELEMENTOS DE UM NOVO FEDERALISMO

É consenso geral entre os estudiosos, que o Estado se encontra em crise. Nasceu num dado contexto e para atender os reclamos de sua época. Percebe-se hoje, as unidades estatais que não tem mais possibilidades de cumprir as tarefas que lhes estavam reservadas: garantia da ordem e segurança tanto interna quanto externa; promoção de adequada justiça; contribuição à construção de uma sociedade ética e solidária; desenvolvimento econômico; proteção do meio ambiente; decisões identificadas com a população que o compõe; entre outras responsabilidades³⁵⁴ Entretanto, se os modelos de Estado existentes produzem tais insatisfações, ao Estado federal soma-se outros fatores. Assim, fala-se também da crise do Estado federal.

O Estado federal contemporâneo está marcado pela centralização do poder. Tal centralização seria decorrência de injunções diversas, especialmente econômicas, que

³⁵² BOTHE, *idem*, p. 6-8.

³⁵³ Ver o item 2.4.5, desse capítulo.

³⁵⁴ AMARAL, *idem*, p. 17.

forçaram a uma ação centralizadora, anulando, praticamente, a autonomia que poderia existir nos Estados-membros.³⁵⁵ O denominado Estado do bem-estar social seria seu exemplo maior.

Porém, nota-se, que uma linha de pensamento diverso emerge para revelar, que o que está em crise é uma concepção específica de Federação,³⁵⁶ uma vez que calcada em valores de uma época que não mais permanece à atualidade. A doutrina originária do Federalismo se encontra em crise e as diversas ações e acontecimentos que sucederam-se, desde a época do surgimento do paradigma federal norte-americano até os dias atuais, fizeram com que muito se alterasse no funcionamento interno e externo do Estado federal. Enfim, exigências fizeram com que tivesse que se adaptar às demandas emergentes.³⁵⁷

BONAVIDES entende que três são as épocas marcantes que caracterizam o Federalismo, sendo que o binômio “autonomia e participação” se degladiaram para marcar efetivamente os referidos períodos. Desta forma, a primeira época é referente à origem histórica do Federalismo moderno, onde a autonomia e a descentralização preponderaram. A segunda época, foi aquela referente ao alcance do equilíbrio entre a autonomia e a participação, a equidade entre centralização e a descentralização. Já a terceira época, seria aquela referente à preponderância da participação e onde a centralização preponderou. É nessa terceira fase ou período, que se mostra marcante a crise do Federalismo, onde a figura do Estado-membro é diminuída em favor da União. Observe-se, que tal visão e entendimento somente seria possível se os padrões racionais de análise se prendessem a elementos teóricos que marcaram o Federalismo em sua primeira fase, ressaltando-se que o intervencionismo em si, ou a perda de autonomia do plano local, não podem ser vistos como dogmas destruidores do Federalismo, uma vez que eles se dão – intervencionismo e diminuição do poder local – e se desenvolvem onde os problemas são de nível mais elevado, obrigando o poder central a atuar para viabilizar o que os Estados-membros, por si, não podem empreender, diante do vulto dos recursos e esforços necessários para efetivá-los. Diante disso, advoga-se a necessidade de uma nova visão sobre o Federalismo, concatenada com o curso dos fatos contemporâneos.³⁵⁸

As idéias de centralização e participação devem ser entendidas como conceitos em seus devidos contextos. A autonomia sempre esteve ligada às idéias diretoras da possibilidade

³⁵⁵ BONAVIDES, Ciência..., p. 187.

³⁵⁶ Assim como também do Estado, ou seja, o tempo e suas circunstâncias moldaram o funcionamento do mesmo para novas formas de atuação.

³⁵⁷ BONAVIDES, Ciência..., p. 187. Aspectos da crise e particularmente com elementos críticos com relação à situação do Federalismo brasileiro vide BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 3. ed. amp. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 77-92.

³⁵⁸ BONAVIDES, Ciência..., p. 188-91.

de auto-organização e auto-governo de um ente federado, jamais confundido-se com soberania, tratando-se da independência ao exercício de determinadas atribuições, delimitadamente fixadas numa Constituição. A participação estaria ligada à idéia diretora da forma de um ente federado contribuir diretamente à formação da vontade nacional.³⁵⁹ Pois bem, em épocas de grande centralismo político numa federação, os Estados-membros perdem competências em favor da União, e isso implica que tal fato se concretiza com a participação dos próprios interessados – Estado-membros – para atingir tal objetivo, especialmente através do Legislativo federal, e aqui estaria o sentido de participação mais intensa do Estado-membro na vida da federação. É importante assinalar que a federação continua existindo, sendo que as principais ações políticas se sucedem na instância federal ou central, e não mais estadual ou local. Desta forma, diz-se que ocorre a preponderância maior do princípio da participação, em detrimento do princípio da autonomia.

Releva-se aqui, o fato de tal participação poder ser ou não democrática, conforme a cultura e a ética política reinantes no Estado, mas não se pode deixar de olvidar que essa participação oblitera as particularidades locais, ao nível do indivíduo e da sua comunidade mais próxima ou imediata, tornando as soluções e decisões decorrentes do centralismo político problemáticas ao nível federativo global, uma vez que, ao longo do tempo, diante da ausência de uma efetiva contribuição local para problemas que não são apenas nacionais, emergirá descontentamentos que o poder central não tem condições de solucionar devido as particularidades locais próprias.

O Federalismo clássico está calcado numa dicotomia fundamental, a autonomia-participação dos planos locais dentro da esfera maior da federação. Nota-se, que outros elementos estruturados como essenciais, na caracterização identitária do Federalismo, pressupõe a discussão sobre a extensão e alcance que os mesmos terão dentro da federação, uma vez que tudo o mais será decorrência desse debate prévio que, por natureza, é fixador estrutural dos alicerces – fundantes – da federação em construção. Desta forma, temos a repartição de competências e a qualidade da participação dos entes federados;³⁶⁰ a presença do Estado-membro na formação da vontade federal, a autonomia constitucional do Estado-membros, as atribuições exclusivas na área do Estado-membro, método de divisão vertical –

³⁵⁹ SALVETTI NETO, *idem*, p. 67-71; BARACHO, *Teoria...*, p. 49-50; BONAVIDES, *Ciência...*, p. 181. DALLARI, *Elementos...*, p. 257-9.

³⁶⁰ BARACHO, *Teoria...*, p. 47-8;

coordenadas e independentes – de poderes, ou a atuação direta sobre o povo,³⁶¹ entre outros, todos resgatados como elementos identificadores de uma federação.

A evolução das idéias federalistas, fruto de profundas transformações ocorridas no mundo, desde a surgimento da idéias moderna de Estado e, em especial, da idéia de Estado federal, inserem no debate federalista novos elementos teóricos, que antes não se manifestavam por não serem demandas próprias de uma dada época. Hoje, fala-se de um novo Federalismo mais democrático e plural, especialmente na Europa, cuja construção social jurídico-política é diversa, e que se insere na complexa equação do Federalismo como forma de organização estatal, especialmente tendo como pano de fundo – ou proscênio – a União Européia. Na sequência serão focalizadas as manifestações ilustrativas de alguns autores sobre o assunto.

a) A VISÃO DE PROUDHON

Dentro dessa perspectiva democrática e plural, PROUDHON, em sua obra, “Do Princípio Federativo e da Necessidade de Reconstruir o Partido da Revolução”,³⁶² já concebia um Federalismo extremamente descentralizado, voltado à preservação das singularidades locais, apesar de que suas concepções teóricas partiam de autonomia e liberdade alçadas a categorias e valores fundamentais numa sociedade, que a construiriam e estariam sempre revitalizando-as, aceitando as diferenças e decidindo por consenso, mas preponderando o local diante do central.

Considerando a autoridade e a liberdade como dois princípio fundamentais que embasam a ordem jurídica, ao mesmo tempo contraditórios, mas ligados indissolavelmente, irredutíveis um ao outro, e, em permanente luta, revelam que, em realidade, todos os sistemas de governos procuraram equilibrar um com o outro reciprocamente, surgindo daí os regimes ideais de autoridade e liberdade. O primeiro, seria o governo de todos por um só – monarquia ou patriarcado – e o governo de todos por todos – panarquia ou comunismo – cuja essência seria a indivisão do poder. Já o segundo, trataria do governo de todos por cada um – democracia – e o governo de cada um por cada um – anarquia ou auto-governo – cuja essência seria a divisão do poder. O regime da autoridade seria proveniente do patriarcado, ou seja, da autoridade paternal, sendo que o regime da liberdade seria fundado no contrato.³⁶³ A anarquia ou auto-governo seria a redução das funções políticas às funções industriais, aquelas

³⁶¹ BONAVIDES, Teoria..., p. 78-80.

³⁶² PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*. Lisboa: Colibri, 1996.

³⁶³ Idem, p. 39-43.

decorrentes das diversas atividades, ofícios e profissões, sendo a ordem social resultante, fruto da simples existência de trocas e transações no seio da sociedade.³⁶⁴

Ora, justamente por serem tipos ideais, a monarquia ou o comunismo, de um lado, e a democracia ou anarquia, de outro, não existem, no mundo, em suas formas puras, com a máxima divisão do poder – liberdade – ou a máxima indivisão do poder – autoridade – dentro de um sistema político. Assim, de fato – ou realisticamente – o que se desenvolveu foram governos centrado num ou outro princípio, mas com flexibilização – transação entre princípios – frente ao outro princípio oposto, pois as realidade fática da vida impuseram que assim fosse, surgindo formas de governo como aristocracia, oligarquia, república, etc, onde verificou-se que um princípio procurou sempre subordinar o outro, além de constatar-se, também, a emergência de contradições políticas que somente o mundo da vida poderia determinar como, por exemplo, as massas, em busca de liberdade, apoiarem uma monarquia, ou mesmo a burguesia, em defesa de seus privilégios, e buscando suas liberdades apoiarem uma monarquia constitucional com governo liberal. Surge, assim, o que denomina-se por essência das formas de governo que, na monarquia, seria a indivisão do poder governamental e administrativo, no absolutismo do príncipe – que seria ou uno ou coletivo – e sua irresponsabilidade; enquanto na democracia, seria a separação dos poderes, a distribuição das tarefas, o controle e a responsabilidade, conceitos esses que servem para identificar a natureza de um governo em análise. Desta forma, nem a monarquia, democracia, comunismo e a anarquia puderam realizar-se puramente como formas de governo, precisando transacionar-se reciprocamente em seus princípios fundadores.³⁶⁵

Ora, desse mundo e sua realidade, torna-se necessário compreendê-lo cada vez mais, para tirar dele o máximo de proveito dessas situações ecléticas e singulares, pois a vida em sociedade precisa ser administrada em proveito de todos e de cada um. Observa-se que um o ponto de equilíbrio, para uma fórmula que equacione tanto a liberdade quanto a autoridade, e suas diversas manifestações nos diferentes povos, é possível ser encontrado – revelado – no próprio desenvolvimento histórico, onde são manifestos os princípios referidos. Assim, em agrupamentos pequenos e mais primitivos é a autoridade que se impõe, mas, à medida que o grupo vai crescendo ao longo do tempo, a liberdade é que passa a prevalecer e isso se sucede como uma lei matemática e objetiva, uma consequência necessária dos fatos e acontecimentos humanos.³⁶⁶ O chefe irresponsável passa a ser súdito da lei e, posteriormente, num estágio

³⁶⁴ Idem, p. 44.

³⁶⁵ Idem, p. 45-59.

³⁶⁶ Idem, p. 59-62.

mais avançado – numa federação – passa a ser “um simples agente, instrumento ou servidor da própria Liberdade”.³⁶⁷

A idéia de federação emerge de um contrato, mas não de um contrato hipotético como o defendido por Rousseau. Um contrato realmente discutido, votado e adotado por todos os envolvidos, podendo ser modificado, sempre conforme a vontade dos interessados, contrato esse inexoravelmente determinado pelos acontecimentos, uma vez que, ao longo do tempo, a autoridade sempre cede lugar à liberdade e torna-se necessário pensar os termos em que ocorrerá, ou se realizará, essa liberdade. Assim, tratar-se-ia de um concreto contrato político sinalagmático, ou bilateral: onde as partes contratantes se obrigariam reciprocamente uns aos outros; comutativo: o que uma parte faz é equivalente ao que outra também faz; e fundado na democracia. Esse contrato político seria a federação.³⁶⁸ Aqui “é preciso que o cidadão, entrando na associação, 1º tenha tanto a receber do Estado como o que lhe sacrifica; 2º que conserve toda a sua liberdade, soberania e iniciativa, menos o que é relativo ao objeto especial para o qual o contrato foi feito e para o qual se pede a garantia do Estado”.³⁶⁹

Arremata o pensador francês PROUDHON, que a palavra federação, “do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança, etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, se obrigam recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe então especial e exclusivamente aos delegados da federação”.³⁷⁰

A partir daí, o autor procura defender uma concepção própria acerca do conteúdo de tal contrato, a fim de preservar e ampliar ao máximo as liberdades locais, reservando mais direitos, autoridades, propriedades, do que abdicariam com o pacto, e defendendo a formação de pequenos grupos soberanos, unidos pelo pacto federativo, e a diminuição drástica do poder de mando central. Desta forma, a essência da federação seria preservar mais liberdade e poder para os cidadãos que ao Estado, do mesmo modo, mais autonomia para as autoridades municipais e locais do que para a autoridade central; assim, o papel do Estado, mais especificamente do governo, seria “por excelência um papel legislativo, fundador, de criação, inauguração, de instalação”,³⁷¹ e jamais de execução e de prestação de serviços.³⁷²

³⁶⁷ Idem, p. 62.

³⁶⁸ Idem, p. 64-6.

³⁶⁹ Idem, p. 65-6.

³⁷⁰ Idem, p. 66.

³⁷¹ Idem, p. 72.

³⁷² Idem, p. 66-74

Asseverando-se que o sistema federativo é aplicável com caráter universal, enfim, para todas as nações e para todas as épocas, explica o autor, que não foi aplicado tendo em vista o estágio cultural dos seres humanos, que pode ser constatado conforme a construção dos diferentes tipos de instituições políticas desde a Antigüidade. Outra de suas vantagens, seria o fato de conter o ímpeto expansionista ou anexionista, que sempre se verificaram marcantes na existência dos Estados, uma vez que todos não irão se expor à guerra devido a ambição de um só, mas mantendo a força defensiva em caso de ataque por outros Estados. Assim, em linhas gerais, esses seriam os principais delineamentos conceituais que marcam o Federalismo proudhoniano, observando-se que ele fora crítico em relação ao Federalismo norte-americano, concebendo-o como um governo de intolerância, exclusão e arbitrariedade, onde reinava o espírito da aristocracia. PROUDHON defende um Federalismo agrícola-industrial, de âmbito econômico, a fim de proteger o comércio, a indústria e a agricultura, para daí alcançar e igualmente proteger as pessoas da exploração capitalista e financeira. O pensador se insurgia contra o feudalismo financeiro reinante, tanto no âmbito interno quanto externo da federação. Seria a sua concepção, a federação agrícola-industrial, no campo econômico, somada a federação política ou descentralizada, no campo político, enfim, tudo convergindo numa federação progressista.³⁷³

b) A VISÃO DE ROJO SALGADO

Seria possível conceber que as idéias do pensador francês teriam eco nos dias contemporâneos, quando se revê a questão federativa em busca de novos elementos conceituais, que extrapolem o sentido clássico de federação fixado pela cultura norte-americana? Note-se, que a marca do pensamento proudhoniano é uma concepção democrática de Federalismo, sendo que essa democracia tenderia diretamente a maior participação e reconhecimento do indivíduo, do local e do regional, em detrimento de um recrudescimento de poder no plano central. Aliás, tal idéia é alçada como fundamental, sob pena de reproduzir-se sistemas político-jurídicos centrados no princípio da autoridade.

Estabelecido o pacto, o Estado continuaria a existir, somente que impregnado pelo princípio da liberdade. Tal liberdade seria superior ao que poderia ser encontrada em qualquer outro tipo de sociedade política, de forma a existir de fato uma autonomia individual e comunitária local, construindo sua realidade e desenvolvendo livremente suas potencialidades, sendo respeitada a alteridade ali presente, assim como em outros locais, e os membros do pacto federativo. O consenso pactual inicial governaria os poderes e liberdades

³⁷³ Idem, p. 75-94.

das pessoas e instituições. Aquilo que fora fixado como objetivo comum, seria a federação responsável por promover, preservar e fiscalizar, enfim, zelar pelas ações direcionadas no sentido indicado contratualmente. Fora isso, a liberdade seria total, e no plano interno das diferentes profissões e atividades econômicas, a mesma idéia seria reproduzida, de forma a evitar a exploração humana advinda do capitalismo, como preocupação voltada para a dignidade existencial e social humana.

ROJO SALGADO ressalta, que a expressão “Federalismo” procura significar a filosofia, o conjunto de idéias e os movimentos que designam uma forma específica de Estado cujas características já foram acima acentuadas, enquanto que a expressão “federação” quer significar as formas específicas e concretas, as estruturas estatais erigidas e verificáveis, pelas quais se materializaram aquelas idéias e movimentos. No campo do pensamento, a idéia de Federalismo é identificada na figura de uma organização estatal definida, erigida nos EUA, em 1789, mas atualmente cederia lugar a uma nova concepção alternativa, dentro de marcos conceituais mais globais, dinâmicos e integrais da sociedade.³⁷⁴

Esse novo Federalismo viria impregnado de influências personalistas e humanistas, no sentido de proclamar a supremacia da pessoa humana, e voltado para edificar uma sociedade feita na medida do ser humano, afastado das idéias abstratas do cidadão individual, liberal ou mesmo de mero componente de uma classe social, como pretendido pelo marxismo. Aqui, o Federalismo se identificaria, tanto com a realidade concreta de cada um como com a realidade universal que compõe a existência humana, não olvidando as diversas tensões que emergem dessas realidades, aceitando a existência do uno e do múltiplo, enfim, da alteridade e da complexidade que marcam a vida existencial humana. Tratar-se-ia de uma síntese da dialética que marca duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade, do centralismo ou descentralismo político numa dada sociedade.³⁷⁵

Como um movimento em constante marcha, diante da impossibilidade de redução da complexidade existencial do ser humano a um só viés, esse novo Federalismo abarcaria o político, territorial, social, econômico, cultural e o espiritual da vida humana, enfim, o indivíduo, grupos, comunidades, grupos de comunidades, e assim por diante, sem negar as solidariedades e tensões que daí emergissem, como a pluralidade de obediências e lealdades

³⁷⁴ ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de integración europea: la europa de los estados y de las regiones*. Madrid: Dykinson, 1996, p. 20-4.

³⁷⁵ Idem, p. 25-33.

que não seguiriam um padrão cultural único e específico, refletindo em diferentes níveis de decisões e distribuição de poderes dentro do Estado.³⁷⁶

Os princípios que marcariam esse novo Federalismo seriam os seguintes: (I) a autonomia, significando o direito de expressar a própria personalidade e de autogovernar-se, se desdobrando em auto-afirmação: o direito de toda comunidade ou grupo ser reconhecido como tal pelos demais grupos e comunidades, auto-definição: a capacidade de traçar e fixar os próprios limites políticos e fronteiras geográficas, auto-organização: o direito de toda comunidade fixar suas normas fundamentais e auto-gestão: o poder à disposição das comunidades de administrar livremente suas riquezas, recursos e propriedades; (II) a cooperação, significando a solidariedade que deve existir no plano geral do território político do Estado, a fim de superar a competição e a desconfiança que daí decorre; (III) a participação, significando o favorecimento para que todas as comunidades e grupos atuem ativamente para a tomada de decisões na esfera superior da coletividade; (IV) a subsidiariedade, significando a conservação, pela coletividade inferior, de todas as competências e poderes que ela pode exercer eficazmente, somente transferindo para as coletividades superiores aquelas que ela, por si, não têm condições de executar de maneira adequada, dizendo-se então, que a coletividade superior apenas atuará em tais situações e condições, ou seja, subsidiariamente; desta forma, a subsidiariedade atua como norma e regra de organização social e política, respeitando as autonomias locais em sua particularidades e forças para solução dos problemas que eles são competentes e capazes para solucionar.³⁷⁷

É de se notar que o Federalismo apresentado por Rojo Salgado aproxima-se do Federalismo proudhoniano em alguns aspectos finalísticos, mantendo elementos do Federalismo clássico, atenuando muito o seu rigor, não reduzindo a complexidade social aos entes de poderes locais-central. O novo Federalismo seria muito mais democrático e, dentro dessa ótica, um Federalismo que, por sua vez, tem semelhanças e diferenças da linha do Federalismo democrático de ZIMMERMANN, como a seguir demonstrado.

c) A VISÃO DE ZIMMERMANN

Especialmente ao tratar da descentralização, do pluralismo e da subsidiariedade no Federalismo, ZIMMERMANN revela o acento de sua perspectiva democrática, onde a descentralização somente é eficaz se praticada por completo. A descentralização significaria a aproximação dos indivíduo ao poder político, a efetiva garantia de autonomia aos entes da

³⁷⁶ Idem, p. 33-6.

³⁷⁷ Idem, p. 39-53.

federação, a existência de diversidade ou pluralidade política garantida através de contextos regionais de poder. Tal processo é que garante a autoridade e recurso para os governos regionais, favorecendo a emergência de centros de poder e o equilíbrio federativo daí resultante. Assim, sob o ponto de vista político, o sentido democrático da descentralização significaria uma maior participação social na tomada das decisões políticas, a partir do seu âmbito local de existência, além de atender, também, a um imperativo de ordem espacial, que é a extensão geográfica de um país, ou seja, quanto maior o país, maior se torna a necessidade de descentralização, pois o exercício do poder é melhor quanto mais próximo estiver do povo. O local, sabe-se, é muito mais apto e flexível para encontrar as soluções que sua realidade regional demandam, permitindo a existência do atendimento de anseios e necessidades diversas, conforme as condições e necessidades específicas estabelecidos pela alteridade.³⁷⁸

No campo do controle popular do poder, a descentralização federativa realizaria a tarefa fundamental de trazer a participação popular no exercício do poder estatal, a fim de evitar abusos e desvios de poder. Esse contato, favorecido pela descentralização, contribuiria, então, para a boa atuação das instituições governamentais, através do contato direto entre agentes do poder público e cidadãos, atendendo a ditames de justiça, próximos da realidade cotidiana humana, para aqueles serviços que são executados pelo poder público em benefício da comunidade.³⁷⁹

Quanto ao pluralismo no Estado federal, segundo o autor, tratar-se-ia, antes de tudo, do estabelecimento de uma ordem jurídica que privilegiasse a formação e a existência de diversidade de opiniões e a composição dos justos interesses sociais manifestados, garantidos através de formações plurais de poder. Desta forma, observa-se a existência e manutenção da divisão horizontal e vertical do poder, garantidora da liberdade das partes e da delimitação das competências das instituições políticas erigidas, estrutura adequada conforme um modelo liberal-democrático de pluralismo, que foi adotado pelo autor, ou seja, “que postula a restrição da onipotência do Estado, mas prevê, dentre deste prévio entendimento, a ativa participação dos cidadãos nas decisões governamentais”.³⁸⁰ Tal estrutura plural, apresenta-se contrária a assertativa de que o poder central seja a única fonte de poder político e fonte exclusiva de todo direito, possibilitando a emergência de normatividades vinculadas às particularidades regionais, fato esse garantido pelo descentralismo das competências internas, num plano central e local, enfim, com normas variando de comunidade para comunidade, fugindo da

³⁷⁸ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 151-8.

³⁷⁹ Idem, p. 158-61.

idealização do padrão único de ação incidindo indiscriminadamente sobre a totalidade, atendendo à complexidade e a diversificação que transformaram a sociedade hodierna. Assim, o ordenamento jurídico do Estado federal é o todo composto pela normatividade produzida localmente e pela normatividade produzida centralizadamente.³⁸¹

Dentro dessa linha, o pluralismo tem por perspectiva reafirmar os valores da liberdade – em especial a autonomia da partes, com o respeito pelas inclinações específicas das minorias – e garantir a existência política de grupos regionais – entretanto, observando-se como contrapartida, uma incidência de maior responsabilidade por seu atos particulares e específicos – sendo que, no marco da igualdade, ela respeita as diferenças naturais existentes, privilegiando, assim, a autonomia e liberdade das forças políticas e sociais criadas – e em formação – existentes no seio da sociedade considerada como um todo. Diante disso, reitera-se a importância da divisão vertical do poder, especialmente fundada na existência de uma norma fundamental rígida e escrita num texto único: uma Constituição Federal.³⁸²

O cumprimento do ideal democrático assim se manifestaria: (I) pelo descentralismo; (II) pela defesa da liberdade. Sendo que, sistemicamente, ambos são aperfeiçoados pelo Federalismo, pois este procura favorecer a participação das pessoas nas decisões que afetam sua vida social e individual. Seu postulado fundamental seria a autonomia que, aliada ao ideal de liberdade e conjugado com os procedimentos democráticos de igualdade, favoreceria o consenso entre a alteridade existente, reconciliando o povo com um Estado federal plural. O pluralismo, seria o favorecimento da diversidade ou dos diferentes valores locais e regionais, da distribuição da competências, enfim, combatendo a homogeneidade característica do centralismo, sendo necessário a ação livre dos atores político-sociais, na busca de solução às demandas que lhe são peculiares, bem como da pessoa humana na condução dos assuntos públicos.³⁸³

E, por fim, o quadro do Federalismo democrático se fecharia com o princípio da subsidiariedade que, como já foi ressaltado, e abaixo será melhor desenvolvido, trataria de entregar ao poder local, o que teria de competência e capacidade de executar por suas próprias

³⁸⁰ Idem, p. 175.

³⁸¹ ZIMMERMANN, idem, p. 171-80. Sobre o tema, vide WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1997. Nesta obra, o autor parte da constatação do esgotamento do modelo jurídico liberal-individual, impondo-se o reconhecimento de um novo fundamento de validade – novo paradigma – para o mundo jurídico. Assim, partindo da supremacia de uma perspectiva ético-político-sociológica, defende o pluralismo jurídico no seio da sociedade, negando o Estado como única fonte de produção do direito, correspondendo à negação dele como centro único de poder político, uma vez que a sociedade não pára de gerar novas formas de instância de poder e juridicidade, em busca da concreção da dignidade e da justa realização da condição humana de vida.

³⁸² ZIMMERMANN, idem, p. 180-3.

³⁸³ Idem, p. 185-90.

forças, somente dando subsidiariamente – como auxílio – ao poder central, o que não poderia ser efetuado a não ser por essa outra instância de poder numa redistribuição de competências entre os diferentes níveis internos de poder no Estado, de forma a privilegiar as esferas políticas locais.³⁸⁴ Tal princípio já fora reconhecido pela Igreja Católica ao asseverar que o “*princípio da subsidiariedade está na origem natural das pessoas e comunidades sobre o Estado*”.³⁸⁵

Tal princípio é importante para o Estado federal, porque promove uma descentralização política que valoriza a autonomia dos indivíduos e dos grupos regionais, reconhecendo a maior eficiência do poder local sobre o poder central, para solucionar certos problemas, e investindo de maior competências e poder político aos entes autônomos estaduais, para que possam alcançar seus objetivos específicos com alto grau de independência política.³⁸⁶

d) A VISÃO DE DALLARI

Para DALLARI, um primeiro aspecto é que a aliança que se estabelece entre os Estados, no Federalismo, acarreta implicações políticas e jurídicas, revelando não só convergências, também ambigüidades e contradições. Tomando por base a doutrina de Daniel J. Elazar, verifica que o Federalismo pode ser utilizado por uma variedade de arranjos políticos. Apesar de ser utilizado como contraposição aos Estado unitário, cujo poder político é único e central, tem o Federalismo, servido para diversos tipos de arranjos, cuja característica básica é a multiplicidade de centros de poder, sendo que as particularidades próprias de cada qual não permitem afirmar que existam, ao final, organizações idênticas. Por outro lado, há Estados que claramente não se definem como federais, entretanto, seus arranjos internos possuem muitas das características federalistas, sendo um elemento comum o fato de possuírem territórios ou regiões com certa autonomia e que não se relacionam com o poder central de forma dependente, numa relação tradicional de hierarquia. Assim, por exemplo, a Espanha e a Itália possuem um poder central governando diretamente uma parte do território, enquanto convivem com regiões, cuja dependência do poder central é limitado para certos assuntos, enquanto que, para outros, possuem autonomia própria. De qualquer modo, tanto os Estados que afirmam-se como Estado federal, quanto os Estados que não o fazem, de alguma forma identificam-se, funcionando com vários centros de poder e com graus variados de

³⁸⁴ Idem, p. 199-203.

³⁸⁵ Idem, p. 203. Grifos no original. Sobre isso, vide *infra*, no item referente à subsidiariedade.

³⁸⁶ Idem, p. 203-5.

autonomia, podendo identificar-se aí um princípio federativo, mas que, nesse caso, torna sua aplicação muita ampla.³⁸⁷

Um segundo aspecto, é que o Federalismo procura conciliar, alcançar e manter, a unidade e a diversidade – princípio da autoridade e o princípio da liberdade – conforme Proudhon havia evidenciado. Aqui, a idéia de reunir entidades heterogêneas num conjunto de regras homogêneas comuns, sintetizado na afirmação de que o Federalismo busca a unidade na diversidade, de tal forma que a identidade cultural e política de cada ente federativo é preservada, sendo que a razão propulsora desse tipo de entidade política pode ser a centralização de unidades autônomas dispersas – como foi o caso dos EUA – ou mesmo a descentralização em unidades autônomas, que antes existiam unificadas, política e juridicamente.³⁸⁸

Um terceiro aspecto, é que o Federalismo proporciona uma complexa relação entre a estrutura e o processo de governo interno. Entende-se por estrutura de governo, o fato de que, no Federalismo, há vários governos atuando simultaneamente, cada qual com sua área própria de competência, território, estrutura administrativa, poder e, portanto, de atuação e tomada de decisões. Já o processo de governo quer significar o inter-relacionamento existente entre essa multiplicidade de governos atuando ao mesmo tempo, procurando conjugar esforços e harmonizar suas atuações nos diversos planos – níveis, áreas, esferas – federal, estadual ou local. Assim, estrutura e processo acabam se influenciando reciprocamente, de tal forma, que o funcionamento e a existência do Estado federal, é muito mais complexo que o modelo de Estado para o qual veio se contrapor, ou seja, do Estado unitário. Em primeiro lugar, as competências da esfera central e da local não são absolutamente delimitadas, e sem relacionamentos recíprocos, pois existem as chamadas competências concorrentes em que ambas as esferas de governo atuam, pois são assuntos de interesses local e nacional envolvidos. Em segundo lugar, a pluralidade de governos faz que haja um dinâmica entre a estrutura e o processo, de tal forma que haja um movimento do processo para determinar mudanças importantes na estrutura federalista, mudanças na forma de arranjo e conjugação dos governos entre si, para alcançar o máximo desempenho de suas atribuições.³⁸⁹

³⁸⁷ DALLARI, O Estado..., p. 49-51. Observa DALLARI que há aqueles que entendem tal formação político-jurídica com um novo modelo de Estado, uma terceira escolha entre o Estado Unitário e o Estado Federal. In: DALLARI, O Estado..., p. 51. Um questão que poderia ser posta aqui é, até que ponto o mundo da vida deveria ser enquadrado em estruturas mentais rígidas, impeditivas de extensão para outros fatos assemelhados, pelo motivo esses outros fatos estarem enquadrados rigidamente em outra estrutura intelectual rígida.

³⁸⁸ DALLARI, O Estado..., p. 51-2.

³⁸⁹ Idem, p. 52-5.

Um quarto aspecto, é que o Federalismo é um fenômeno político e sócio-cultural. Politicamente, o governo central procura promover o relacionamento dos governos locais, uma vez que além dos objetivos específicos de cada um deles, existe o objetivo maior de manter a própria união federativa. Sócio-culturalmente, a federação agrega unidades sócio-culturais diversas, entretanto, a união não é possível quando essa diferenciação é muito acentuada. Mas, essa convivência causa conflitos e a estrutura federativa tem servido para superá-los e alcançar uma convivência harmônica entre grupos étnicos e lingüísticos muito diferenciados. O papel do governo central é geralmente de constante busca de equilíbrio diante da diversidade, evitando-se que, nos planos político e sócio-cultural, haja o predomínio de um grupo; entretanto, tal equilíbrio é difícil na prática, fazendo com que acabe emergindo conflitos, fruto da proeminência de um determinado grupo na vida nacional. A solução para estas situações é o apelo ao discurso dos grandes interesses nacionais, que procuram diluir o particularismo da situação.³⁹⁰

Um quinto aspecto, é que o Federalismo implica meios e fins. Uma parte da doutrina e da prática política vislumbram o Federalismo como o meio mais adequado à consecução de certos fins, que podem ser geralmente objetivos de ordem geral, como a unificação política. Por outro aspecto, há aqueles que vêem o Federalismo como um fim em si mesmo. A prática federalista, sua simples existência, já seriam um fim em si mesmo, uma vez que o Federalismo implica num tipo relacionamento considerado o ponto mais alto que pode a convivência humana atingir numa sociedade políticas; haveria, então, uma virtude política intrínseca no Federalismo, fruto dessa busca de harmonia na diversidade.³⁹¹

Um sexto aspecto, é que o Federalismo convive com outra ambigüidade. Ao mesmo tempo que tem objetivos limitados, também possui objetivos amplo. Isso se extrai das correntes que pensam o Federalismo como um fim em si mesmo, ou como meio para consecução de certos fins. Tanto uma corrente quanto outra podem estabelecer, desta forma, objetivos limitados ou amplos, conforme as inclinações circunstanciais. Por exemplo, para quem o vê como um fim em si mesmo, o Federalismo seria a síntese da política como busca da interação humana ou mesmo um dos fins que a humanidade deve buscar para si; por outro lado, para quem o vê como um meio para alcance de certos objetivos, estes tanto podem ser amplos quanto limitados. Tal fato, demonstra que o Federalismo é um sistema político que

³⁹⁰ Idem, p. 55-7.

³⁹¹ Idem, p. 57-8.

comporta uma grande variedade de possibilidades práticas, tamanha a sua flexibilidade, sendo meio eficaz para a consecução de muitos fins.³⁹²

Mas há aspectos negativos nessa fórmula, conforme a história pôde registrar. Assim, no caso norte-americano, o Federalismo não impediu a guerra de secessão, travada, a partir de 1860, entre o Norte e Sul daquele país. Verificou-se, que o reconhecimento da identidade e autonomia dos Estados – na busca do equilíbrio entre o poder central e o poder local – não impediu que, num âmbito mais amplo, no caso, vários Estados ao Norte e vários Estados ao Sul, se congregassem sectariamente num conflito de interesses, sendo que a diferença regional não tivesse outra solução que não fosse a guerra. A fórmula norte-americana resolveu o problema de convivência ao nível particular de cada Estado, mas não pôde resolver ao nível de uma formação de comunidades regionais, fundado, no caso, na diversidade de sistemas econômicos, nos interesses e respectivos modos de vida.³⁹³

Os municípios, como menor unidade de governo, sempre se localizam em plano secundário dentro da federação, uma vez que não conseguem viver com autonomia, e seu sucesso muitas vezes depende da forma dependente de atuação com o governo estadual. Mesmo nas federações, onde a Constituição enfatiza a autonomia municipal, na prática ela não existe, alcançando, no máximo, uma dependência menos evidente. Assim, nessa unidade política, sendo a esfera ou nível político que mais corresponde a uma formação mais primeva e natural das pessoas, onde mais está presente a possibilidade de formação e prática da democracia, onde a influência dos povo nas decisões locais é mais presente, lamentavelmente não existe como posição proeminente na organização do Estado federal.³⁹⁴

O que hoje se verifica, é que o Estado federal é incompatível com a ditadura. Quando esta se instala, acaba na prática transformando o Estado num Estado unitário, com forte concentração de poder político. Assim, onde há Federalismo não há ditadura e, normalmente, o Estado federal acaba sendo identificado com a democracia, pois a sua existência e funcionamento acabam favorecendo o fortalecimento da mesma. Quanto à afirmação de que há vários centros de poder autônomos e independentes entre si, sem relação hierárquica, isso não é absoluto, pois verifica-se que, na prática, certas circunstâncias fazem prevalecer o poder central, como reconhecido doutrinariamente. Verifica-se, então, que apesar de formalmente não estar estabelecido uma relação hierárquica, há estabelecido uma superioridade da União,

³⁹² Idem, p. 58-9.

³⁹³ Idem, p. 59-60.

³⁹⁴ Idem, p. 62-4.

mas que precisa ser considerada cuidadosamente, uma vez que isso pode desvirtuar o Federalismo.³⁹⁵

A estrutura político-partidária interna, também influi no caráter do Federalismo, que é praticado num país. Desta forma, há Federalismo onde um só partido tem o predomínio completo no plano federal e local. Há também o Federalismo, onde um partido muito forte domina completamente o plano federal. Há, por fim Federalismo, onde ocorre uma alternância muito grande do poder, tanto no plano federal quanto estadual. Na prática, verifica-se que, quando os poderes federal e estadual estão nas mãos de um mesmo partido, existe uma predominância do plano federal sobre o estadual, surgindo um hierarquia de fato entre os poderes.³⁹⁶

O Federalismo pode favorecer o predomínio das oligarquias. O sistema democrático, que poderia decorrer da existência da pluralidade de centros de poder, acaba sendo desvirtuado, uma vez as que oligarquias são avessas à democracia e impermeáveis à modernização, procurando sempre manter a pobreza e a ignorância do povo, pois o comando do aparelho estatal – os dirigentes estaduais – está sob seu controle, restando ao povo apenas a formalidade de democracia.³⁹⁷

2.4.5. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

Não diretamente vinculado ao Federalismo em si, o princípio da subsidiariedade tem encontrado interpretações diversas, sendo usado a finalidades identificadas especialmente com o campo político-organizacional, em nível estatal, regional, ou comunitário, como atualmente junto ao processo da integração europeia.³⁹⁸

³⁹⁵ Idem, p. 66-71.

³⁹⁶ Idem, p. 71-2.

³⁹⁷ Idem, p. 72-6.

³⁹⁸ “O princípio da subsidiariedade é examinado com referência a vários temas que lhe são correlatos. (...) Suas relações com a autonomia política e administrativa levam às investigações em torno do Federalismo, bem como ao nível de governo a que ele se refere, seja superior ou inferior”. In: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 1. Mais adiante o autor assevera que diversas incursões são necessárias para compreender amplamente o referido princípio, aplicável de múltiplas forma e com diversas conseqüências em diversos momentos da vida institucional e constitucional de um país. “O princípio de subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunidade internacional”. In: BARACHO, O princípio..., p. 19.

Etimologicamente, possui vários significados. Primeiro, liga-se à idéia de algo que é secundário. Segundo, sua significação é mais expressiva, relaciona-se com a idéia de algo que é supletivo ou complementar. Um terceiro significado ligaria o termo como sentido de ajuda, estímulo e encorajamento.³⁹⁹ A idéia de subsidiariedade é antiquíssima. Tendo suas primeiras manifestações em Aristóteles, São Tomás de Aquino e Dante Alighieri. No século XVII e século XIX, foi invocada por pensadores como John Locke, Pierre-Joseph Proudhon, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Immanuel Kant, Ketteler, von Mohl e Georg Jellinek.⁴⁰⁰

Sua origem sistêmico-dogmática remonta ao surgimento do pensamento cristão e seu fundamento é de alcançar a garantia da dignidade da pessoa humana, sendo princípio de definição e caracterização dos inter-relacionamentos entre indivíduos e diversos grupos sociais originados e constituídos até a criação do Estado. Através da adequada utilização do princípio, identifica-se a competência real ou natural do indivíduo e dos grupos sociais até o Estado. Sua finalidade prende-se à apropriada distribuição das competências, necessárias para que cada um de seus usuários cumpra sua natureza ontológica, sem que uma esfera de atuação superior acabe neutralizando, diminuindo ou extinguindo as esferas de atuação e capacidade de cada instância inferior. Entretanto, foi somente a partir de São Tomás de Aquino, que a subsidiariedade se fixou em seu significado teórico-estrutural.⁴⁰¹

Partindo da concepção aristotélica de que o homem é um animal social e político, e que através de suas faculdades, da razão e da linguagem, se associa com os seus semelhantes para o convívio e cooperação e, assim, poder construir em liberdade as condições que lhe permita alcançar as finalidades de uma vida ética onde nada lhe falte, e, assim tenha felicidade, São Tomás de Aquino cria uma filosofia política, buscando alcançar a correta organização da convivência social do ser humano. A condição social e política é o modo de ser natural do homem, pois, como ninguém, é auto-suficiente. A busca da convivência social é decorrência imediata da natureza humana, e nessa inter-relação é suprido aquilo que individualmente lhe falta e alcança desenvolver, exprimir e viver, enfim, todas as suas virtualidades de ser humano. Daí também origina-se o político como decorrência natural, pois essa convivência acaba por reclamar o político como *locus* de poder, que a organizará e

³⁹⁹ BARACHO, O princípio..., p. 24; QUADROS, Fausto de. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da união européia**. Coimbra: Almedina, 1995, p. 14.

⁴⁰⁰ QUADROS, *idem*, p. 12-3.

⁴⁰¹ AMARAL, *idem*, p. 266-7. Observe-se que há quem entenda que foi Aristóteles quem primeiro escreveu sobre o tema, e que São Tomás de Aquino apenas complementou os ensinamentos daquele. In: BARACHO, O princípio..., p. 53.

estabelecerá em hierarquia, que fornecerá uma estrutura e uma “distribuição de poder capaz de guiar essa mesma sociedade e de a conduzir para o fim que a caracteriza”.⁴⁰²

b) PERSPECTIVA TOMISTA SOBRE A COMUNIDADE FAMILIAR

Poder não significa apenas domínio, mas também organização e orientação e, esse contexto é próprio da natureza do homem. O primeiro, é o poder de servidão, mas o segundo, é o poder político, este com a missão de governar e dirigir os seres humanos livres, como condutor da comunidade e instância de ordem no corpo social. Tendo em vista que o ser humano necessita do convívio e da cooperação com outros semelhantes para se realizar, e dessa convivência social o político se impõe naturalmente, então, tanto um quanto outro são co-naturais, longe de serem criações artificiais do homem. Assim, a família é a primeira sociedade humana e ela desempenha uma função subsidiária frente as pessoas que a integram, vinculada à razão e à linguagem – *logos* – como capacidade do ser humano para se associar e buscar em comum, sob direção e orientação política, as condições adequadas para o desfrute da plenitude de sua vida. Sendo exigência da livre natureza do homem, pois ao mesmo tempo que é necessariamente vital é também fruto da liberdade de dois seres, ela nasce subsidiária, porque está a serviço e como complemento natural da vida do ser humano; ali, o homem começa a se construir racionalmente como ser, partindo da satisfação de suas necessidades cotidianas. A família, assim, é a primeira entidade social natural, a célula social da humanidade, o fornecimento e garantia das condições de desenvolvimento humano, devendo ser, diante disso, autônoma, como núcleo de privacidade e inviolabilidade para que cumpra, sem interferências, os desafios que são colocados para a construção de uma vida ética humana, respondendo por seu próprio meios à exigências, que são impostas a essa unidade social.⁴⁰³

Somente a partir do momento em que a unidade familiar não é auto-suficiente para suprir as necessidades que o homem demanda, então é cessada a sua autonomia e outra instância acima da família deve assumir tal encargo, e proporcionar suprir a falta que a mesma não pode mais atender. Um nível social mais abrangente é criado pela própria natureza das exigências humanas, desta vez através de união de famílias em unidades superiores mais abrangentes, surgindo as comunidades que, em nível político e civil, correspondem às cidades, províncias, reinos e assim por diante. Mas, tais comunidades superiores, como a família, surgem subsidiariamente, respeitando-se, na busca da concretização do que lhes cabe

⁴⁰² AMARAL, *idem*, p. 267-8.

⁴⁰³ *Idem*, p. 269-72.

por natural inclinação e finalidade. A existência dessas comunidades intermédias deve concretizar-se em paz, ou seja, naquela situação onde cada entidade social criada cumpra o papel que teleologicamente lhe cabe, enfim, “as condições e os bens materiais e espirituais que propicia possam ser gozados sem receios nem ameaças, com tranqüilidade e estabilidade (...) na qual todas as unidades, desde a pessoa, na base, até à comunidade global, no topo, convivem em harmonia e concórdia, gozando, cada uma, de autonomia no desempenho de suas funções para as quais a natureza as vocacionou”.⁴⁰⁴

Segundo São Tomás de Aquino, a família existe para o fornecimento de condições e bens suficientes para geração dos filhos, sua nutrição e assemelhados; a cidade, para fornecer o necessário à vida; o reino, à defesa contra o inimigo, chegando a conceber o desenvolvimento de uma comunidade política mundial, onde todas as comunidades políticas estão como prolongamento da natureza social e política do homem. O político, nessa perspectiva tomista, não é arbitrário nem artifício, tampouco se impõe sobre o social e sobre as pessoas. Ao contrário, tem a finalidade de garantir condições que permitam a elas cumprir seus objetivos individuais, sendo subsidiário frente ao pessoal e ao social. Ele não é um valor em si e por si mesmo, é um meio para a autoconstrução e aperfeiçoamento do ser humano, não criando a pessoa ou sociedade, mas servindo a ambos. Diante disso, todas as sociedades políticas, desde a família até à comunidade universal, são identificadas com a própria natureza humana.⁴⁰⁵

c) PERSPECTIVA TOMISTA SOBRE O PODER POLÍTICO

A marca da subsidiariedade, na perspectiva tomista, implica que a integralidade do ser humano não pode sofrer interferência do poder político, a não ser quando tal poder servir ao social e ambos servirem às pessoas humanas, pois o social não cria a pessoa, nem o político cria o social, a não ser quando ambos servem à pessoa. Onde a personalidade do homem não necessita do social – das diversas instâncias sociais que são criadas por ele – nem do político, aí ambos não podem legitimamente penetrar, pois é de se observar que “cada homem possui um âmbito de espiritualidade, centelha de divino, que não necessita de qualquer auxílio exterior para auto-realizar e para cumprir a finalidade que imprime ao homem. Através dele, cada homem constitui-se como um todo, naturalmente completo em si mesmo e, por isso, capaz de alcançar a perfeição da finalidade que lhe foi inculcada pelo Criador. (...) Não é na condição social e política que se encontra a identidade mais profunda do homem, mas na sua

⁴⁰⁴ Idem, p. 273-4.

⁴⁰⁵ Idem, p. 275-7.

personalidade. E, por outro lado, são estas características humanas da personalidade, de individualidade e de vocação para a perfeição que fundamentam e legitimam a sua condição social e política. Para o género humano, o social é natural precisamente porque é só através dele que a personalidade de cada homem se pode cumprir”.⁴⁰⁶

Cada instância é um todo em si mesma, mas que significa e se desenvolve integrada numa pluralidade de todos superiores, dentro de uma normatividade que os liga e garante à satisfação de seus interesses e necessidades. O poder político é distribuído equitativamente entre as partes ou instâncias sociais, no sentido de que cada ser humano e cada comunidade possam bem viver a sua condição peculiar e finalidades específicas. Se o poder político acaba obrigando nestas circunstâncias, é para, na justa medida, ser o meio de o homem cumprir sua felicidade conforme sua natureza e finalidades. Ele funciona como aglutinador, guia e auxílio, a partir de um quadro social de base, o qual – poder político – deverá servi-lo, ainda mais, deverá decifrar capacidades e limitações de pessoas e comunidades para determinar os parâmetros de sua atuação, que é sempre suplementar às deficiências e carências das instâncias sociais inferiores, assim como reconhecedor do seu potencial e das suas capacidades e de seu direito de serem autônomas. O poder tem função subsidiária, porque obriga na medida que serve, respeitando a autonomia e atuando onde se mostra necessário, a fim de contribuir para a realização da condição humana, sendo legítimo somente nesta medida.⁴⁰⁷

Para São Tomás de Aquino, uma comunidade é o conjunto daqueles que se reuniram associativamente, no quadro de um mesmo ordenamento jurídico-político, para assegurarem as condições do bem viver e, desta forma, o poder pertence àquelas pessoas que formaram as comunidades de base, são as que devem definir participativamente, junto com os demais corpos sociais envolvidos e interessados, a delegação de competência para instâncias sociais superiores. O poder político exige a participação de todos no governo e seu exercício se dá conforme o direito que vincula a todos, negando-se o seu exercício como arbitrariedade de um governante.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Idem, p. 277-8.

⁴⁰⁷ Idem, p. 279-83.

⁴⁰⁸ AMARAL, idem, p. 284-9. Vide também BARACHO, O princípio..., p. 47-52, um resumo do sentido e significado de subsidiariedade, a partir de estudos diversos que partem da doutrina social da Igreja como base de pré-compreensão do fenómeno e instituto.

d) A DOCTRINA SOCIAL DA IGREJA E A ADOÇÃO DO PRINCÍPIO

A doutrina social da Igreja procurou seguir as lições de São Tomás de Aquino e concebeu a sociedade como fruto do impulso natural do ser humano. Todas as coletividades existem para a realização da personalidade e o bem comum de todas as pessoas, com suas autonomias e competências; elas derivam não como concessão do Estado, mas da adequação para realização de suas finalidades intrínsecas. “Síntese e superação de capitalismo e de socialismo, de individualismo e totalitarismo, de liberalismo e de lutas de classes, e antítese exacta da idéia de *razão de Estado*, os princípios fundamentais da autonomia e da subsidiariedade emergem a partir de uma concepção pluralística da sociedade, como conjugação de liberdade com a sociabilidade natural que caracteriza o ser humano”.⁴⁰⁹ QUADROS, ressalta que, essa iniciativa da Igreja visava, “por um lado, contrapor a autonomia do indivíduo e o pluralismo da vida social às ideologias colectivistas dos finais do século passado e do início deste século, e, por outro lado, combater os excessos dos liberalismo, que pretendiam a supressão do papel do Estado na vida social e económica”.⁴¹⁰

A sociedade não é um agregado de indivíduos, mas uma multiplicidade de entidades, cada uma com natureza, identidade e finalidades próprias, sendo que a ação política legítima está voltada para realizar a dignidade do ser humano. Nesse contexto, dentre os princípios políticos mais fundamentais sobressaem a autonomia e a subsidiariedade, numa sociedade que tem, no Estado, um ator tão importante quanto todos as demais comunidades existentes na sociedade, um dos momentos de direção e atuação do corpo social, um instrumento para serviço do social e da personalidade, originado do próprio pluralismo das formas sociais que integra, formando uma comunidade de comunidades. Sua finalidade é subsidiária das sociedades e das pessoas, garantidor de um vivência mínima ordenada. A subsidiariedade reflete a autonomia do social frente ao político e de cada uma das entidades políticas onde o ser humano se insere, inclusive do sistema internacional, onde, até mesmo aqui, a autonomia e subsidiariedade definiriam os poderes de uma autoridade universal e seu relacionamento com as demais entidades do sistema internacional.⁴¹¹

No seu sentido negativo, a subsidiariedade implica em limitar a ação de entidades políticas superiores em certas circunstâncias. Em seu sentido positivo implica, contrariamente, em tornar a atuação obrigatória em outras circunstâncias. A intervenção de uma entidade superior encontra-se delimitada pela autonomia da entidade inferior, havendo uma afirmação

⁴⁰⁹ AMARAL, *idem*, p. 289-90, grifos no original; BARACHO, *O princípio...*, p. 63 e 68.

⁴¹⁰ QUADROS, *idem*, p. 14.

⁴¹¹ AMARAL, *idem*, p. 291-5; QUADROS, *idem*, p. 18.

positiva dos direitos das pessoas e dos grupos frente ao Estado, por sua própria formação, de comunidades sobre comunidades, do mais simples ao mais complexo, preservando-se a autonomia de cada qual. A entidade social superior, ao mesmo tempo que não interfere nas liberdades e competências da entidade social inferior, deve fornecer os recursos necessários para que esta cumpra suas finalidades, como solidariedade e auxílio necessário para que seja efetivamente realizada a sua autonomia. Nesse sentido, é que se realiza as suas qualidades de orientação, estímulo, coordenação, suprimento e integração.⁴¹²

Assim, os “princípios da autonomia e da subsidiariedade sugerem a interpenetração das várias entidades que no seu conjunto compõem o Estado, pelas vias da colaboração efectiva entre todas elas, e da participação das entidades de nível inferior nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão das entidades de nível superior que integram. São estes os únicos meios de garantir, quer a autonomia de cada uma destas unidades componentes, quer a unidade efectiva e solidária de todo o compósito”.⁴¹³ Assim, a liberdade política se dá na participação, mas, é a solidariedade entre os cidadãos e a pluralidade de entidades políticas, que constitui o efetivo elemento aglutinador e mecanismo de integração social na concretização do bem comum geral. Desta forma, a doutrina social da Igreja tem a solidariedade e a participação como conceitos fundamentais, ao lado de autonomia e subsidiariedade com princípios estruturais social.⁴¹⁴

e) ABRANGÊNCIA CONTEMPORÂNEA DO PRINCÍPIO

Hodiernamente, reconhece-se que a origem do princípio da subsidiariedade assenta na doutrina católica,⁴¹⁵ que fundamentalmente procura defender a não-ingerência de uma ordem social superior sobre a inferior, naquilo que esta tenha plena capacidade e competência de cuidar por si própria. No entanto, a subsidiariedade passou a ser aplicada, concretamente, em outros domínios, como mais abaixo será melhor explicitado. Assim, por exemplo, no direito administrativo foi recepcionado com um dos seus princípios informadores,⁴¹⁶ procurando, juntamente com outros princípios administrativos, dar uma significação melhor a esse subsistema jurídico. Ele é uma garantia contra a arbitrariedade, em sua utilização para justificação de atos praticados, procura explicar ou justificar políticas de descentralização

⁴¹² AMARAL, *idem*, p. 295-7; BARACHO, *O princípio...*, p. 59-60.

⁴¹³ AMARAL, *idem*, p. 299; QUADROS, *idem*, p. 18.

⁴¹⁴ AMARAL, *idem*, p. 300-1; BARACHO, *O princípio...*, p. 63-4.

⁴¹⁵ Neste sentido também QUADROS, *idem*, p. 14.

⁴¹⁶ Dentro da ciência do direito público o princípio da subsidiariedade teve aplicação mais intensa no direito administrativo. In: QUADROS, *idem*, p. 16.

praticadas, sendo, assim, aplicável nas relações entre órgãos administrativos centrais e locais, cuidando da distribuição de competências e poderes numa organização complexa.⁴¹⁷

Os maiores estudos sobre o tema incidem no exame das relações entre o Estado e os agrupamentos ou instâncias menores, em especial, ao processo federativo e aos corpos intermediários que são criados, mas que aparecem estudados quando se procuram pesquisar o fenômeno no âmbito das relações internacionais. Neste último caso, se conceberia a existência de uma federação internacional e uma comunidade internacional funcionando conforme o princípio da subsidiariedade, reconhecendo que, além de governos e nações, surgem os grupos intermediários dentro das sociedades, que não podem ser reduzidos ao Estado e que devem atuar influentemente na comunidade internacional. Verifica-se que, somente através da subsidiariedade, seria possível a convivência de estruturas nacionais e supranacionais, baseada no respeito da diferença.⁴¹⁸

No âmbito econômico, o princípio da subsidiariedade foi traduzido como a ação da autoridade para o bem comum, somente naquilo que os particulares não podem por si – ou não querem – fazê-lo. Seria uma intervenção eventual, que cessaria imediatamente, quando os particulares assumissem a capacidade de resolver problemas sem ajuda alheia. Diferentemente do liberalismo do século XIX, a atuação estatal é justificada quando o mercado falha, sendo que, se a autoridade se inibe quando o bem comum exige sua intervenção, reproduzir-se-ia aquele liberalismo destrutivo ou mesmo a indiferença do governo para com o povo ou parcelas dele, que necessitam de ajuda. Mas, o controle do Estado sobre as comunidades e organismos privados e particulares não pode ser em base de um poder discricionário. Deve ser colaborativo, numa compreensão das inter-relações e particularidades específicas das comunidades maiores, comunidades menores e particulares.⁴¹⁹

No plano do Federalismo, é na Alemanha que ocorreram, mais recentemente, diversas revisões em sua ordem política e econômica, para permitir uma maior liberdade e participação das pessoas em diversas comunidades e entidades particulares. Ao lado da separação de poderes e da sua distribuição horizontal em diversos níveis, o Federalismo é justificado racionalmente da seguinte forma: (I) preserva a diversidade histórica e a individualidade; (II) facilita a proteção das minorias; (III) funciona, aplicando o princípio da subsidiariedade; (IV) é um meio de proteção das liberdades; (V) reforça a democracia, encorajando-a através da

⁴¹⁷ BARACHO, O princípio..., p. 26-32.

⁴¹⁸ Idem, p. 33-6.

⁴¹⁹ Idem, p. 37-40.

facilitação da participação democrática; (VI) produz mais eficiência social.⁴²⁰ A subsidiariedade, com base na doutrina da Igreja, “nas diversas formas de atividade social, não pode ter como meta destruir ou absorver os membros do corpo político, mas desenvolvê-los e propiciar que possam agir em clima de liberdade criativa. (...) [O] dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio de subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais”.⁴²¹

Tendo em vista que o Federalismo é fundado na harmonização da diversidade e do pluralismo de interesses, a subsidiariedade acaba sendo o instrumento adequado para estabilizar e compatibilizar os interesses diversos, que se apresentam numa comunidade federal. Mas é de se notar, que o Federalismo alemão não é marcado pela subsidiariedade, segundo a generalidade da doutrina, assim como também é de se observar que nos “Estados regionais, é velha a querela sobre a aplicação ou não do princípio da subsidiariedade nas relações entre o Estado e as regiões. Não estão estruturadas segundo o princípio da subsidiariedade, em Portugal, as relações entre o Estado e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e o mesmo ocorre no que toca às relações, na Espanha, entre o Estado e as Comunidades Autónomas, ou as relações, na Itália, entre o Estado e as suas regiões políticas”.⁴²²

O processo de integração em curso na Europa, a construção de uma Europa como entidade política regional, o surgimento de diversas nações no Leste europeu, entre outros, são causas que reforçam a idéia de subsidiariedade naquele Continente, em debates sobre a natureza e aplicação do princípio. Nesse plano, defende-se que ele extrapola o domínio político, admitindo-se seu emprego em qualquer forma de exercício de autoridade, seja ele qual for, como também em qualquer forma de agrupamento humano: no Federalismo, como sua mais expressiva significação política, na cultura, política, domínio social, educação, nas empresas e na Igreja. Também, como contra a globalização em vigor, defendendo decisões políticas mais gerais, originadas de fontes sociais e cívicas autênticas; contra o socialismo e o liberalismo, defendendo a solidariedade, a participação e a autonomia, na busca de uma nova

⁴²⁰ Idem, p. 43-4.

⁴²¹ Idem, p. 43-6.

⁴²² QUADROS, idem, p. 19-24.

forma de existência política, social, econômica e jurídica, voltada para o destino comum de todos os seres humanos.⁴²³

Com o Tratado da União Européia (TUE) de 1992, a idéia de subsidiariedade toma novo fôlego, para regular a repartição do exercício de atribuições entre os Estados-membros e a União Européia. Entretanto, antes do referido Tratado, a primeira tentativa de introduzir tal princípio foi manifestado através do Relatório Tindemans, como projeto de Tratado da União Européia, em 1984. Depois, integrado no Tratado da Comunidade Econômica Européia (CEE), através do Tratado do Ato Único Europeu de 1986. Em 1989, nos trabalhos preparatórios da TUE, o então Presidente da Comissão, Jacques Delors, pronunciou-se, num discurso público, a favor do princípio da subsidiariedade no âmbito da integração européia em curso, defendendo-o como um princípio fundamental à integração, conciliando o nascimento de uma União Européia com a fidelidade à pátria de cada um dos seus componentes. Observou-se que, para a concretização da inserção do princípio nos tratados institutivos comunitários, a Alemanha juntamente com a Inglaterra, atuou firmemente, por exigência expressa de suas unidades políticas internas, as denominadas *Länders*, que tinham receio de que o progresso da integração européia acabasse por diminuir o poder local legislativo.⁴²⁴

O TUE incluiu em seu texto uma cláusula geral sobre o princípio subsidiariedade no seguinte sentido: (I) primeiro enuncia o princípio da competência por atribuição, onde a Comunidade só pode atuar nos limites das atribuições que, explícita ou implicitamente, são conferidos pelo Tratado e para atuar segundo os objetivos nele fixados; (II) em seguida, através do princípio da subsidiariedade, são reforçados as restrições das atribuições da Comunidade, pois determina que, mesmo atuando dentro de suas atribuições, a Comunidade deve respeitar o referido princípio; (III) finalmente, através do princípio da proporcionalidade, é reiterado novamente a restrição às atribuições da Comunidade, pois seu exercício deve ser permitido por este princípio.⁴²⁵

Feitas essas considerações, a próximo capítulo será direcionado ao estudo da União Européia, sua evolução constitutiva e a importante e incomum funcionamento inter-relacionado de suas instituições supranacionais.

⁴²³ BARACHO, O princípio..., p. 58-63.

⁴²⁴ QUADROS, *idem*, p. 11 e 24 a 32; BARACHO, O princípio..., p. 72.

⁴²⁵ QUADROS, *idem*, p. 33-4.

CAPÍTULO III

UNIÃO EUROPÉIA: CONSTITUIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DE SUAS INSTITUIÇÕES

Do Império Romano à dominação religiosa da Igreja Católica verificaram-se séculos de adesão e submissão de diferentes povos a uma cultura unificadora, que se transmutou na centralização do poder através de Estados-nação. O sentido de unidade devido a um poder hegemônico, ou pelo menos a busca de uma unificação de esforços, que atendessem o limite desejável para suprir as deficiências de povos distintos no plano externo – mas que preservasse sua autonomia interna – nunca deixou de estar presente na vida dos europeus ocidentais.

O surgimento de espaços geográficos, amalgamados individualmente como identificadores, delimitadores de soberania, obrigou à engenharia a uma nova forma de aproximação de povos à busca e alcance de objetivos comuns, aproximação essa que teve nas dominações romana e religiosa o seu paradigma mais marcante, sendo que este último nunca pôde mais se repetir, a não ser no plano ideal do pensamento de escritores, que procuraram resgatar a união de diferentes povos, traçada pelo marco jurídico-político.

Assim, seguindo sua trajetória factual-histórica e conceitual-racional, a Europa, unida pela força das armas, depois pelo poder da religião, fragmentada em unidades jurídico-políticas independentes, teve, nessa última fase, que compreender melhor os anseios manifestados por intelectuais, uma unidade para seu futuro.⁴²⁶ Foi preciso que guerras outrora locais, de rivais dinásticos, se transmudassem para guerras mundiais com destruição de milhões de vida; que, de centro cultural, político e econômico do mundo, marcante em sua existência, perdesse, o velho Continente, especialmente sua hegemonia política e econômica;

⁴²⁶ Ao mesmo tempo que um nacionalismo exacerbado amadurecia depois da Revolução Francesa, um sentimento de integração e união dos povos europeus também se desenvolvia para assegurar uma paz que a Europa ainda não conhecia em sua história. O trabalhismo internacional teve um papel importante na instituição de um movimento mais concreto pela paz, antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial. In: SOLDIER, José. *A união européia: história – organização – funcionamento*. São Leopoldo; Unisinos, 1995, p. 14-5.

que ficasse destruído e em ruínas, por conseqüências de duas grandes guerras, que as cicatrizes passadas e atuais revelassem sendas amargas do que havia construído; enfim, que se verificasse, finalmente, o que de negativo sua cultura havia proporcionado, para que as elites européias efetivamente passassem a atuar, de forma concreta na consecução de uma unidade européia, livrando-a dos males que a exacerbada existência fragmentada dos povos que, com suas históricas rivalidades, haviam conduzido a Europa.

A União Européia, antigas Comunidades Européias, com se verá, é o resultado de um esforço conjunto de povos, histórias, culturas, elites e de conjunturas específicas, na busca de uma aproximação econômica, social e política entre Estados da Europa Ocidental, dentro de um projeto parcimonioso e progressivo de construção comunitária, com respeito à identidade cultural de todos os seus participantes.⁴²⁷ Aqui, não pode deixar de ter registro a atuação de elites européias que, motivadamente, atuaram para concretizar o ideal de integração, sendo um catalisador do processo, diante de povos que precisavam confiar naqueles líderes que lutaram para sua libertação durante a Segunda Guerra mundial. Não há dúvida, que outras circunstâncias somaram-se para produzir tal resultado: (I) a guerra que havia tirado milhões de vidas humanas e que também havia destroçado materialmente e espiritualmente os povos europeus; (II) as perdas da hegemonia econômica e da política internacional no mundo; (III) o medo de implantação do regime comunista diante do caos que estava o Continente; (IV) a indústria norte-americana ávida por lucrar com a reconstrução da Europa.⁴²⁸ Diante disso, cumpriu-se uma trajetória, onde os fatos e acontecimentos se uniram a processos intelectuais-conceituais, forjando uma integração que se verifica única, pois se fixa pela conjugação de diversos fatos arbitrários, revelando nova possibilidade de união econômica e política entre diferentes povos.⁴²⁹

A configuração da União Européia não deixa de ser uma incógnita, tendo em vista a imprevisibilidade dos acontecimentos que possam afetar a Europa Ocidental. Observa-se, que uma marcha já marcada pelo tempo revelava a inclinação pela integração, entretanto,

⁴²⁷ ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. **Lições de direito comunitário: parte institucional, ordenamento jurídico, liberdades de circulação**. 2. ed. amp. actual. Coimbra: Coimbra, 1992, p. 16 e 25.

⁴²⁸ Sobre o temor comunista e os interesses econômicos das indústrias norte-americanas vide também OLIVEIRA, Odete Maria de. **União européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999, p. 88. Também é de se observar que os EUA atuaram de forma significativa nos rumos políticos e econômicos – como de resto em muitos outros países do mundo – da Europa, que ocorreu após a 2ª Grande Guerra Mundial, sendo o reflexo disso a sua ainda participação em organismos internacionais, em princípio de caráter eminentemente europeu, como se verificará abaixo. Sobre isso vide também SOLDIER, idem, p. 15-6.

⁴²⁹ Vide também TEIXEIRA, António Fernando Dias. **A natureza das comunidades européias: estudo político-jurídico**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 86. É de se observar que especialmente a concretização da paz na Europa, devido às dimensões que uma guerra naquela região havia tomado, é muito ressaltada por vários

submetida à injunções de suas circunstâncias históricas, e como processo aberto à conformação definitiva que poderia ser dado a ela. Note-se, que muito tempo se passou até que o âmbito político se voltasse – retornando, desta vez, mais forte, devido ao clamor das circunstâncias históricas – para os pensadores e elites contemporâneas, cujos antepassados, desde há muito tempo, já vinham pregando por uma Europa unida em favor da paz, harmonia de convivência e bem-estar dos seus povos. Somente a partir daí é que essa integração regional de fundo econômico – e hoje marcada pelo viés político – se realiza como singular e única, assinalada por um contexto geográfico, histórico, político, econômico, social, cultural e temporal, eminentemente europeu ocidental.⁴³⁰

Verifica-se hoje, que a União Européia está além de uma clássica organização internacional e que nenhuma classificação teórica conseguiu enquadrá-la jurídica e politicamente, debatendo-se entre teses como a federalista e funcionalista, sobre os caminhos à construção da Europa. A questão de fundamental relevo, entre outras variáveis, é saber-se qual o melhor método a ser utilizado para concretizar a unificação e, uma vez alcançada, a que regime, deverá submeter-se o sistema unificado.⁴³¹

3.1. ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO

Como já assinalado no Capítulo I, pensadores, desde época remotas, já vinham se debruçando sobre uma possível unidade política envolvendo toda a Europa. Jeremy Bentham, Immanuel Kant, Pierre Dubois, Jean-Jacques Rousseau, entre outros, trabalharam no plano das idéias sobre o tema. O motivo principal que os impulsionavam, eram as rivalidades regionais internas que levavam a freqüentes guerras e que precisavam ser exterminadas ao bem dos povos envolvidos. Entretanto, foi a partir do início do século XX, especificamente após a Primeira Guerra Mundial, que emergiu um clima favorável à efetivação daquelas idéias idealistas para o contexto prático do mundo, que foi reforçado logo após a Segunda Guerra Mundial.⁴³²

autores como, por exemplo, STELZER, Joana. *União européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000, p. 19; e SOLDER, idem, p. 13.

⁴³⁰ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994, p. 51-9.

⁴³¹ CASELLA, idem, p. 74-8.

⁴³² CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário: o direito institucional*. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997, p. 30; ALVES, idem, p. 17. Sobre os pensadores que se debruçaram acerca de uma proposta de

3.1.1. PERÍODO ENTRE GUERRAS

No período de intervalo entre as duas grandes guerras mundiais, destacaram as ações de Luigi Einaudi, Conde Coudenhove-Kalergi e Aristides Briand. O primeiro, expressando sua preocupação acerca de um Europa unida, congregando os povos que lutaram na Primeira Guerra Mundial; o segundo, defendendo a necessidade de uma união paneuropeia, com forte inspiração norte-americana, cujos resultados repercutiram em apelo oficial para uma união europeia, ou mesmo de uma união econômica e aduaneira europeia, daí resultando na realização de um importante evento em Viena, denominado Congresso Paneuropeu, discutindo a formação de uma comunidade política única com vários Estados na Europa; já o terceiro, encetou iniciativas, influenciado pelo Conde Coudenhove-Kalergi, de caráter concreto junto à Sociedade das Nações (SDN) – precursora da Organização das Nações Unidas (ONU) – referendado por vários Estados nessa empreitada, prevendo um vínculo federal para seu projeto de uma União Europeia, mas com o respeito das soberanias instaladas, dentro de um caráter mais pragmático e com um sistema de contatos e solidariedades entre os Estados-nação, através de seus respectivos governos. Observa-se, que esta idéia posteriormente foi acatada com reservas, especialmente pela Grã-Bretanha, devido a seus interesses específicos, tendo sido abortada com a morte de seu idealizador e a ascensão do nacionalismo exacerbado e agressivo na Europa, especialmente na Alemanha de Hitler.⁴³³

3.1.2. PERÍODO PÓS-GUERRA

O fim da Segunda Guerra Mundial revelou uma Europa em ruínas material e espiritual, necessitada por atender as demandas mais básicas da sua população, enfim, com graves problemas econômicos e sociais por todo seu território. Do ponto de vista político, sentia-se pressionada pelo poderio ideológico que vinha do Leste europeu, dominado pelo União Soviética, agravada pela situação de fraqueza militar que a estava exposta, devido a desmobilização do exército inglês e a retirada do exército norte-americano. Tal situação motivou a necessidade de organização dos países europeus ocidentais a partir da unidade,

união europeia vide, além do que já foi abordado no capítulo I, relativamente aos aspectos históricos específicos sobre organizações internacionais, OLIVEIRA, União..., p. 83-4, especialmente a nota de rodapé n.º 155; e CASELLA, idem, p. 60-6.

⁴³³ CAMPOS, idem, p. 30-5; OLIVEIRA, União..., p. 86-7; ALVES, idem, p. 17; TEIXEIRA, idem, p. 82-3.

sentimento esse que já iniciara sua materialização durante o transcurso da guerra, com a aproximação motivada pelas circunstâncias bélicas contra a Alemanha.⁴³⁴

Winston Churchill, antigo Primeiro Ministro da Inglaterra durante a resistência contra o inimigo comum, foi uma das primeiras autoridades a envidar esforços para a união dos povos europeus, dentro de um quadro político confederativo, integrado por todos os países, inclusive e especialmente pela Alemanha e França, observando-se que a Grã-Bretanha, devido a sua comunidade de nações – *British Commonwealth* – e posição privilegiada junto aos EUA, não se encontrava vocacionada para participar de tal unidade junto a Estados que se encontravam em posição de fragilidade na época.⁴³⁵ Verifica-se, então, que o discurso de Winston Churchill, na Universidade de Zurique, em 1946, a favor da proposta dos Estados Unidos da Europa – para que esses povos pudessem viver em paz, segurança e liberdade – atingiu a opinião pública e seus dirigentes positivamente, observando-se que já estavam também ocorrendo movimentos visando alcançar uma federação europeia, o que foi reforçado pela fundação de diversos outros movimentos em vários países.⁴³⁶

Na seqüência, surgiu o denominado “Comitê Internacional de Coordenação dos Movimentos para a União Européia”, com intuito de coordenar todos os outros demais movimentos, realizando o importante Congresso de Haia de 1948, com a participação de importantes personalidades da Europa, protagonistas respeitáveis e representativos de diversos extratos da sua vida política, econômica, intelectual, social, cultural, científica e religiosa. Desse Congresso emergem as duas principais correntes políticas, que se degladiarão em discussões até os tempos contemporâneos, quanto ao perfil por onde se deva processar essa integração, ou seja: (I) uma corrente federalista, defensora de uma federação política – os Estados Unidos da Europa – com a instituição de uma autoridade supranacional; (II) uma corrente pragmática, defensora de uma integração paulatina, através de uma cooperação de Estados soberanos, hostil a um abandono de soberania por parte dos Estados.⁴³⁷

⁴³⁴ CAMPOS, idem, p. 35-8; OLIVEIRA, União..., p. 87 e 90; ALVES, idem, p. 17.

⁴³⁵ Outros fatores para a recusa da Grã-Bretanha, encabeçada pela Inglaterra, em participar de movimentos integracionistas europeus – mais profundos que o de simples cooperação – são explicados logo abaixo. É de se observar também que, ideologicamente, o perigo soviético favorecia concretamente uma integração e a defesa de uma Europa livre que, conforme concepção de Churchill, precisava dos esforços alemães, enfim, cooptá-los para não caírem sob guarda comunista. O rearmamento alemão era o elemento mais delicado dessa equação anti-comunista, pois a França, como se verá abaixo, tinha reservas quanto a essa possibilidade, tendo em vista o resultado disso na história recente e passada In: SOLDER, idem, p. 16-7 e 20.

⁴³⁶ CAMPOS, idem, p. 38-41; OLIVEIRA, União..., p. 90; TEIXEIRA, idem, p. 87-8; SOLDER, idem, p. 16-7; MATHIJSEN, P. S. F. R. *Introdução ao direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 15-6.

⁴³⁷ CAMPOS, idem, p. 41-2; OLIVEIRA, União..., p. 90-1; ALVES, idem, p. 17-8; TEIXEIRA, idem, p. 89; SOLDER, idem, p. 18-9.

Como resultado do Congresso de Haia, também foi criado um “Comitê para a Europa Unida”, que se transformaria, um ano depois, no “Movimento Europeu” cuja moção final, evocava a urgente convocação de uma “Assembléia Européia”, composta pelos Parlamentos nacionais, com várias funções voltadas para examinar a viabilização da união da Europa, designadamente quanto: (I) à expressão da opinião pública; (II) os aspectos políticos, jurídicos e econômicos pertinentes; (III) um Conselho da Europa; bem como (IV) uma Carta Européia de Direitos do Homem.⁴³⁸

Também desse Congresso de Haia de 1948, no âmbito da relações internacionais, o conceito de soberania é questionado, conforme estabelecido por Jean Bodin e desenvolvido pelos doutrinadores alemães do século XIX, começando a ser objeto de relativização, por ser uma construção histórica e aberto a outras análises do conhecimento. A concepção de soberania, resultante desse Congresso, remete à necessidade de transferir prerrogativas soberanas dos Estados para organizações internacionais, sendo no seio destas efetuado o exercício comum dos poderes soberanos pelos Estados, ou seja, a soberania passa a ser vista como divisível e permitindo a partilha de poderes entre Estados e organizações internacionais; a transferência de direitos soberanos volta-se para o seu exercício comum, em busca de uma melhor coordenação e desenvolvimento dos recursos materiais, imateriais e humanos dos diferentes povos que acedem em tal ato de transferência.⁴³⁹

Verifica-se, enfim, que a situação, tanto militar e política como econômica e social encontrava-se no cerne dos motivos que estavam a exigir a unificação da Europa.⁴⁴⁰ Mas a construção de uma unidade européia passaria por duas fases distintas, singulares e interpenetrantes: (I) uma de cooperação – que se desdobraria em cooperação defensiva, política e econômica – caracterizando-se por atuação dos Estados com pleno respeito as suas soberanias, dentro de um quadro de coordenação de atividades através de organizações internacionais; (II) outra de integração, caracterizada pela instituição de órgãos supranacionais, a partir do quadro clássico de encontro de Estados soberanos dentro de organizações internacionais, transferindo parcelas de suas soberanias.⁴⁴¹

⁴³⁸ CAMPOS, *idem*, p. 42-3; SOLDIER, *idem*, p. 19.

⁴³⁹ TEIXEIRA, *idem*, p. 18 e 89, nota de rodapé n.º 1.

⁴⁴⁰ ALVES, *idem*, p. 18.

3.2. PROCESSOS DE COOPERAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO

3.2.1. ÂMBITOS DA COOPERAÇÃO

a) A SEGURANÇA E A DEFESA: MEDIDAS E ORGANISMOS PRINCIPAIS

A cooperação, no plano da defesa, teve como marco o Tratado de Dunquerque de 1947, estabelecido entre França e Inglaterra, voltado à defesa e à assistência mútua em caso de nova guerra contra a Alemanha. Posteriormente, o Tratado de Bruxelas de 1948 uniu Grã-Bretanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo contra o novo inimigo que emergia do Leste, ou seja, a União Soviética, substituindo a aliança e o compromisso bilateral estabelecido no Tratado de Dunquerque – específico contra a Alemanha – pelo novo compromisso de assistência automática em caso de qualquer agressão armada, independentemente da procedência, mas prevendo também um sistema de consultas mútuas no campo econômico, social e da cultura e assim como um sistema de solução pacífica de controvérsias entre os Estados-membros. Na seqüência, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de 1949, trouxe os EUA como participante da defesa da Europa Ocidental, tendo em vista o perigo soviético na época. Finalmente, a organização da União da Europa Ocidental (UEO) de 1954, fruto de uma revisão do Tratado de Bruxelas, incorporou Itália e Alemanha como seus novos participantes, instituindo-se um Conselho Executivo e uma Assembléia Parlamentar, mas funcionando na prática como mero quadro de encontro entre seus membros, uma vez que a OTAN assumiu efetivamente como principal protagonista na organização da defesa da Europa, especialmente contra a ameaça soviética, observando-se que esta organização, com o fim do conflito Leste-Oeste, renasceu como fórum privilegiado para capitanear a política externa e de segurança comum da atual União Européia.⁴⁴²

⁴⁴¹ CAMPOS, *idem*, p. 45-126; ALVES, *idem*, p. 15-61; STELZER, *idem*, p. 20-42.

⁴⁴² CAMPOS, *idem*, p. 45-50; ALVES, *idem*, p. 23-4; SOLDER, *idem*, p. 23 e 35-6. A OTAN foi criado numa época difícil do relacionamento Leste-Oeste, uma vez que o denominado bloqueio de Berlin Ocidental (jun/48 a mai/49) pelos soviéticos, com o fechamento da via de acesso terrestre e fluvial para a cidade, a fim de obrigar que toda Berlin fosse anexada ao setor soviético da Alemanha, havia obrigado as potências ocidentais, além de pedir ajuda aos EUA, a criar uma ponte aérea para enviar todos os recursos materiais para a vida dos habitantes da cidade que estavam sob sua jurisdição, sendo o referido Tratado de Bruxelas o requisito necessário para que os EUA se engajassem militarmente na Europa no seio da OTAN, uma vez que cumpria, o referido Tratado, a exigência norte-americana de que houvesse formalmente uma demonstração de efetivo esforço daqueles países de organização e coordenação de suas forças de defesa, o que permitiu a aprovação do senado norte-americano à participação dos EUA na OTAN. In: SOLDER, *idem*, p. 22-3.

b) A ECONOMIA: MEDIDAS E ORGANISMOS PRINCIPAIS

A cooperação econômica contou inicialmente com o BENELUX. Uma organização internacional de cooperação de objetivo econômico, criada em 1944 – durante a guerra e já no seu final – pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo, com a finalidade de concretizar uma união aduaneira voltada a favorecer uma intensificação das trocas comerciais entre os países-membros. Entretanto, desde 1922, Bélgica e Luxemburgo haviam constituído uma união econômica de caráter incipiente, onde negociações intergovernamentais resolviam seus problemas. A Convenção do BENELUX previa algumas etapas iniciais a serem superadas, para finalmente estabelecer a adoção de tarifas comuns, e a liberação da mobilidade dos fatores de produção numa união econômica, tendo servido de paradigma à constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).⁴⁴³

Na seqüência, o Plano Marshall consistiu num projeto de recuperação da Europa com recursos norte-americanos. A criação de um organismo internacional no âmbito desse plano veio coordenar esforços dos países que aderiram a ele, manifestados nos desideratos de uma estreita cooperação de relações econômicas entre os participantes, aumento e desenvolvimento de sua capacidade de produção, modernização de seus equipamentos industrial e agrícola, aumento das trocas, entre outros. Concretamente, os países conseguiram se reerguer industrialmente, tendo aumentado muito seu comércio intra-europeu, além de terem instituído um sistema de compensação de divisas multilateral, através de uma União Européia de Pagamentos, que favoreceu o desenvolvimento das trocas comerciais. Finalmente, é de observar, então, que a instituição da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE) de 1948, foi colocada como requisito necessário para que a Europa Ocidental recebesse e administrasse os recursos norte-americanos.⁴⁴⁴

A criação da OECE foi um dos requisitos para que países europeus tivessem acesso ao capital financeiro norte-americano do Plano Marshall, uma vez que os recursos deveriam ser empregados coordenadamente à reconstrução econômica dos países europeus que aceitassem participar dos fundos desse plano. Até 1951, o montante destinado foi de 12,4 bilhões de dólares americanos, que os europeus não precisaram devolver em grande parte. Com tal valor, matérias-primas e bens de investimentos foram adquiridos nos EUA para ativar a indústria e o

⁴⁴³ OLIVEIRA, União..., p. 85-6; TEIXEIRA, idem, p. 90; ALMEIDA, Paulo Roberto. **O mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993, p. 57.

⁴⁴⁴ CAMPOS, idem, p. 50-3; OLIVEIRA, União..., p. 88-90; ALVES, idem, p. 22; TEIXEIRA, idem, p. 90-1; MATHIJSEN, idem, p. 16-7.

comércio europeu, iniciando, assim, uma das influências norte-americanas mais marcante no destino da Europa Ocidental.⁴⁴⁵

A OECE de 1948, foi transformada em Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1960 – treze anos após – mas com objetivos mais ampliados, e maior número de participantes. A OCDE incorporou os EUA e o Canadá, além de dezoito países europeus, perdendo seu caráter eminentemente europeu, reconhecendo que os objetivos iniciais, circunscritos apenas à Europa, precisavam ampliar-se para o âmbito de todos os países industrializados do mundo, favorecendo ainda mais o sistema de economia de mercado, à intensificação da liberalização das trocas econômicas e à busca do desenvolvimento do comércio internacional, entre outros, tendo em vista que tais medidas veriam a favorecer às relações pacíficas e harmoniosas entre os povos. De fato, para atingir seus objetivos, os países-membros acordaram em utilizar mais eficazmente seus recursos, desenvolver-se científica e tecnologicamente, incentivando a pesquisa, reduzindo obstáculos às trocas de bens e serviços, etc. Atualmente, Japão, Austrália e Nova Zelândia também são países-membros da OCDE.⁴⁴⁶

c) A POLÍTICA: MEDIDAS E ORGANISMOS PRINCIPAIS

A cooperação política, por sua vez, contou com o Conselho da Europa de 1949. Este Conselho nasceu como fruto do Congresso de Haia de 1948, através de compromisso estabelecido entre os Estados-membros da União Européia Ocidental (UEO): França, Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, além de Irlanda, Itália, Dinamarca, Suécia e Noruega. Sua composição abrange apenas países da Europa, sendo seus órgãos internos: um Comitê de Ministros, sujeitos à regra da unanimidade para a tomada de decisões, uma Assembléia Consultiva e Comissões Especializadas de Apoio. Foi criado com a função primordial de ser um fórum de concretização de uma união mais estreita entre seus membros, sob o signo dos princípios democráticos da liberdade individual e política, além da preeminência do direito, evidenciando-se um objetivo principal genérico e distante de uma efetiva integração política dos Estados, como fora o teor da moção final dos trabalhos desenvolvidos no referido Congresso de Haia. Outro de seus objetivos seria favorecer o progresso econômico e social, pois se considerava que, sem justiça social e desenvolvimento econômico, não seriam alcançados os ideais democráticos assinalados. O Conselho da Europa foi erigido com ampla competência deliberativa – com exceção de questões relativas à defesa

⁴⁴⁵ SOLDER, *idem*, p. 21-2.

⁴⁴⁶ CAMPOS, *idem*, p. 53-8; ALVES, *idem*, p. 22-3.

externa – e pouquíssimos meios para efetivar suas deliberações, funcionando como órgão de simples cooperação intergovernamental – nesse aspecto de acordo com desejos da Grã-Bretanha que sistematicamente resistia a uma integração europeia – sendo criticado, devido a essa realidade, por seus resultados.⁴⁴⁷

O Conselho da Europa é uma das mais antigas organizações internacionais europeia e que abrange a maior extensão geográfica, funciona como organismo de cooperação e não de integração, defendendo valores da democracia representativa e pluripartidária, como os valores morais estabelecidos pelas civilizações greco-romana-cristã. Sua realização mais marcante foi a Convenção sobre Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais da Europa, e a instituição de uma Comissão Europeia dos Direitos do Homem para receber queixas tanto de governos quanto de particulares nessa esfera, e de um Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – com sede em Estrasburgo – para julgar litígios envolvendo tais matérias.⁴⁴⁸

3.2.2. ÂMBITOS DA INTEGRAÇÃO

a) A DEFESA E A POLÍTICA: MEDIDAS E ORGANISMOS PRINCIPAIS

A criação de um exército unificado para a Europa Ocidental, motivado especialmente pela questão do rearmamento alemão e sua participação na defesa comum de países europeus ocidentais, sob autoridade única, constituía uma proposta alimentada no velho Continente. Surge, a partir da França, o Plano PLEVEN, em 1950, para a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), onde a Alemanha participaria da defesa atlântica, mas sem um exército próprio, com toda sua estrutura institucional e hierárquica. Um exército europeu seria criado sob a autoridade de um Ministro Europeu de Defesa e, no plano estratégico e no alistamento de tropas, a CED ficaria subordinada a OTAN. Em 1952, foi instituída a Comunidade Europeia de Defesa (CED), através de um tratado assinado pela França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, e, juntamente com a instituição emergiu imediatamente a questão crucial, uma defesa europeia comum sob que bases políticas e para quais interesses? Os objetivos políticos e militares deveriam ser coincidentes, ou seja, essencialmente se justificaria a defesa comum se a Europa Ocidental fosse considerada como uma Pátria única.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ CAMPOS, *idem*, p. 58-74; SOLDER, *idem*, p. 24-5; OLIVEIRA, *União...*, p. 91-2.

⁴⁴⁸ ALVES, *idem*, p. 19-21; SOLDER, *idem*, p. 25-6; CAMPOS, *idem*, p. 71-2.

⁴⁴⁹ CAMPOS, *idem*, p. 86-8; ALVES, *idem*, p. 30; TEIXEIRA, *idem*, p. 93-4; SOLDER, *idem*, p. 33. O plano proposto por Pevlen foi idealizado novamente por Jean Monnet, sendo que a sua motivação mais imediata foi o

Tendo por base tal concepção e dentro do marco estabelecido no Tratado da CED, uma de suas instituições, denominada Assembléia Parlamentar, ficaria incumbida de elaborar o projeto de uma Constituição, de estrutura federal ou confederal, e que enquadrasse as comunidades já criadas ou que viessem e ser criadas. Desta forma, foi elaborado um projeto para a criação de uma Comunidade Política Européia (CPE), que previa basicamente uma estrutura federal nos seguintes moldes: (I) um Parlamento da Comunidade, com poderes legislativos, composto pela Câmara dos Povos e Senado; (II) um Conselho Executivo Europeu, eleito pelo Parlamento da Comunidade e assistido por um Conselho de Ministros Nacionais; (III) um Tribunal; (IV) um Conselho Econômico e Social. Suas finalidades principais seria absorver as comunidades já criadas, realizar o mercado comum e promover a coordenação das políticas exteriores do Estados-membros. Ocorreu que resistências de alguns países a uma aproximação com a Alemanha, levou ao malogro as duas Comunidades – a CED e a CPE – inclusive com a rejeição francesa, sua idealizadora, sendo que diante disso, a Alemanha passou a integrar a OTAN, a partir daí com todas as suas forças armadas, sob o comando geral desse organismo de defesa continental.⁴⁵⁰

b) A ECONOMIA: MEDIDAS E ORGANISMOS PRINCIPAIS

1) COMUNIDADE EUROPÉIA DO CARVÃO E AÇO (CECA)

O processo da integração propriamente dito econômico é marcado pela denominada Declaração Schuman, onde o Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman, inicialmente propõe uma forma de composição para o fim dos históricos conflitos que marcaram a existência da França e Alemanha, conforme proposta idealizada por Jean Monnet, de colocar em conjunto a produção franco-alemã de carvão e do aço, sob o controle de uma Alta Autoridade comum, numa organização internacional aberta à participação de outros países, solucionando, com tal medida, três questões fundamentais da época: (I) a questão econômica, voltada para resolver ou reorganizar a siderurgia européia, que se encontrava no dilema entre o dirigismo privado, através de um poderoso cartel, ou o dirigismo público, no controle do mercado europeu do aço, aberto à participação de todos sem distinção

temor de uma expansão comunista na Europa, motivado pelos acontecimentos em curso na Ásia, especialmente a partir da eclosão da Guerra da Coréia. Ao pedido alemão e francês de reforço militar na região européia, os EUA pediram a contrapartida européia de incremento do seu poder bélico, que significava, na prática, o rearmamento da Alemanha, o que imediatamente foi recusado pela França que, além do fator histórico das conseqüências da preponderância militar da Alemanha na Europa, nessa época – 1950 – estava com parte de seu exército lutando na Indochina, o que a tornava mais fraca militarmente na Europa. In: SOLDIER, idem, p. 32-3.

a fim de favorecer o nível de vida e o desenvolvimento dos povos; (II) a questão política, voltada para solucionar ou eliminar as causas de conflitos históricos franco-alemães, através de novas bases de entendimentos, dentro de um quadro onde não era mais possível ignorar a recuperação político-institucional da Alemanha Federal e da necessidade de incorporá-la dentro do quadro de defesa contra o inimigo comum soviético, implicando em rearmá-la e também no reacendimento de temores do que isso poderia significar no futuro, a não ser numa fórmula que comprometesse os interesses vitais da Alemanha numa integração franco-alemã indissolúvel ou irreversível na prática; (III) a questão da unificação europeia, que exigia, para a sua realização, a superação das fórmulas clássicas de justaposição de soberanias e simples cooperação, que não avançavam em direção a uma profunda e forte integração europeia, uma vez que as fórmulas da UEO, OECE e do Conselho da Europa visivelmente não avançariam na direção de uma integração de molde federal.⁴⁵¹

No campo teórico, tal forma de integração foi identificada como funcionalista, devido ao fato de que a abdicação paulatina de partes da soberania dos Estados para organismos supranacionais e o sucesso dessa iniciativa ampliaria o mesmo para outros domínios até atingir praticamente todos os campos da atividades humana. Através de um enfoque econômico seria também atingida a solidariedade política, e de uma base de ações cooperativas seria então atingida a integração, numa linha progressiva e crescente.⁴⁵² Além disso, havia a concepção de que a paz duradoura na Europa não poderia ser realizada através do marco da soberania, como até então havia sido estabelecido, ou seja, a soberania nacional como fundadora de uma política de rivalidades e protecionismos econômicos.⁴⁵³

Desta forma, a paz e a unificação da Europa Ocidental, através da gerência comum de um fator de produção essencial para o desenvolvimento econômico de todos, assim como a asseguração de uma importante fonte de matérias-primas, eram as bases e objetivos de uma declaração, a Declaração de Schuman, que se tornou histórica e angariou, imediatamente, a aprovação de diversos países – e posteriormente as respectivas adesões – inclusive da Alemanha, resultando na instituição da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA),

⁴⁵⁰ CAMPOS, *idem*, p. 88-91; ALVES, *idem*, p. 30-1; OLIVEIRA, *União...*, p. 353-4; TEIXEIRA, *idem*, p. 94-5; SOLDER, *idem*, p. 33-6.

⁴⁵¹ CAMPOS, *idem*, p. 75-9; ALVES, *idem*, p. 24-5; OLIVEIRA, *União...*, p. 92-3; CASELLA, *idem*, p. 69-70. Especialmente para a Alemanha, a aceitação da proposta francesa significaria o seu retorno como povo com igualdade de direitos na Europa, o fim do controle internacional da região do Ruhr – vide nota de rodapé n.º 455, deste capítulo, para maiores esclarecimentos sobre esse assunto – e o fim da discriminação na produção do aço. In: SOLDER, *idem*, p. 29.

⁴⁵² ALVES, *idem*, p. 25.

⁴⁵³ SODER, *idem*, p. 14.

através do Tratado de Paris de 1951, com a França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.⁴⁵⁴

O Tratado nasceu politicamente ambicioso, tendo por base um mercado comum do setor de carvão e do aço, a livre circulação dos fatores de produção nesse setor, contribuir para o desenvolvimento da África e estabelecer uma federação européia. Tais eram os objetivos fundamentais da CEECA. Para atingir os objetivos econômicos, proibiu-se: (I) as restrições quantitativas quanto à circulação dos produtos e pessoas; (II) quaisquer tipos de medidas ou práticas discriminatórias em qualquer fase da cadeia da produção ou comercialização dos produtos; (III) as subvenções, ajudas ou gravames emanados do poder público de qualquer Estado-membro; e (V) as práticas restritivas. Assim, a regularidade do abastecimento, a qualidade do produto, a melhora das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, tudo concorria para melhorar o nível de vida da população dos Estados-membros.⁴⁵⁵

A integração através do carvão e do aço, na época, era considerada vital e possibilitaria um maior controle quanto ao uso militar da matéria-prima, como permitiria França e Alemanha trabalharem em conjunto no setor, por serem suas indústrias complementares e não concorrentes.⁴⁵⁶ Assinala-se que, na história de relacionamentos franco-alemã, havia no passado um modelo de união dos dois povos concretizado no Império Continental Franco-Alemão de Carlos Magno, que não deixava de inspirar a integração desenhada naquele momento. CASELLA evidencia que Carlos Magno foi um ponto de inflexão na história européia, na construção de sua cultura e formação da idéia de Europa, sendo que as guerras intra-européias, de mais de onze séculos, que se verificaram desde o fim

⁴⁵⁴ CAMPOS, *idem*, p. 79-81 e 83; ALVES, *idem*, p. 26; TEIXEIRA, *idem*, p. 91-3; MATHIJSEN, *idem*, p. 17-8; SOLDER, *idem*, p. 28-30. É de se observar que os EUA, em especial, por motivos de segurança, queria a Alemanha rearmada e todas as iniciativas favoráveis ao entendimento franco-alemão eram apoiadas, uma vez que já se sabia, desde 1949, que a URSS possuía a bomba atômica (In: SOLDER, *idem*, p. 29). No mesmo sentido vide OLIVEIRA, *União...*, p. 92. Além do mais é de se notar que os EUA não tinham restrições ao reerguimento econômico e político da República Federal da Alemanha, ao contrário, tal situação lhe era favorável, uma vez que o país serviria como um bastião de defesa europeu – questão geopolítica – por sua localização geográfica com o Leste comunista, e, além disso, garantiria os lucros que as indústrias norte-americanas, através de suas filiais, estavam obtendo com sua instalação naquele país. Por sua vez, a Alemanha queria continuar garantindo os investimentos dos EUA que estava recebendo, pois estava se desenvolvendo – se reerguendo economicamente – e tinha nessas relações a garantia que, em caso de guerra, dificilmente os EUA iriam lhe bombardear, destruindo as filiais de suas indústrias. In: SOLDER, *idem*, p. 27-8.

⁴⁵⁵ OLIVEIRA, *União...*, p. 94-5.

⁴⁵⁶ ALVES, *idem*, p. 27. Ruhr é uma região alemã com grandes jazidas de carvão e onde está concentradas a siderurgia. Após a 2ª Grande Guerra, a França pretendeu que sobre ela recaísse um controle permanente e que todo o setor siderúrgico fosse transferido para a região francesa de Lorena, onde se encontrava suas jazidas de carvão e indústrias produtoras de aço. A solução dada, após longos debates, foi que a administração da região de Ruhr seria efetuada por uma “Autoridade Internacional do Ruhr” (1949), composta por representantes dos governos dos EUA, Inglaterra, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, sendo que as decisões mais importantes seriam tomadas pelos EUA, Inglaterra e França. In: SOLDER, *idem*, p. 27.

de seu Império – que efetivamente não se formara como uma organização social e econômica de Estado civil – tinham por paradigma a figura desse Império outrora firmado.⁴⁵⁷

A Inglaterra recusou-se a participar dessa proposta, por razões ideológicas e de política econômica e social conjunturais. Na época, a Inglaterra entendia que a instituição de uma autoridade supranacional afetaria indevidamente a independência de decisão do Parlamento britânico quanto à condução dos assuntos do país, além do que considerava-se como grande potência e parceira privilegiada dos EUA – a potência da época – e poderia manter, encabeçando a *British Commonwealth*, o seu prestígio e influência nos destinos do Planeta. A posição política da Grã-Bretanha, nessas iniciativas, sempre esbarrou na sua resistência a uma posição de limitação, caso aceitasse ingressar numa federação frente aos países membros da sua Comunidade de Nações Britânicas. De fato, o Reino Unido era poderoso e gozava de um prestígio na Europa e no mundo. Vendia produtos manufaturados, cujas matérias-primas vinham dos países formadores da Comunidade britânica, e sua economia estava em bom encaminhamento, ademais sua imprensa ostensivamente apoiava a sua decisão de não participar – escusa – de tal empreendimento.⁴⁵⁸

A CECA apresentava as seguintes características, entre outras: (I) transferência de determinadas competências estatais à Alta Autoridade com poderes de ação sobre os Estados-membros e empresas nacionais dos setores de carvão e do aço; (II) produção legislativa autônoma; (III) possibilidades de revisões do Tratado pelas próprias instituições comunitárias; (IV) submissão dos Estados-membros à legislação comunitária e ao controle jurisdicional comunitário; (V) velar pelo abastecimento regular do mercado comum, em condições e preços compatíveis e acesso igualitário às fontes de produção. Suas principais instituições criadas foram uma Alta Autoridade, um Conselho de Ministros, uma Assembléia Comum e um Tribunal da Comunidade, emergindo com muita publicidade, com a instituição de um Jornal Oficial da Comunidade, passos iniciais para efetuar a quebra de resistências para um aprofundamento futuro da integração europeia.⁴⁵⁹

2) COMUNIDADE EUROPÉIA DE ENERGIA ATÔMICA (CEEa)

A CECA sobreviveu aos reveses da CED e da CPE, e, alguns anos mais tarde, motivados pelo seu sucesso, foi lançada uma proposta de integração eminentemente econômica na Europa, propondo-se a criação de amplo mercado comum europeu, além de

⁴⁵⁷ CASELLA, *idem*, p. 81-90.

⁴⁵⁸ CAMPOS, *idem*, p. 82-3 e 34; ALVES, *idem*, p. 35-6; MATHIJSSEN, *idem*, p. 18; SOLDER, *idem*, p. 30-1.

⁴⁵⁹ CAMPOS, *idem*, p. 83-5; ALVES, *idem*, p. 27-8; MATHIJSSEN, *idem*, p. 18-9; SOLDER, *idem*, p. 31-2.

uma forma de desenvolvimento pacífico da energia atômica comunitária. Novamente, Jean Monnet principiou o debate dessas idéias. Numa conferência realizada na cidade de Messina (Itália), decidiu-se que uma comissão de delegados governamentais, assessorados por especialistas, iria estudar a questão e preparar os respectivos projetos de tratados. A denominada Comissão Spaak foi então criada, concluindo, através de seus estudos, que a instituição de um mercado comum era necessária para fazer avançar o processo de integração, mas com uma instituição dotada de autoridade própria. Essa Comissão entregou, ao final, dois projetos, um voltado à instituição de um mercado comum e outro à regular a gestão comum no domínio específico da energia atômica. Em 1957, na Itália, foram assinados os Tratados de Roma, que criaram a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA, também conhecida como EURATOM) e a Comunidade Econômica Européia (CEE). As três Comunidades até então criadas passaram a comandar o processo de integração européia.⁴⁶⁰

Acerca da EURATOM, observa-se, que já em meados da década de cinquenta, os resultados econômicos demonstravam que a Europa passava por um processo de grande recuperação nessa esfera. A Europa Ocidental era a segunda maior consumidora de energia do mundo. A demanda de energia era grande e o petróleo – uma das suas principais fontes – era importado, apesar de haver bastante carvão mineral, restando, desta forma, uma dependência energética. Junto às Comunidades, o desenvolvimento da energia atômica apresentou-se como nova forma de superar essa possível deficiência energética, além de tentar desenvolver nova indústria nesse sentido, sendo que no âmbito europeu, verificava-se que, nessa época, os interesses nacionais não estavam em conflito nesse campo. A idéia de desenvolver em comum essa nova forma de energia, nos moldes supranacionais da CECA, tinha como seu principal interessado a França, que além de possuir a tecnologia mais desenvolvida na área entre os europeus, poderia observar o desenvolvimento da indústria nuclear alemã mais transparentemente. A Alemanha e os demais países, nessa época, tinham interesses específicos no Mercado Comum Europeu. Mas é de se observar que todos os países interessados se encontravam em atraso frente aos EUA e URSS, quanto ao desenvolvimento tecnológico dessa forma de energia atômica, cientes que pesquisas nessa área, em busca de progressos tecnológicos, eram muito dispendiosos, tornando conveniente e oportuno uma colaboração mais estreita, em moldes comunitários, nesse novo setor industrial e energético.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ CAMPOS, *idem*, p. 91-4; OLIVEIRA, *União...*, p. 96; TELXEIRA, *idem*, p. 95; MATHIJSEN, *idem*, p. 19-20; SOLDER, *idem*, p. 37.

⁴⁶¹ SOLDER, *idem*, p. 36 e 39.

Os objetivos da EURATOM voltavam-se, então, à formação de rápido desenvolvimento da indústria nuclear européia. Para tanto, estabeleceu-se: “a) desenvolver a investigação e difusão dos conhecimentos técnicos; b) fixar normas de segurança, proteção sanitária da população e dos trabalhadores; c) facilitar os investimentos; d) velar para o abastecimento regular; e) garantir a utilização pacífica dos materiais nucleares; f) criar um mercado comum com garantia à livre circulação dos trabalhadores, materiais e equipamentos e capitais para os investimentos nucleares”.⁴⁶²

Em matéria de energia atômica⁴⁶³ não havia maiores divergências entre os participantes, e, após a concretização do Tratado de Roma, verificou-se a construção de quatro centros europeus de energia nuclear – Itália, Holanda, Bélgica e Alemanha – reunindo mais de dois mil e quinhentos cientistas pesquisadores. Entre os seus projetos de pesquisa se encontrava a fusão nuclear, considerada forma limpa de obtenção da energia nuclear, ao contrário do processo tradicional de fissão nuclear,⁴⁶⁴ tendo conseguido experimentalmente realizar, pela primeira vez, a fusão nuclear em laboratório, e tais objetivos de pesquisa da EURATOM ampliaram-se ao passar do tempo, em busca de formas alternativas de energia.⁴⁶⁵

3) A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (CEE)

A CEE foi criada para atingir mais diretamente o sistema econômico em vigor nos Estados-membros e, portanto, a vida cotidiana das pessoas, uma vez que pretendia alcançar a liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços, estabelecimentos e, finalmente, capitais, prevendo a instituição de uma união aduaneira com uma Tarifa Externa Comum (TEC), contra terceiros países, retirando dos Estados suas autonomias nessa esfera tributária. Seus objetivos gerais estabeleciam: “a) promover um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas ao conjunto da Comunidade; b) manter a expansão contínua e equilibrada; c) apresentar estabilidade crescente; d) acelerar a elevação do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integrassem”.⁴⁶⁶

⁴⁶² OLIVEIRA, União..., p. 97.

⁴⁶³ Para o assunto ver: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Os descaminhos do Brasil nuclear*. Curitiba: Juruá, 1999; OLIVEIRA Odete Maria. *Integração nuclear brasil-argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1996; OLIVEIRA, Odete Maria de. *A questão nuclear brasileira: um jogo de mandos e desmandos*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1989; OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral brasil-argentina: tecnologia nuclear e mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 41, n. 1, 1998, p.6-23; OLIVEIRA, Odete Maria de. The inconsistent brazilian nuclear decisions. In: DI LASCIO, Marco Alfredo et al. *Energy policy for the sustainable development of the amazon region*. Brasília: UnB, 1995.

⁴⁶⁴ Como se sabe, o produto da fissão nuclear resulta em partículas radioativas altamente nocivas à saúde das pessoas e à vida em geral onde ele se deposita, situação essa que não ocorre nos processos de fusão nuclear.

⁴⁶⁵ SOLDIER, idem, p. 39-40.

⁴⁶⁶ OLIVEIRA, União..., p. 97.

Os debates revelaram diferenças de concepções de seus participantes quanto a um mercado comum europeu.⁴⁶⁷ Seria um mercado livre ou dirigido – controlado e protegido – com a participação – ou não – das colônias e territórios ultramarinos dos países-membros que os possuíam; seria com uma política agrícola comum protegida ou livre; tais eram, então, algumas das questões que colocavam em confronto os Estados-membros interessados na implantação de uma maior integração da economia dos países europeus ocidentais. Observe-se que então estava sendo debatido sobre a implantação de políticas comuns agrícola, transporte, comércio e concorrência, entre outras políticas como a industrial, energética, investigação e desenvolvimento, o que defrontava com sérias resistências particulares. Entretanto, vencidas as diferenças, a CEE acabou sendo criada.⁴⁶⁸

Estruturalmente, as instituições internas das três Comunidades eram as mesmas. Os Tratados de Roma (1957) assinalaram a denominada Convenção Relativa a Certas Instituições Comuns às Comunidades Européias, atribuindo poderes e competências a uma Assembléia e a um Tribunal de Justiça únicos para as três Comunidades. Em 1966, através do Tratado de Fusão dos Executivos, o Conselho e a Comissão passaram a ser únicos também para as três Comunidades Européias.⁴⁶⁹

Aspectos de semelhança e diferença despontam da leitura dos Tratados que criaram as três Comunidades. Como diferenças: (I) seus objetos e domínios econômicos são diversos; (II) os Tratados de Roma são mais aperfeiçoados que o Tratado de Paris, em algumas matérias; (III) o Tratado de Paris é mais fortemente marcado pela supranacionalidade que os Tratados de Roma; (IV) o Tratado da CECA é um tratado-regra, que regula, em pormenores, os assuntos do que se ocupa, enquanto que o Tratado da CEE tende a ser mais um tratado-quadro, se limitando a formular orientações gerais e princípios fundamentais.⁴⁷⁰ São as semelhanças: (I) todos os Tratados estão voltados a regular aspectos de domínio econômico; (II) a estrutura orgânica das três Comunidades são iguais; (III) com relação às regras para o estabelecimento de um mercado comum, a feição do Tratado da CEE é de um tratado-regra, como o Tratado da CECA.⁴⁷¹

⁴⁶⁷ Sobre o que isso implica no âmbito tributário, ver: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). **Reforma tributária e Mercosul**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

⁴⁶⁸ SOLDER, *idem*, p. 37-9; OLIVEIRA, União..., p. 97.

⁴⁶⁹ ALVES, *idem*, p. 32; TEIXEIRA, *idem*, p. 96; MATHIJSEN, *idem*, p. 20-1.

⁴⁷⁰ CAMPOS, *idem*, p. 94-5; ALVES, *idem*, p. 29-30; SOLDER, *idem*, p. 38.

3.2.3. REAÇÃO DO ÂMBITO DE COOPERAÇÃO AO ÂMBITO DE INTEGRAÇÃO

No processo de integração europeu em curso, a Inglaterra, em contraposição às propostas de uma união aduaneira e de um futuro mercado comum europeu, tentou fazer vingar sua idéia de uma Associação Européia de Livre Comércio (EFTA) no âmbito do Continente europeu, cuja criação, em 1960, não conseguiu a adesão dos países que formavam as Comunidades recém criadas. O Tratado, assinado em Estocolmo, tinha a Inglaterra, Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Suíça e Portugal como membros da EFTA. Seu objetivo primordial seria criar uma vasta zona de livre comércio na Europa; entretanto, observa-se, que esta foi a maneira encontrada pelos países referidos de não ficarem isolados diante de um processo de integração econômica que avançava na velha Europa e que poderia prejudicá-los se o enfrentassem isoladamente, ou de igual forma, contrapondo-se a ele. Entretanto, em 1972, Inglaterra, Irlanda e Dinamarca aderiram às Comunidades Europeias, enquanto que todos os Estados-membros da EFTA negociaram um acordo de livre comércio. Em 1979, Grécia consegue sua adesão. Em 1985, Portugal e Espanha também aderem. Em 1994, Áustria, Suécia e Finlândia formalizam suas adesões.⁴⁷²

Observa-se, que a expressão “espaço econômico europeu” era própria para designar as relações de cooperação entre as Comunidades e a EFTA. Até 1984, essas relações eram limitadas a acordos de comércio visando assegurar a circulação de produtos industriais livres sem quaisquer tipos de restrições entre os blocos econômicos. Entretanto, a partir desse ano, estabeleceu-se a meta de comprometimento no reforço dessa cooperação, com intuito de criar um espaço econômico mais dinâmico entre eles, o que foi reiterado e reforçado em 1990, para alcançar uma estreita cooperação econômica, cultural, científica, social, ambiental, e empresarial, entre outros objetivos.⁴⁷³

⁴⁷¹ CAMPOS, idem, p. 94-5.

⁴⁷² CAMPOS, idem, p. 96-100; ALVES, idem, p. 36; SOLDER, idem, p. 42. Para a Inglaterra era importante manter suas preferências comerciais com os países que compunham a *Commonwealth*; assim, preferia que fosse implantada apenas uma zona de livre comércio, onde cairiam somente os tributos alfandegários internos, mantendo-se a autonomia de cada membro quanto às tarifas a serem praticadas em relação a terceiros países. Ocorre que, numa união aduaneira, os países não teriam autonomia para estipular tarifas aduaneiras para com outros países e seria introduzida uma tarifa externa comum, retirando, portanto, a autonomia dos membros em relação a essa esfera. Os países das Comunidades recusaram a proposta inglesa de participarem da EFTA, tendo em vista o enfraquecimento que acarretaria à união e integração até então feita, observando-se que estavam recusando também um mercado importante que ampliaria o comércio recíproco. In: SOLDER, idem, p. 41-2 e 45.

⁴⁷³ ALVES, idem, p. 53-4.

A EFTA e as Comunidades acabaram por estabelecer um tratado entre si, criando o Espaço Econômico Europeu (EEE) em 1992, destinado a proporcionar a adesão dos países membros da EFTA às Comunidades, como assegurar, em caso de não-aceitação de adesão, a qualidade mínima de Estado-associado das Comunidades. Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, bem como uma colaboração estreita em diversos outros domínios. Sua estrutura orgânica é formada por representações das Comunidades e dos Estados-membros da EFTA, Conselho do EEE, Comitê Misto e Comitê Parlamentar Misto, sendo que o novo organismo internacional criado respeita integralmente o direito comunitário estabelecido – ou que futuramente poderá ser criado – no âmbito das Comunidades. Observe-se, que o EEE não se trata de uma extensão das Comunidades aos Estados-membros do EFTA, haja vista que estes são contrários a muitas das políticas estabelecidas no âmbito das Comunidades, como a Política da Pesca, a Política Agrícola, a Política Comercial, entre outras, sendo considerado o EEE uma criação *sui generis*.⁴⁷⁴

3.3. INTEGRAÇÃO E SUA TRAJETÓRIA DE AVANÇOS E RETROCESSOS

As Comunidades Europeias, no decorrer de sua existência, apresentam-se numa trajetória de avanços e retrocesso. A construção dos processos de integração das três Comunidades passou por profundas adaptações, que refletiram em modificações nos seus Tratados marcos, assim como na forma de atuação conjunta dos Estados-membros frente aos objetivos comunitários. Tais mudanças se processaram ao longo do tempo e conforme as possibilidades, os preparos e disposições individuais dos países-partes em acederem às mudanças que provocavam e às novas transferências de soberania então exigidas.

3.3.1. DESAFIOS DA DÉCADA DE SESSENTA

Entre as dificuldades então enfrentadas, encontrava-se a própria pessoa do Presidente da República francesa, o general Charles de Gaulle, que se destacou como o grande defensor

⁴⁷⁴ CAMPOS, *idem*, p. 101-2; ALVES, *idem*, p. 54.

da Europa dos Estados, opondo-se às tentativas de avanços em direção a uma integração mais profunda dos povos europeus ocidentais, uma vez que, para ele, a soberania era sagrada, opondo-se, duas vezes, à adesão da Inglaterra nas Comunidades, entre outros motivos, por considerá-la um braço dos EUA na Europa. Entretanto, verifica-se que as dificuldades enfrentadas pelo processo de integração – especialmente no campo político – teve outros episódios, como o fracasso do denominado Plano Fouchet (1961), que pretendia uma união política dos Estados-membros das três Comunidades – dentro de moldes clássicos de cooperação entre Estados justapostos – e criando, a partir daí, uma só Comunidade através da fusão dos três processos de integração, o que foi recusado pelo temor que recaiu sobre os Estados menores, que preferiram manter uma maior equidade no processo de tomada de decisões, e também dos Estados maiores, que optaram a conduzir suas políticas externas de forma mais restrita que no âmbito de uma Comunidade.⁴⁷⁵ Dessa idéia surgirá o Conselho Europeu,⁴⁷⁶ como tentativa de superar a clássica cooperação política entre os Estados, pois a cooperação passa a ser no mais alto nível de decisão política de cada Estado-membro, ou seja, uma reunião onde apenas Chefes de Estado e de governo possam participar como atores principais.

O episódio mais marcante foi a crise institucional de 1965, onde um projeto prevendo a atribuição de recursos próprios à Comunidade, mediante a transferência direta de encargos cobrados nas fronteiras sobre produtos agrícolas, dotando-a de autonomia financeira e fortalecendo o papel do Parlamento comunitário, através de um poder de fiscalizar o orçamento e seu exercício, teve veemente repúdio da França, sendo que durante sete meses, deixou de participar das reuniões do âmbito da Comunidade, o que levou a considerar o episódio, como ficou conhecido, a política francesa das “cadeiras vazias”. A solução veio através de um compromisso, aceito por todos, no sentido de que o interesse vital de um Estado-membro deveria ser considerado até se chegar a uma solução aceitável por todos, dentro de um prazo razoável. Por outro lado, decidido também, que grande parte das deliberações deveriam ser tomadas pela regra da maioria e não por unanimidade, preservado o

⁴⁷⁵ ALVES, *idem*, p. 33-4; SOLDER, *idem*, p. 43-4; OLIVEIRA, *União...*, p. 99 e 164. No tabuleiro de poder em movimento na época, França nega a Inglaterra por esta estar muito ligada aos EUA, uma vez que seu ingresso seria uma ponta de lança – Cavalo de Tróia – dos EUA na Europa em construção, entretanto, com isso a França mantinha uma posição de forte liderança nas Comunidades. Os demais Estados viam a abertura das Comunidades – em especial a CEE – para outros países e, em especial a Inglaterra, como uma forma de colocar um Estado forte em contraposição à hegemonia franco-alemã cujos laços se estreitaram muito; mas isso deveria se dar com o fortalecimento da Comunidade, antes de tudo, para garantir não serem tragados pelos grandes no processo. IN: SOLDER, *idem*, p. 43-4.

⁴⁷⁶ Sobre o Conselho Europeu vide abaixo no item 3.4.5.

direito de veto. Nesse episódio, a França conseguiu também que a Comissão consultasse os Estados-membros quando da tomada de decisões de sua competência.⁴⁷⁷

Toda ação contrária a uma integração mais profunda e de moldes supranacional, por parte do general Charles de Gaulle, tinha por objetivo final fazer despontar a França como grande potência, resgatando uma autonomia que havia sido perdida pelas antigas potências da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Assim, o afastamento da Inglaterra do processo de reconstrução da Europa pós-guerra colocava a França como sua condutora, sendo que o Plano Fouchet havia sido a tentativa gaullista de criar uma integração política, a partir de um centro decisório de moldes cooperativo clássico, transformando as Comunidades existentes em uma só unidade de cooperação, sem operar transferências de soberania. O modelo supranacional e a independência das instituições comunitárias não se adequavam ao pensamento gaullista.⁴⁷⁸

É de se ressaltar, que a união aduaneira, prevista no Tratado da CEE, entrou em vigor dezoito meses antes do prazo previsto, julho de 1968, fazendo entrar em funcionamento, imediatamente, a Tarifa Externa Comum (TEC), uniforme para todos os Estados-membros da Comunidade, avançando a passos largos à integração econômica previamente traçada.⁴⁷⁹ Numa reunião de Chefes de Estado e de governo em 1969,⁴⁸⁰ ficou decidido alguns assuntos importantes para o futuro das Comunidades e dos europeus: “a) iniciar a união econômica e monetária; b) reforçar as instituições comuns, concedendo mais capacidade decisória ao Parlamento Europeu; c) ampliar a Comunidade Européia; d) estipular a cooperação econômica”.⁴⁸¹

Nota-se, que até o início da década de setenta, havia uma conjuntura econômica mundial favorável ao desenvolvimento econômico, como da realização da união aduaneira prevista no Tratado da CEE. Esse momento histórico permitiu que fosse criada uma Política Agrícola Comum (PAC), que favoreceu a França como país agrícola predominante na Europa, além do que a Alemanha alcançou um desenvolvimento industrial e comercial extraordinário. A implantação definitiva da união aduaneira na CEE, acabou permitindo que o comércio dentro da Comunidade crescesse, repercutindo em outras partes do mundo.⁴⁸²

⁴⁷⁷ ALVES, *idem*, p. 34-5; OLIVEIRA, *União...*, p. 99-100.

⁴⁷⁸ OLIVEIRA, *União...*, p. 98-100. Em sentido semelhante vide SOLDER, *idem*, p. 43-4; ALVES, *idem*, p. 33.

⁴⁷⁹ ALVES, *idem*, p. 37; OLIVEIRA, *União...*, p. 101; MATHIJSSEN, *idem*, p. 21.

⁴⁸⁰ Tal reunião também é denominada por “Cumbre” (Espanha) ou “Cimeira” (Portugal) pelos autores.

⁴⁸¹ OLIVEIRA, *União...*, p. 101. Observe-se que havia um forte motivo circunstancial para a motivação do estudo acerca da união econômica e monetária, que era a quebra do padrão-ouro de câmbio, estabelecido anteriormente em *Bretton Woods*, e que veio ocorrer efetivamente em agosto de 1971, motivando a necessidade de instituição de um sistema estável de trocas de moedas internamente nas Comunidades. In: OLIVEIRA, *União...*, p. 102 e 103.

⁴⁸² SOLDER, *idem*, p. 41.

3.3.2. DESAFIOS DA DÉCADA DE SETENTA

Marca essa época, o denominado Relatório Davignon, aprovado em 1970 e complementado em 1973, estabelecendo o objetivo de atingir a concertação dos Estados-membros nos assuntos de política externa, pelo qual a Europa se manifestaria a uma só voz. No mesmo ano de 1970, foi assinado um tratado contendo algumas alterações das disposições orçamentais, modificação essa referente a questões orçamentárias voltadas para obtenção de recursos próprios às Comunidades, deixando-as independentes de contribuições específicas dos Estados-membros. Observe-se que, em 1975, foi assinado outro tratado, alterando algumas disposições financeiras dos Tratados constituintes, sendo criado um Tribunal de Contas como órgão responsável pela fiscalização das contas das Comunidades, estendendo mais poderes ao Parlamento, para colaborar no projeto orçamentário, aprovando a execução das contas orçamentárias efetuados pela Comissão ou, por motivos graves, rejeitá-lo globalmente nessa seara financeiro-orçamentária.⁴⁸³

Em 1974 foi criado o Conselho Europeu,⁴⁸⁴ a institucionalização de reuniões aleatórias efetuadas pelos Chefes de Estado e de governo europeus, a fim de debaterem assuntos de interesse comum, entre eles, acerca das Comunidades Europeias. Até então, essas reuniões eram informais, a partir daí tornaram-se freqüentes – três durante o ano – e as Alta Autoridades nacionais seriam acompanhadas dos respectivos Ministros de Negócios Estrangeiros.⁴⁸⁵ Sobre esse Conselho Europeu e suas reuniões, é de se observar que não estavam previstos nos Tratados constitutivos das Comunidades. Refletem a concepção francesa de uma instância intergovernamental sobrepondo as Comunidades. Sua emergência é uma derivação da idéia de Jean Monnet, em criar um governo europeu provisório composto pelos Chefes de Estado e de governo, para fazer convergir mais harmoniosamente as ações dos Estados-membros e das Comunidades. “Porém, sua criação também responde a um exercício de realismo político: ante a paralisação institucional parecia essencial que a liderança política no processo de reconstrução fosse assumido pelas autoridades nacionais máximas. Desde então, a influência do Conselho Europeu sobre a política Comunitária tem sido fundamental”⁴⁸⁶.

⁴⁸³ ALVES, *idem*, p. 38-9; OLIVEIRA, *União...*, p. 101-2; MATHIJSEN, *idem*, p. 22-3; SOLDER, *idem*, p. 51. Tais fatos revelavam que, por essa época, a Comunidade passava por uma transformação qualitativa importante, além da quantidade de ampliações que até então se efetuara. In: SOLDER, *idem*, p. 51.

⁴⁸⁴ Ver com detalhes esse assunto no item 3.4.5, desse estudo.

⁴⁸⁵ ALVES, *idem*, p. 40.

⁴⁸⁶ OLIVEIRA, *União...*, p. 102, nota de rodapé n.º 189.

O Conselho Europeu buscou superar a tradicional forma de cooperação entre Estados, através de organismos internacionais, onde representantes dos Estados-membros, geralmente diplomatas, se reúnem para debater assuntos comuns e indicar decisões. Junto ao Conselho Europeu, as reuniões são das mais altas esferas de decisão política dos Estados-membros, constituindo-se também a máxima expressão de poder intergovernamental. Suas decisões prendem-se a problemas conjunturais e são de ordem preponderantemente política antes de jurídica. A primeira reunião do Conselho Europeu ocorreu em 1961. Em 1969, depois da renúncia do General Charles de Gaulle à presidência francesa, pela primeira vez, assuntos comunitários como temas de cooperação política foram discutidos. Mais tarde, com o advento do Tratado de Maastricht, o Conselho Europeu foi alçado à condição de mais alta instância política decisória na União Européia.⁴⁸⁷

Nesse relato de ocorrências no âmbito comunitário, eram reveladas as feições por que ia passando o processo. Em 1975, ressalta-se o Relatório Tindemans, propondo etapas para se estabelecer uma união européia entre os Estados-membros, cuja esforços demandavam: (I) uma política externa comum, especialmente na segurança, relações econômicas e cooperação; (II) a criação de uma união econômica e monetária; (III) uma política social e regional européia; (IV) o reforço das instituições comunitárias. Também por essa época foi introduzida a política comercial comum, onde as instituições da Comunidade receberam o direito exclusivo de concluir tratados de comércio com terceiros Estados, além de ser criado, por insistência do Parlamento, o Fundo Regional Europeu, para atender as regiões mais atrasadas dentro da Comunidade.⁴⁸⁸

Em 1976, por decisão do Conselho, a eleição para o Parlamento Europeu tornou-se por sufrágio universal direto, substituindo o sistema até então adotado de escolha dos membros desse órgão comunitário através de designação direta pelos Parlamentos nacionais de cada Estado-membro, e, em junho de 1979, foi realizada a primeira eleição aberta do Parlamento Europeu.⁴⁸⁹

Em 1977, o Parlamento, o Conselho e a Comissão, juntamente com os Chefes de Estado e de governo, decidem adotar uma Declaração Conjunta sobre Direitos Fundamentais, também conhecida como a “Declaração sobre Democracia”, onde, no seio das Comunidades, “reafirmam a vontade de garantir o respeito pelos valores da ordem jurídica, política e moral, salvaguardando os princípios da democracia representativa, o papel da lei, da justiça social e

⁴⁸⁷ Idem, p. 163-73.

⁴⁸⁸ ALVES, idem, p. 40-1; SOLDIER, idem, p. 51.

⁴⁸⁹ ALVES, idem, p. 40; MATHIJSEN, idem, p. 24.

do respeito aos direitos humanos (...) [e] que a aplicação destes princípios implica a existência de um sistema político de democracia representativa”.⁴⁹⁰

Em 1978, em uma Conferência Intergovernamental, os Chefes de Estado e de governo dos Estados comunitários, decidiram introduzir o Sistema Monetário Europeu (SME) e criar, com ele, um novo padrão de dinheiro, o ECU, de caráter escritural. Com a criação de um Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979, e o êxito posterior do mercado único,⁴⁹¹ permitiu-se o lançamento das bases para uma união econômica e monetária, com a criação de uma moeda única de livre circulação, assim como de uma união política.⁴⁹² Por fim, nesse ano de 1979 o Parlamento Europeu, através de uma Resolução, decidiu designar as três Comunidades Europeias pela expressão Comunidade Européia (CE).⁴⁹³

Os anos setenta foram marcados profundamente pela crise econômica e energética que atingiram o Planeta, a Europa, e sua economia. Tais crises acentuaram os problemas internos que já existiam no seio das Comunidades, além de criar outros, fazendo com que a economia européia comunitária, e seus reflexos na população, colocassem em crise a existência das Comunidades. O fim da conversibilidade ouro-dólar em 1971, as crises do petróleo de 1973 e em 1979, a desigualdade de renda intra-Estado e inter-Estados comunitários, o alto grau diferenciado de dependência de petróleo, o aumento dos preços energéticos, a inflação persistente, a queda das taxas de investimentos, acabaram concorrendo para afetar todos os setores econômicos e industriais e de serviços, e movimentaram a máquina sindical européia em defesa dos trabalhadores, o que veio colocar em discussão o futuro das Comunidades e a participação das suas instituições na tomada de decisões importantes à vida comunitária européia.⁴⁹⁴ A Europa comunitária continuou persistindo em sua trajetória de avanços, recuos e até de paralisações.

3.3.3. DESAFIOS DA DÉCADA DE OITENTA

Durante a década de setenta e início de década de oitenta, vários projetos haviam sido elaborados visando a reformulação institucional das Comunidades Européia, não sendo aprovados. Não só as ampliações então em curso motivavam a reformulação de sua estrutura,

⁴⁹⁰ MATHIJSEN, *idem*, p. 24.

⁴⁹¹ Sobre o mercado único, vide nota de rodapé n.º 493, *infra*, além do que se encontra consignado no item 3.3.3.

⁴⁹² SOLDER, *idem*, p. 51; STELZER, *idem*, p. 36.

⁴⁹³ OLIVEIRA, *União...*, p. 101; ALVES, *idem*, p. 16.

⁴⁹⁴ OLIVEIRA, *União...*, p. 103-5.

mas também vários acontecimentos econômicos, políticos, tecnológicos, ecológicos etc., demandavam a alteração das competências e do processo de tomada de decisão no seio das instituições comunitárias. O Conselho Europeu tinha consciência dessas necessidades e, por isso, encomendava trabalhos e estudos, não chegando a um denominador comum. Em 1983, tendo em vista os impasses verificados, o Conselho Europeu decidiu adotar um acordo de natureza política, onde seus membros se comprometiam politicamente a abandonar o antigo acordo político de Luxemburgo, estabelecido em 1966, por ocasião das reivindicações francesas, bem como democratizar o acervo comunitário a fim de concretizar as fundações de uma União Européia.⁴⁹⁵

Em 1985, através dos relatórios do Comitê Dooge, o Conselho Europeu estabeleceu a necessidade de extinguir as barreiras físicas, técnicas e fiscais existentes até então, traçando como data limite o fim de 1992. Para tanto, os postos fronteiriços e alfandegários deveriam ser extintos, necessitando apenas uma maior cooperação entre as autoridades policiais para o reforço do controle externo das fronteiras comunitárias. Também haveria a necessidade de eliminação das barreiras técnicas, através da harmonização legislativa para realizar o denominado mercado interno.⁴⁹⁶ Finalmente, seria necessário a eliminação de barreiras fiscais com harmonização da cobrança de impostos indiretos. O resultado seria o desenvolvimento mais rápido das trocas comerciais intra-comunitárias e extra-comunitárias; uma concorrência maior entre as empresas, haja vista um mercado muito mais ampliado que teriam que administrar, a redução de custos pela diminuição da burocracia e motivado também pela concorrência.⁴⁹⁷

O que se verificava na época, era que a situação geral da Comunidade não se apresentava positiva e os objetivos fixados pelo Tratado de Roma não se realizavam de acordo com as expectativas, sendo, por isso, preparado o denominado “Livro Branco sobre a Conclusão do Mercado Interno”, onde se ressaltava o que era esse mercado e o que faltava para realizá-lo. Como acima assinalado, a fim de atingir as metas estipuladas, o esforço para sua realização era ingente e para tanto haveria a necessidade de cerca de trezentas novas leis, sendo que o prazo estipulado, cerca de seis anos para sua realização, era assustador, o que

⁴⁹⁵ OLIVEIRA, União..., p. 113-4.

⁴⁹⁶ O “mercado interno”, também designado por “mercado único” seria todo esse espaço geográfico comercial livre de barreiras físicas, técnicas e fiscais, constituído pelos Estados-membros das três Comunidades, cuja melhor definição foi fixado pelo Ato Único Europeu, enfim, um mercado interno sem barreiras de qualquer tipo para as pessoa – física ou jurídica – ou mesmo bens, serviços e capitais.

⁴⁹⁷ ALVES, idem, p. 42-4. Também se inseria nas necessidades a proteção jurídica nos setores da indústria e dos direitos autorias, a liberalização do setor de compras públicas, a reorganização da telecomunicação, a liberdade de residência, a liberdade na circulação de capitais, o mercado comum da prestação de serviços, a liberalização dos transportes. In: SOLDIER, idem, p. 52.

gerou temores,⁴⁹⁸ animosidades e resistências, revolvendo críticas de decisões tomadas no passado e que resultaram em prejuízos à Comunidade. Para vencer tais resistências, a Comissão contrapôs dados estatístico-econômico para demonstrar as vantagens e economias que seriam efetivadas a favor da Comunidade, redundando numa maior produtividade e rentabilidade, geração de emprego, estabilidade de preços, diversidade de produtos, mobilidade empresarial, entre outras medidas.⁴⁹⁹

Assim, dentro da concepção de construção de uma integração europeia progressiva, verificou-se que a fórmula adotada inicialmente encontrava-se esgotada e, nas décadas de setenta e oitenta não se verificava um efetivo avanço do processo integracionista. Desta forma, foi elaborado um projeto de tratado para a instituição de uma União Europeia, onde somente Estados europeus e democráticos poderiam participar; seria criado a cidadania comunitária reservada aos cidadãos dos Estados-membros e seriam protegidos os direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Desse trabalho resultou o Tratado do Ato Único Europeu de 1986 – ratificado pelos respectivos Estados-membros de acordo com suas normas constitucionais – muito aquém do que havia sido elaborado no projeto inicial,⁵⁰⁰ mas que procedeu a uma mudança simultânea dos três Tratados marcos das Comunidades em assuntos a elas relacionados, tais como institucionais, de mercado interno e novas políticas comuns, e firmemente avançando na questão da cooperação políticas entre os Estados-membros, especialmente na questão da política externa e de segurança europeia.⁵⁰¹

Documento específico preparado pela Comissão⁵⁰² – COM(87) 100 – sobre o Tratado Ato Único Europeu, consignava que o objetivo seria efetivamente estabelecer uma nova fronteira para a Europa, sendo que isso traria implicações para o processo de integração em

⁴⁹⁸ Em especial as pequenas empresas receberam com temor o mercado único, pois poderia lhes prejudicar grandemente, afetando-lhes as bases econômicas e sociais, além do que os Estados mais fracos recebiam a intensa concorrências que daí resultaria, prejudicando suas empresas nacionais. Nesse processo também ficaria desnudado o futuro das empresas pertencentes aos poderes públicos nacionais. Por outro lado, um país forte como a Alemanha temia que o mercado interno afetasse o seu alto nível de seguridade social e trabalhista. In: SOLDER, idem, p. 53-4. Sobre as preocupações específicas que incidiram num país menos desenvolvido da Comunidade, no caso Portugal, vide LOPES, M. Conceição; PINA, David; e SILVA, Guilherme H. R. **O acto único europeu: alterações aos tratados ceca, cee e ceeea (anotações e comentários); acta final; actas da assembléia da república; projecto de tratado da união europeia**. Coimbra: Almedina, 1991.

⁴⁹⁹ ALVES, idem, p. 42-4; SOLDER, idem, p. 53-4.

⁵⁰⁰ Observa-se que os urgentes problemas que enfrentava a Comunidade nessa época não foram resolvidos nesse tratado, tais como a reforma da política agrária, o aumento dos recursos orçamentários – que contrapunham Conselho e Parlamento – e do fundo regional. A solução para tais problemas veio através do trabalho do Conselho Europeu que decididamente avançou em direção à concretização do mercado interno comum. Vide mais abaixo os acontecimentos do ano de 1988. In: SOLDER, idem, p. 55-6.

⁵⁰¹ CAMPOS, idem, p. 123-5; ALVES, idem, p. 45 e 47. Observe-se que, já em 1983, uma reunião de Chefes de Estado e de Governo dos países comunitários, emitiu uma declaração a favor de uma futura União Europeia, com o alcance de uma aproximação política comum, mais compreensiva e coerente. In: MATHIJSEN, idem, p. 24-5.

⁵⁰² Trata-se da Comissão Europeia, órgão supranacional das Comunidades, que é melhor abordado no item 3.4.3, *infra*.

curso, da seguinte forma, seria realizado: (I) um grande mercado sem fronteiras; (II) a coesão social e econômica, objetivando uma maior convergências entre meios e resultados; (III) uma política comum de desenvolvimento científico e tecnológico; (IV) o reforço do Sistema Monetário Europeu (SME); (V) a emergência de uma dimensão social européia; (VI) a coordenação das ações em matéria de meio ambiente. Para tanto, estabeleceu-se como condições de êxito, o seguinte: (I) um espaço econômico comum; (II) um crescimento econômico mais vigoroso; (III) um melhor funcionamento das instituições; (IV) uma disciplina orçamental reforçada; (V) uma política econômica externa comum e resoluta. Entretanto, nota-se que esse documento priorizou as reformas econômicas a serem empreendidas, não privilegiando qualquer outra natureza de reforma: (I) política agrícola comum adaptada ao contexto mundial; (II) políticas comunitárias com um impacto econômico real; (III) um novo regime de recursos próprios; (IV) uma disciplina orçamental reforçada; (V) novas regras de gestão orçamental.⁵⁰³

O Tratado Ato Único estabeleceu, em síntese, como objetivos, a instituição futura de uma União Européia, dentro de uma base de reconsideração e melhora do processo de integração e suas instituições; estabeleceu, também, uma vinculação mais estreita entre os Estados-membros quanto ao tratamento de questões externas que afetassem o interesse geral, ou seja, fixou a cooperação política em assuntos de política externa e de segurança; conferiu um caráter institucional ao Conselho Europeu, agora também com participação do Presidente da Comissão e por um outro membro da Comissão;⁵⁰⁴ instituiu uma primeira instância ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias; estabeleceu que a concretização do mercado único – ou mercado interno – se efetivasse até o final de 1992, definindo-o como um espaço sem fronteira internas, no qual a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada; foi estabelecido a meta de uma união econômica e monetária; o desenvolvimento da política social foi reafirmado; determinou que o Conselho de Ministros poderia tomar suas resoluções com maioria de votos; concedeu uma maior influência ao Parlamento Europeu em algumas decisões, instituindo os sistemas de cooperação, segundas leituras e a faculdade de realizar acordos de associação; estipulou uma maior coesão econômica e social através da ação de diversos fundos estruturais – agências de fomento – por exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Banco

⁵⁰³ PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Do acto único à “nova fronteira” para a europa*. Coimbra: Almedina, 1988.

⁵⁰⁴ Apesar de trazer o Conselho Europeu junto às instituições da União Européia, não lhe foi dado o estatuto de instituição das Comunidades. Mas como uma instituição de direito internacional – Conferência Intergovernamental – junto às Comunidades. In: OLIVEIRA, União..., p. 115.

Europeu de Investimentos; a política de pesquisa e desenvolvimento tecnológico recebeu um impulso de incentivo; e a política ambiental foi finalmente consagrada dentro do marco jurídico-político comunitário.⁵⁰⁵

Em 1988, no Conselho Europeu realizado em Bruxelas, discutiu-se a Política Agrícola Comum (PAC) que absorvia dois terços do orçamento comunitário e beneficiava justamente os países mais desenvolvidos e ricos, necessitando ser invertida essa tendência; também verificava-se que a Comunidade estava com dificuldades de recursos, pois as receitas próprias até então fixadas não eram suficientes para atender toda a demanda finalística; além disso, suas despesas orçamentais não estavam devidamente disciplinadas de forma a resultar num equilíbrio entre as diversas categorias de despesas que possuía. Diante disso, a Comunidade estava em crise, verificando-se que a Europa estava andando em duas velocidades, com o crescente aumento da distância entre os Estados ricos e Estados pobres participantes do processo de integração. A decisão no contexto foi acionar os Fundos Estruturais, incrementando – duplicando-o – de 7,4 bilhões de ECUs em 1988 para 14,3 bilhões até 1993, o montante dos mesmos, para ajudar os países mais pobres da Comunidade.⁵⁰⁶

Em 1989, foi apresentado pela Presidência da Comissão, um relatório acerca da etapa de união econômica e monetária da comunidade, que deveria ser realizada em fases pré-estabelecidas e redundaria, ao final, na total liberdade de circulação das pessoas, mercadorias, serviços e do capital, assim como o estabelecimento de taxas de câmbio definitivas entre as diferentes moedas nacionais e o estabelecimento de uma moeda única, que implicaria na criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Tendo em vista que os Tratados comunitários não previam a transferência de responsabilidades das políticas econômicas e monetárias dos Estados-membros para a Comunidade, seria necessário a revisão do Tratado de Roma para se alcançar tais intentos.⁵⁰⁷

Também em 1989, foi aprovado no âmbito comunitário, com o voto contrário da Inglaterra, um “Catálogo de Direitos Humanos Social”, elaborado pelo Comitê Econômico e Social, originado do receio dos povos de Estados-membros com legislação interna mais desenvolvida quanto a essa questão, ficarem prejudicados depois da criação do grande mercado interno.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ ALVES, *idem*, p. 45-7; OLIVEIRA, *União...*, p. 115-6. Mais sobre o Ato Único Europeu, bem como seu inter-relacionamento com os fundos estruturais vide RAMOS, Rui Manuel Moura. **Das comunidades à união europeia: estudos de direito comunitário**. Coimbra: Coimbra, 1994, p. 143-95.

⁵⁰⁶ ALVES, *idem*, p. 47-8; SOLDER, *idem*, p. 56.

⁵⁰⁷ ALVES, *idem*, p. 49-50.

3.3.4. DESAFIOS DA DÉCADA DE NOVENTA

Na trajetória histórica, das Comunidades Europeias, vários fatos de importância se registraram nessa década de noventa, como os acontecimentos do Leste europeu, que levaram à unificação alemã, à criação do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), e ao fim da Guerra Fria. Com a queda do Muro de Berlin, a então República Democrática Alemã (RDA) decidiu se integrar com a República Federal Alemã (RFA), o que foi efetuado em 1990, resultando reflexos diretos junto às Comunidades Europeias. A criação do BERD voltou-se para o problema sócio-econômico resultante do desmantelamento da União Soviética, entretanto, para ter acesso aos seus recursos, os países da Europa Central e Oriental se comprometeram a aplicar e respeitar os princípios da democracia pluripartidária e a economia de mercado, como a promoção da iniciativa privada e seu espírito empresarial. São membros do BERD: os países da CE, a CE, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e outros países, desde que pertencentes ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Finalmente, no plano da segurança europeia, a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), instituída em 1973, para alcançar o âmbito da cooperação, na época, entre os blocos divergentes Leste-Oeste, assume relevo ao agregar em seu entorno, com a queda do Pacto de Varsóvia (1991), todos os Estados europeus, como os EUA e o Canadá, voltados para a concretização de uma nova era de cooperação nos planos político, econômico e de segurança.⁵⁰⁹

É de se observar aqui, que devido ao movimento de democratização dos países do Centro e do Leste europeu, bem como suas inserções na economia de mercado, fizeram surgir a teoria dos círculos concêntricos, onde haveria um núcleo central formado pela União Europeia; em seguida, um segundo círculo formado pelos países da EFTA e da CE, podendo ser inserido outros países; um terceiro círculo seria formado pelos demais países do Leste e do Centro europeu, associados a CE por acordos próprios. Nessa configuração, o Conselho da Europa seria formado pela reunião de todos os países e a CSCE se institucionalizaria e substituiria a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União da Europa Ocidental (UEO), na questão de segurança.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ SOLDER, *idem*, p. 54.

⁵⁰⁹ ALVES, *idem*, p. 50-3; CUNHA, PEREIRA, *idem*, p. 157-8.

⁵¹⁰ ALVES, *idem*, p. 54, nota de rodapé n.º 32.

Ainda em 1989, o Conselho Europeu decidiu realizar a convocação de duas Conferências Intergovernamentais: uma, para discutir união política e econômica, e, outra, para discutir uma união política para efetivar maior integração europeia, agora num patamar superior ao que até então havia alcançado, e cogitando-se de que a união política europeia resultaria de um modelo federal, confederal, unitário, intergovernamental ou mesmo um tipo novo de entidade político-jurídica até então não concebido. No bojo das discussões sobre a união política estavam os assuntos das relações externas e de segurança, a efetivação da cidadania europeia complementar à cidadania nacional, o aumento da legitimidade democrática das instituições comunitárias e a melhoria do processo de tomada de decisão dos Estados-membros.⁵¹¹

Assim, emergiu o Tratado da União Europeia de 1992, alterando profundamente os Tratados marcos da integração europeia, abrindo nova era à integração política, e, no centro de uma efervescência de acontecimentos circunstanciais, especialmente o fim dos conflitos Leste-Oeste, que estavam a mudar indelevelmente a fisionomia do velho Continente, dando vazão a outros tipos de problemas, foi procedido a segunda mais profunda revisão dos Tratados constitutivos das Comunidades, praticamente transformando-as numa só, a União Europeia. Foi instituído uma moeda única, juntamente com o aparato institucional técnico para viabilizar a política econômica e monetária comum, através da criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e da previsão de um Banco Central Europeu (BCE). Foi ainda estabelecido um reforço à definição e execução de uma política externa da Comunidade; e instituída a cidadania da União como um direito, garantindo aos cidadãos circular e permanecerem livremente nos territórios de quaisquer dos Estados-membros, adquirindo direitos políticos a partir daí, podendo participar em eleições de nível municipal e para o Parlamento Europeu no local de residência, independente de nacionalidade, sendo reforçada a garantia dos direitos fundamentais. Também, o Parlamento Europeu teve sua atuação reforçada, com a instituição do “procedimento de decisão conjunta” limitada a determinadas matérias, significando que, sem a anuência do Parlamento, proposições legislativas sobre certas matérias não poderão ser aprovadas. Foram estabelecidos os três pilares essenciais da nova fase da integração europeia, rumo à União Política total: a revisão do Tratado da CE, a cooperação política externa e de segurança comum, e a cooperação política judiciária comum.⁵¹² No plano jurídico continuam a coexistir os três Tratados institutivos das Comunidades, reconhecidas suas independências e mantidas as personalidades jurídicas

⁵¹¹ ALVES, *idem*, p. 51-2; SOLDER, *idem*, p. 56-7.

⁵¹² CAMPOS, *idem*, p. 126; ALVES, *idem*, p. 55-8; STELZER, *idem*, p. 37-9; SOLDER, *idem*, p. 57.

próprias de cada Comunidade, com as modificações posteriores que lhes foram feitas, justamente pelo novo Tratado, contendo disposições comuns as três Comunidades, passando a designá-las como União Européia (UE).⁵¹³

A União Européia passou a constitui-se em uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, não significando isso um mercado livre da época do liberalismo desenfreado, mas um mercado voltado para se concretizar sem causar prejuízo social interno dos Estados-membros. A política econômica necessária para sua concretização é assunto comum, desta forma coordenada pelo Conselho de Ministros, mas cuja decisão final cabe ao Conselho Europeu, obrigado a executar o monitoramento do desenvolvimento econômico de cada Estado-membro e da Comunidade, para ser alcançada uma convergência eficiente da política econômica. Assim, o Conselho de Ministros pode emitir recomendações específicas aos Estados, estando estes obrigados a cumprir certas metas orçamentárias e macroeconômicas para o alcance da estabilidade econômica no âmbito da UE. Observe-se, que etapas foram estabelecidas para alcançar a convergência da política econômica no seio da UE até a circulação da moeda única, sendo que se determinado Estado não conseguir atingir as metas pré-estabelecidas, é concedido ao mesmo um dispositivo de derrogação, ou seja, não se aplicarão as disposições do Tratado enquanto não puder satisfazer as exigências à introdução da moeda única. Já a Política Monetária tem por finalidade primordial a estabilização dos preços e das moedas, sendo criado um Banco Central Europeu (BCE) e um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) para tais finalidades. O BCE foi instituído com autonomia perante os órgãos da Comunidade, bem como dos governos dos Estados-membros, cabendo a ele determinar a política monetária e garantir as tarefas do SEBC através de diretivas próprias. O SEBC deverá manter a estabilidade dos preços e executar a política monetária da Comunidade.⁵¹⁴

O Tratado de Maastricht também estabeleceu a criação de um Fundo de Coesão que, somado aos outros fundos estruturais, tem por finalidade reduzir as desigualdades existentes entre os Estados-membros e promover uma maior coesão econômica e social da Comunidade.⁵¹⁵ Verifica-se que o princípio da subsidiariedade firma o pressuposto que a Comunidade Européia não pode agir excedendo ao necessário para atingir os objetivos do Tratado da União Européia. Tal princípio, apesar de possuir um conceito flexível conforme o tempo e o lugar, procura proteger as instâncias mais inferiores, contra desnecessárias

⁵¹³ OLIVEIRA, União..., p. 118; STELZER, *idem*, p. 37.

⁵¹⁴ SOLDER, *idem*, p. 66-73.

⁵¹⁵ SOLDER, *idem*, p. 73-5.

intervenções de instâncias superiores do poder, preservando o máximo possível a autonomia individual e coletiva local.⁵¹⁶

A revisão do Tratado de Maastricht estava prevista em seu próprio texto, na forma de uma Conferência Intergovernamental, realizada em 1996, e concluída através de um novo tratado, Tratado de Amsterdam de 1997.⁵¹⁷ A revisão buscava, basicamente, realizar reformas institucionais e preparar a União Européia para a próxima ampliação, voltada aos Estados da Europa Central e do Leste, mas preocupada em consolidar um sistema jurídico-político apto a realizar a democracia interna da Comunidade, especialmente voltada a concretizar a cidadania comunitária. Uma União Européia mais próxima dos cidadãos, com maior democracia interna, instituições mais eficazes, entre outros assuntos, conforme também as solicitações das instituições comunitárias, através de documentos próprios, além de informes providenciados por grupo de reflexão – formado pelos Ministros de Assuntos Exteriores de Estados-membros, por um representante da Comissão e por dois representantes do Parlamento – criado em 1994, com a finalidade de propor e analisar as modificações da União Européia.⁵¹⁸

Na reunião intergovernamental iniciada em 1996, na cidade de Turim, Itália, haviam quatro grandes pontos em pauta, para serem introduzidos como modificações ao Tratado da União Européia: “a) emprego e direito dos cidadãos como leis da União Européia; b) eliminação dos últimos obstáculos à livre circulação e reforço à segurança; c) eficiência da estrutura institucional da Comunidade; d) melhoria da imagem da União frente ao exterior”.⁵¹⁹ Muitos desses objetivos não foram alcançados, e o resultado final assinalou os seguintes: (I) incorporação dos direitos de não-discriminação e direitos fundamentais ao Tratado; (II) melhoria do desempenho das instituições, visando prepará-las às novas adesões; (III) ampliação do sistema de co-decisão entre o Parlamento e o Conselho, tornando regra geral, além do uso da maioria qualificada (71%), reforço das funções do Presidente da Comissão, maior vinculação com os Parlamentos nacionais e maior flexibilização para os três pilares; (IV) a inserção da livre circulação das pessoas como direito comunitário que, até então, era fruto de acordo intergovernamental e com livre adesão dos Estados-membros; (V)

⁵¹⁶ ALVES, *idem*, p. 55-6.

⁵¹⁷ Sobre isso vide VASCONCELOS, Álvaro de. **Portugal no centro da europa: propostas para uma reforma democrática do tratado da união européia**. Lisboa: Quetzal, 1995; CUNHA, Paulo de Pitta et al. **A união européia na encruzilhada**. Coimbra: Almedina, 1996; PORTO, Manuel et al. **A revisão do tratado da união européia**. Coimbra: Almedina, 1996; PEREIRA, André Gonçalves et al. **Em torno da revisão do tratado da união européia**. Coimbra: Almedina, 1997; CUNHA Paulo de Pitta e. **De maastricht a amesterdão: problemas da união monetária européia**. Coimbra: Almedina, 1999.

⁵¹⁸ OLIVEIRA, União..., p. 120-2.

⁵¹⁹ *Idem*, p. 122.

manutenção da unanimidade para assuntos constitucionais e algumas outras situações concretas; (VI) adiamento sobre a fixação de número de membros de cada instituição.⁵²⁰

3.4. AS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS E SEUS INTER-RELACIONAMENTOS

A estrutura orgânica atual da União Européia é composta de: (I) órgãos de direção política; (II) órgãos de direção, decisão e execução; (III) órgãos de controle; e (IV) órgãos auxiliares, consultivos, administrativos e de apoio financeiro. Os primeiros, são compostos pelo Conselho da União Européia e pelo Conselho Europeu; os segundos, pelo Conselho da União Européia e pela Comissão Européia; os terceiros, pelo Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e pelo Tribunal de Contas; e, os últimos, por diversos órgãos de variadas índoles, que auxiliam as principais instituições na consecução de seus objetivos.⁵²¹

Ressalta OLIVEIRA que, a “estrutura das instituições da Comunidade Européia encontra-se assentada em conceitos e métodos desconhecidos das esferas nacionais e do campo das relações internacionais até a evolução dos Tratados das Comunidades, uma vez que cada instituição representa um princípio determinado e uma base político-sociológica diferente, expressando legitimidade própria”,⁵²² observando, também, que as funções das instituições principais – especialmente Comissão Européia, Conselho da União Européia, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Européia – não correspondem ao sistema apresentado por Montesquieu, no sentido da tripartição clássica dos poderes ou funções. Assim, além da haver um inter-relacionamento institucional, que não permite identificar em uma única instituição uma função específica de governo, haja vista que para uma tomada de decisão concorrem mais de uma instituição, conforme o assunto em pauta, a razão existencial de cada uma das instituições corresponde ao seguinte: (I) o Parlamento Europeu representa o interesse dos povos dos Estados; (II) a Comissão Européia representa o interesse próprio da Comunidade; (III) o Conselho da União Européia representa o interesse dos Estados-membros; (IV) sendo que o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias

⁵²⁰ *Idem*, p. 122-3.

⁵²¹ CAMPOS, *idem*, p. 131-2.

⁵²² OLIVEIRA, *União...*, p. 127.

representa a defesa do princípio do Estado de Direito. Há também o Tribunal de Contas como instituição fundamental, que representa o poder de controle financeiro da Comunidade.⁵²³

Desta forma, o paralelismo possível de ser traçado entre a estrutura orgânica da União Européia com a estrutura orgânica de um Estado nacional resta impossível, pois as atribuições e poderes reais entre as instituições e seus inter-relacionamentos resultam incomparável com qualquer outro sistema, tendo em vista suas especificidades próprias. Assim, verifica-se que o “legislativo” da União seria exercido principalmente pelo Conselho, tendo o Parlamento um papel menor nesse processo legislativo, sendo que a Comissão – pelo seu poder de iniciativa legislativa – teria uma participação mais importante que o próprio Parlamento. Na esfera “executiva” há a Comissão como protagonista principal, executando as diversas e maior parte das ações necessárias para o alcance dos objetivos da União, entretanto, o Conselho, através do seu poder de controle – e nesse sentido, de certa forma também o Parlamento – atuam nesse exercício. Na esfera “judiciária”, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias é a instituição mais próxima de corresponder ao que ocorre internamente dentro de um Estado nacional na referida esfera. Entretanto, se verifica que ele assegura o respeito e aplicação do direito comunitário dentro de certos limites que decorrem do seu poder atribuído, que não lhe permite o reconhecimento de poderes implícitos em sua própria atuação.⁵²⁴

A organização institucional também pode ser estruturada em três grandes blocos: (I) instituições fundamentais; (II) instituições de funções consultivas; (III) instituições monetárias e financeiras. A doutrina estabelece uma diferenciação entre “instituições” e “órgãos” comunitários, muito mais no campo político que jurídico. As instituições supranacionais procurariam distinguir-se dos outros órgãos comunitários, pelo fato de poderem tomar decisões obrigatórias para os Estados-membros, órgãos e pessoas singulares e coletivas, enquanto que os “organismos”, de modo geral, possuem mera competência consultiva. Esse sistema de organização das instituições comunitárias “sempre ocupou um lugar de destaque entre os objetivos das Comunidades, pois a União Européia se materializa através de um conjunto complexo de instituições e procedimentos, cujo fundamentos político e social transcendente os âmbitos internos e interesses individualizados dos Estados-membros”.⁵²⁵

O presente estudo abordará apenas as instituições supranacionais – Parlamento Europeu, Conselho da União Européia, Comissão Européia, Tribunal de Justiça das Comunidades Européias – como também a instituição intergovernamental – Conselho

⁵²³ *Idem*, p. 127, e nota de rodapé n.º 235.

⁵²⁴ CAMPOS, *idem*, p. 133-4.

⁵²⁵ OLIVEIRA, *União...*, p. 128. CAMPOS, *idem*, 132-3.

Europeu – porque diretamente vinculada ao objeto de conhecimento desta pesquisa, evidenciando, porém, reconhecer-se a importância dos demais organismos de função consultiva, monetária e financeira ao processo de consolidação da União Européia, como da instituição não caracterizada pela supranacionalidade – Tribunal de Contas – assuntos estes não focalizados.

3.4.1. PARLAMENTO EUROPEU

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

O Tratado de Paris de 1951, que criou a CECA, estabeleceu uma Assembléia Comum, formado por delegados designados pelos Parlamentos nacionais, com função de controle político da Alta Autoridade, entretanto com caráter meramente consultivo. No ano de 1958, após as instituições da CEE e CEEA, os Estados-membros decidiram denominá-la de Assembléia Parlamentar Européia. Em 1962, uma resolução designou-lhe a denominação de Parlamento Europeu. No marco jurídico originário, o Tratado do Ato Único Europeu de 1986, incorporou oficialmente a designação de Parlamento Europeu. Observa-se que, no âmbito da CECA, seu papel era mais limitado, sendo um controle posterior dos atos praticados pelo Comissão. No âmbito da CE e CEEA está mais presente no processo comunitário de decisão, tendo um maior poder de deliberação e controle sobre as matérias⁵²⁶

O Parlamento Europeu é considerado o espelho e a consciência européia. Trata-se de um órgão essencialmente político, por representar os povos dos Estados-membros no processo de integração comunitária, sendo considerado um dos principais propulsores – e aliado da Comissão nesse sentido – do aprofundamento da integração. Entretanto, analisando suas funções dentro do processo de integração em curso até o Tratado de Maastricht, verifica-se que a instituição foi marginalizada, pois como representante dos interesses dos povos, não participava das decisões de forma vinculada com as demais instituições. O “principal objetivo do Parlamento Europeu é constituir-se em órgão de representação dos cidadãos europeus, tornando o processo comunitário mais democrático, partindo da asserção fundamental de que o sistema institucional encerra dupla legitimidade: o Conselho representando os Estados-membros e o Parlamento Europeu, os nacionais. Entretanto, seus poderes, entendem alguns

⁵²⁶ OLIVEIRA, União..., p. 129; ALVES, idem, p. 155-6; CAMPOS, idem, p. 263-6.

estudiosos, devem ser mais amplos, por se tratar de uma instituição de grande influência política junto à União Europeia”.⁵²⁷

Ao longo do tempo, o Parlamento foi adquirindo mais poderes.⁵²⁸ As competências iniciais, meramente interventivas e de caráter consultivo e de censura à Comissão, progressivamente foram se alterando, de forma a conceder as seguintes competências a essa instituição: (I) direito de emendar o orçamento preparado pelo Conselho e dar a última palavra em gastos não obrigatórios; (II) tal poder é ampliado mais tarde, no sentido de poder aprovar ou desaprovar o orçamento apresentado, bem como aprovar ou desaprovar as contas submetidas à Comissão; (III) a composição inicial indicada pelos Parlamentos nacionais, adquire caráter mais democrático quanto à escolha de seus membros, através de eleições diretas; (IV) o caráter democrático foi ampliado à atribuição do procedimento de cooperação, que reforçou a intervenção do Parlamento na aprovação de regulamentos e diretivas, além de passar a aprovar os tratados de adesão e os acordos de associação com terceiros países; (V) nessa trajetória evolutiva, foi estabelecido que uma parte delimitada das normas comunitárias somente seriam aprovadas se o Conselho e o Parlamento decidissem conjuntamente. O Parlamento passou a nomear o Defensor do Povo europeu e as comissões de investigação, tornando-se responsável pela tramitação de petições dos cidadãos e a Comissão passou a assumir o exercício de suas funções a partir da aprovação do Parlamento. Hoje, suas últimas conquistas referem-se ao aumento de número de normas que passam pelo processo de co-decisão e processo de cooperação junto com o Conselho, a aprovação do Presidente da Comissão, a introdução de um procedimento eleitoral homogêneo para eleição de euro-deputados, procura o estabelecimento de mesmos direitos e deveres para todos os parlamentares, adquiriu maior participação e envolvimento nos debates pertinentes a reforma dos tratados, inclusive com a apresentação de documentos prioritários de compromissos.⁵²⁹

b) COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A composição do Parlamento Europeu é de representantes eleitos pelo sufrágio universal direto, com mandato de cinco anos. Os parlamentares devem ser filiados a grupos políticos do Parlamento Europeu, onde tais grupos aglutinam ideologias e não nacionalidades. A formação desses grupos pode se dar tanto através de um só Estado-membro, quanto por grupos de mais de um Estado-membro, devendo ser procedido ao registro de filiação junto à

⁵²⁷ OLIVEIRA, União..., p. 129; ALVES, *idem*, p. 156 e 182; CAMPOS, *idem*, p. 266.

⁵²⁸ Sobre um relato histórico desse processo de maior participação do Parlamento no processo de decisão comunitária, vide CAMPOS, *idem*, p. 299-310.

⁵²⁹ OLIVEIRA, União..., p. 129-31

Presidência do Parlamento. Observa-se que o deputado que decida não se filiar a qualquer dos grupos existente, ou mesmo em um novo grupo, é designado como deputado não-inscrito, e forma um grupo que possui direitos mais restritos. Votam individualmente e pessoalmente, conforme suas próprias consciências, portanto, não estando vinculados a quaisquer instruções prévias, e no exercício de suas funções usufruem de certas imunidades e privilégios, estando ainda sujeitos a restrições quanto à qualidade de representante, se forem enquadrados dentro de algumas incompatibilidades. É possibilitado o duplo mandato, ou seja, um deputado ao mesmo tempo pode ser parlamentar nacional e comunitário.⁵³⁰ Mas tal qualidade não deve ser a melhor recomendação, uma vez que tais representantes poderão estar atuando na defesa de interesses específicos nacionais ou regionais, prejudicando a sua qualidade de parlamentar europeu.

Observa-se que “as normas que regem a constituição e a vida desse Parlamento não têm surgido *ex-novo*. Se inspiraram amplamente nos regulamentos das assembleias parlamentárias dos estados-membros”.⁵³¹ O Parlamento Europeu pode estruturar-se unicameralmente ou bicameralmente, encontrando-se estruturado unicameralmente. Funciona de modo semelhante a um Parlamento nacional, com plenário, comissões parlamentares, presidência, mesa, e regulamento interno fixado pelo próprio Parlamento,⁵³² por sessões anuais, sessões mensais (plenárias) e sessões extraordinárias, sendo que os membros da Comissão e do Conselho podem fazer-se presentes nas sessões plenárias e seus atos e debates são integralmente publicados. Além da forma plena, o Parlamento pode atuar por meio de comissões especializadas,⁵³³ cujo caráter pode ser permanente ou temporário. Na sua organização interna destaca-se a presença de um presidente, catorze vice-presidentes e cinco questores, com mandatos de dois anos e meio. A Presidência e a Mesa – esta composta pelo presidente, vice-presidentes; e os questores, que são membros a título consultivo – são designados pela assembleia, de maneira que se estabelece uma distribuição equitativa dos Estados-membros e das tendências políticas. Ao Presidente cabe dirigir e assegurar a

⁵³⁰ OLIVEIRA, União..., p. 131-3 e nota de rodapé n.º 246; ALVES, *idem*, p. 158-60; CAMPOS, *idem*, p. 267-71 e 277-9.

⁵³¹ OLIVEIRA, União..., p. 130, nota 242.

⁵³² OLIVEIRA, União..., p. 130-1, nota 243; ALVES, *idem*, p. 160-1.

⁵³³ São elas: Comissão dos Assuntos Externos e de Segurança; da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural; dos Orçamentos; dos Assuntos Econômicos e Monetários e da Política Industrial; da Energia, Investigação e Tecnologia; das Relações Econômicas Externas; dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos dos Cidadãos; dos Assuntos Sociais, do Emprego e do Ambiente de Trabalho; da Política Regional, do Ordenamento Territorial e das Relações com os Poderes Regionais e Locais; dos Transportes e do Turismo; do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor; para a Juventude, a Cultura, a Educação e os Meios de Comunicação Social; para o Desenvolvimento e a Cooperação; do Controle Orçamental; do Regimento, das

realização dos trabalhos do Parlamento, de acordo com o regimento, representando-o nas matérias de relações internacionais, cerimoniais, atos administrativos, judiciais ou financeiros, sendo substituído por um vice-presidente em caso de ausência, impedimento ou participação ativa dos debates; os questores são responsáveis pelas tarefas administrativas e financeiras relacionadas com o Parlamento e os deputados, obedecendo diretrizes traçadas pelo Mesa. O Parlamento Europeu tem sede em Estrasburgo, para sessões plenárias, em Bruxelas para comissões parlamentares, e em Luxemburgo para sua Secretaria Geral.⁵³⁴

A Mesa é que decide sobre a gestão administrativa e financeira de tudo que possa envolver a instituição. Pode ainda se constituir com Mesa alargada, compondo-se com os presidentes dos grupos políticos e representantes – sem direito a voto – dos deputados não pertencentes a qualquer grupo político, decidindo sobre assuntos de organização interna do Parlamento – inclusive o orçamento do Parlamento – e as suas relações com as demais instituições comunitária, bem como extra-comunitárias. Quanto às sessões plenárias, é reservado uma semana por mês para suas realizações, nada impedindo que seja realizada uma reunião extraordinária, e as outras semanas reservadas para as comissões parlamentares. Há várias comissões parlamentares encarregadas de diversos assuntos e políticas comunitárias, cuja função primordial é preparar os trabalhos do Parlamento Europeu, analisando detalhadamente os assuntos, bem como preparando pareceres e resoluções pertinentes e realizando audições da sociedade civil. Suas reuniões não são públicas, como regra geral.⁵³⁵

c) COMPETÊNCIA

Na sua atuação, o Parlamento participa somente em casos determinados do exercício do poder normativo, tem uma intervenção limitada, mas determinante, no estabelecimento do orçamento comunitário, porém, muito reduzido poder de controle político sobre o Conselho da União Européia. Controla politicamente a Comissão Européia, influenciando de muitas formas o funcionamento dessa instituição, ou seja, participa no processo comunitário de decisão e exerce uma importante função consultiva.⁵³⁶ Dentre as suas competências, destacam-se:

1) Poder de Deliberação (poder consultivo): já na sua constituição originária estipulou-se, como regra geral, que para os atos normativos emanados do Conselho e da Comissão, o

Imunidades e da Verificação dos Poderes; dos Assuntos Institucionais; dos Direitos da Mulher, das Petições; das Liberdades Públicas e dos Assuntos Internos. In: CAMPOS, *idem*, p. 279.

⁵³⁴ OLIVEIRA, União..., p. 133-4. Sobre a sede, vide também ALVES, *idem*, p. 161-4; CAMPOS, *idem*, p. 271-7.

⁵³⁵ ALVES, *idem*, p. 164-6.

Parlamento emitiria um parecer sobre o tema, tratando-se de simples e mera consulta, sem poder vinculante, sendo algumas obrigatórias e outras não. Assim, conforme o caso, tratava-se de uma formalidade a ser obrigatoriamente cumprida sob pena de ser invocado vício substancial de forma, ensejando um recurso de anulação de ato. A partir de 1979, foi adotado a prática da consulta prévia à totalidade dos casos, não só devido as primeiras eleições diretas, mas também do maior poder de influência que o Parlamento adquiriu frente ao orçamento e sua fiscalização (1975), através do processo de cooperação, e hoje manifestado também no denominado procedimento de concordância.

Trata o procedimento de concordância de um conjunto de atos, que visam obter acordo entre o Conselho e o Parlamento, quanto à aplicação de normas comunitárias de caráter geral, que apresentem implicações financeiras importantes. Hoje, após modificações nos Tratados constitutivos, o Parlamento emite pareceres favoráveis e pareceres consultivos; os primeiros são vinculantes, reconhecendo um poder de veto e co-decisão à instituição, enquanto que os segundos referem-se a matérias e atos que podem ser adotados mesmo contra a opinião do Parlamento, entretanto, deve ser justificado o motivo do afastamento decisório do conteúdo substantivo do parecer. Está mantido a obrigatoriedade de alguns pareceres consultivos, mesmo que não sejam vinculantes, sob pena de vício de procedimento, ensejando o recurso de anulação. Observa-se, também, que a consulta sempre se refere a atos substancias e não a atos procedimentais ou de execução, sendo que, se ocorrer uma modificação substancial da proposta original, após a manifestação do Parlamento, então o mesmo deve novamente retornar para sua análise e parecer, não havendo essa necessidade se a modificação for conforme as sugestões propostas pelo Parlamento no parecer inicial, ou mesmo se elas forem meramente formais, não alterando o conteúdo do que fora já analisado.

Quanto aos pareceres favoráveis, aqueles que os Tratados constitutivos determinam que haja uma concordância do Parlamento para a adoção de um ato, criando um direito de veto ou co-decisão do Parlamento, tem-se naquelas matérias que: (I) definem as missões, objetivos prioritários e organização dos fundos estruturais, com o objetivo de atingir uma maior coesão econômica e social; (II) tratam do processo uniforme para eleição do Parlamento, por sufrágio direto e universal; (III) acordos entre a Comunidade e um ou mais Estados ou organizações internacionais, que resultem uma associação com direitos e obrigações recíprocos, ações comuns e procedimentos especiais; (IV) cidadania; (V) direito de circulação; (VI) política monetária; (VII) entre outros mais.⁵³⁷

⁵³⁶ CAMPOS, *idem*, p. 281.

⁵³⁷ OLIVEIRA, *União...*, p. 134-5; ALVES, *idem*, p. 166-70; CAMPOS, *idem*, p. 288-99.

2) Poder de Controle Político: através da possibilidade de utilização do procedimento de moção de censura, com votação pública e nominal, o Parlamento exerce o controle político sobre a atuação executiva da Comissão, excluído o Conselho. Posteriormente, o controle político foi estendido com o procedimento de concordância em matéria orçamentária. Hoje, toda proposta legislativa emanada pela Comissão, também é enviada ao Parlamento para parecer, além do que o Conselho não pode adotar certas medidas legislativas sem que o procedimento de consulta ao Parlamento seja efetivado; há, também, o poder de iniciativa legislativa indireta, onde o Parlamento pode solicitar à Comissão, por decisão da maioria, que apresente uma proposta de norma comunitária oportuna e necessária a seu juízo; por fim, o controle político estende-se na discussão pública do relatório geral sobre estado e evolução da Comunidade, elaborado pela Comissão, inclusive na questão social, pois um capítulo do mesmo deve obrigatoriamente incidir sobre esse tema.⁵³⁸

3) Poder em Matéria Orçamentária: o Parlamento aceita ou não o orçamento definitivo – preparado pela Comissão e aprovado pelo Conselho – anual, podendo propor emendas para gastos classificados como não-obrigatórios, entretanto, de forma muito reduzida; é ele que definitivamente aprova o orçamento e decide formalmente que sua execução seja efetivada pela Comissão; em caso de rejeição do orçamento, a Comunidade vive em regimes de duodécimos que é sempre baseado no orçamento anterior; finalmente, é o Parlamento que aprova, ao final de um exercício financeiro, a contas executadas do orçamento pela Comissão, exonerando-o de qualquer responsabilidade.⁵³⁹

4) Poder de Participação na Revisão dos Tratados: é possível, pontualmente, a participação do Parlamento no processo de modificação dos Tratados constitutivos, por exemplo, na elaboração de novas políticas da Comunidade, na supressão dos direitos aduaneiros entre os Estados-membros, bem como nas modificações institucionais de âmbito monetário, apenas que, aqui, deverá também ser consultado o Conselho do Banco Central Europeu. O Tratado da União Européia estabelece que projetos de revisão de tratados devem passar pela consulta do Parlamento. Observa-se, que as emendas aos Tratados não entram em vigor sem a ratificação do todos os Estados Membros.⁵⁴⁰

5) Poder de Participar na Conclusão de Acordos Internacionais: o Parlamento deve ser obrigatoriamente e, de forma prévia, consultado acerca de acordos de associações em conclusão pelo Conselho. Tais acordos podem vincular a Comunidade com um terceiro

⁵³⁸ OLIVEIRA, União..., p. 136-7; ALVES, idem, p. 170-1; CAMPOS, idem, p. 282-8.

⁵³⁹ OLIVEIRA, União..., p. 137, e nota de rodapé n.º 263; ALVES, idem, p. 171-2; CAMPOS, idem, p. 310-8.

⁵⁴⁰ OLIVEIRA, União..., p. 137-8.

Estado, uma união de Estados ou uma organização internacional, estabelecendo uma associação onde emane direitos e obrigações recíprocos, e, assim sendo, é preciso um parecer favorável da Parlamento para que o mesmo seja concluído. Observa-se que, nos demais acordos, ocorre apenas uma simples consulta ao Parlamento e para acordos comerciais não se estabelece qualquer tipo de consulta.⁵⁴¹

6) Poder de Cooperação: trata-se de procedimentos de cooperação que deve existir entre Parlamento e Conselho, para tomada de decisão conjunta sobre algumas matérias, muito mais profunda que a mera consulta. Trata-se de um procedimento complexo. Sinteticamente, num primeiro momento, a Comissão encaminha uma petição ao Conselho, que deverá ser adotado por maioria qualificada, sendo, em seguida, encaminhado ao Parlamento para pronunciamento, que poderá ser pela aprovação, rejeição com emendas ou rejeição total. No primeiro caso, a medida será adotada; no segundo caso, a petição com emendas retorna à Comissão para elaboração de novo documento contemplando as modificações propostas e o Conselho poderá decidir sobre as emendas aceitas pela Comissão por unanimidade; no terceiro caso, o Conselho poderá adotar a medida por decisão unânime de seus membros.⁵⁴²

7) Poder de Co-Decisão ou Conciliação: trata-se de direito de veto real do Parlamento para certas matérias, sendo que, nesse processo, uma legislação comunitária somente será adotada se o Conselho aprovar por maioria qualificada e o Parlamento o aprovar por maioria absoluta de seus membros. Caso não haja acordo entre as duas instituições, um Comitê de Conciliação atuará para alcançar o consenso necessário à aprovação da medida legislativa. A diferença com o procedimento de cooperação reside em que o Parlamento, na co-decisão, indica ao Conselho que tenciona rejeitar a posição comum e, assim sendo, este pode convocar uma reunião do Comitê de Conciliação para resolver a diferença. O processo também é complexo e os regulamentos, diretivas e decisões que são obtidos através desse procedimento são assinados pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo Presidente do Conselho da União Européia, revelando o maior poder do Parlamento no uso desse procedimento. O Parlamento, no procedimento de co-decisão, examina uma proposta legislativa em um processo composto por três leituras.⁵⁴³

Observa-se que o Parlamento Europeu conta ainda com outras formas de ação, através das quais externa o seu poder de controle, tais como: (I) perguntas e interpelações, (II) resoluções, (III) constituição de comissão de investigação, (IV) recebimento de petições e a

⁵⁴¹ *Idem*, p. 138.

⁵⁴² OLIVEIRA, União..., p. 138; ALVES, *idem*, p. 172-5.

⁵⁴³ OLIVEIRA, União..., p. 134-42; ALVES, *idem*, p. 175-7.

figura do (V) Defensor do Povo da Comunidade. Pela primeira, é garantido o procedimento de perguntas e interpelações, orais ou escritas, feitas pelos membros do Parlamento aos membros da Comissão e aos membros do Conselho, que obrigatoriamente devem responder as indagações; pela segunda, trata-se de uma forma de manifestação deliberativa sobre assuntos que são submetidos por seus membros e que são de interesse dos cidadãos comunitários europeus; pela terceira, trata-se da possibilidade da Presidência do Parlamento – ou do próprio Parlamento, conforme a situação – instaurar comissão de investigação para apurar denúncias sobre infrações e má administração da aplicação do direito comunitário; pela quarta, trata-se de um meio de diálogo entre o cidadão – ou grupo de cidadãos – e o Parlamento, através de uma petição sobre assunto que os atinja diretamente, aproximando a instituição das necessidades e dos problemas concretos enfrentados pelo cidadão comunitário europeu, observando-se que petições feitas por cidadãos de terceiros países poderão – ou não – serem aceitas; pela quinta, trata-se de um Defensor nomeado e sob controle do Parlamento, que tem por finalidade cuidar do bom funcionamento administrativo das instituições comunitárias, através do recebimento de queixas e petições dos particulares e das investigações que considerar necessárias.⁵⁴⁴

3.4.2. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

O antigo Conselho de Ministros, como denominado, foi instituído junto a CECA, e posteriormente com a criação da CEE e da CEEA, reafirmado como um órgão de caráter representativo dos Estados-membros, por um lado correspondendo ao tradicional conceito de órgão intergovernamental, por outro lado, ao mesmo tempo, com a marca inovadora da supranacionalidade. Posteriormente unificado como órgão comum para as três Comunidades. Seus membros deliberam na qualidade de representantes dos Estados-membros, portanto atuando não em nome pessoal, mas, desde sua origem, também em nome da Comunidade, características essas que imprimiram-lhe uma feição singular, indo além de uma mera conferência diplomática de molde clássico, atuando especialmente como instituição comunitária supranacional.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ OLIVEIRA, União..., p. 140-2, e nota de rodapé n.º 281; ALVES, idem, p. 177-9.

⁵⁴⁵ CAMPOS, idem, p. 180-1

Assim, “é a instituição (...) que concentra autêntico poder de decisão política, representando o interesse dos estados-membros como dos seus governos (...) trata-se de órgão comunitário autônomo e independente dos estados-membros que representa (...) [sendo que] exerce também o poder legislativo”.⁵⁴⁶ Verifica-se que é uma instituição comunitária com ampla discricionariedade política, e quatro são seus âmbitos de competência: (I) legislativa, como titular do poder legislativo derivado – mas não do poder de iniciativa legislativa, que cabe à Comissão – da UE, produzindo regulamentos, diretivas e decisões. As decisões são tomadas por unanimidade, observando-se que apenas nos caso de co-decisão ou cooperação é preciso compartilhar essa titularidade com o Parlamento; (II) executiva, tomando decisões administrativas, de acordo com proposta feita pela Comissão; (III) coordenação, coordenando ações entre Estados-membros e a UE, especialmente no que se refere às políticas econômicas gerais, para tanto, instituindo órgãos, bem como promovendo acordos e dirigindo recomendações; (IV) relações externas, decidindo sobre a concretização de acordos internacionais de associação ou outros, como de adesão, depois do parecer favorável do Parlamento.⁵⁴⁷

Sua natureza é ambígua. Além de ser uma instituição comunitária supranacional, representa os interesses dos Estados-membros, sendo simultaneamente um órgão comunitário e um órgão representativo desses Estados-membros, não perseguindo objetivos restritos aos interesses nacionais e, que dessa tensão, procura realizar os objetivos estipulados nos Tratados constitutivos das Comunidades, considerado como centro de gravidade do equilíbrio institucional comunitário. Dentre as particularidades que ressaltam seu aspecto comunitário, tem-se os seguintes: (I) sua convocação não depende dos Estados-membros; (II) suas deliberações não precisam ser ratificadas pelos Estados-membros; (III) pode decidir por maioria; (IV) o Estado-membro fica obrigado, mesmo contra sua vontade, pelo que for decidido pelo Conselho; (V) o Estado-membro não pode se eximir de cumprir as suas obrigações, mesmo que seu representante tenha votado contrário ao que lhe fora anteriormente determinado; (VI) independentemente do voto de seu representante, qualquer Estado-membro pode recorrer da decisão do Conselho; (VII) a abstenção não impede a unanimidade; (VIII) o próprio Tratado faz a distinção entre Conselho, instituições comunitárias e decisões dos Estados-membros. Diante disso, observa-se que: (I) é o órgão legislativo da Comunidade; (II) possui reduzidos poderes no âmbito da CECA; (III) possui significativos poderes no âmbito da CEE e CEEA; (IV) está sujeito ao controle do Tribunal de Justiça das Comunidades

⁵⁴⁶ OLIVEIRA, União..., p. 143.

⁵⁴⁷ OLIVEIRA, União..., p. 143-4, e nota de rodapé n.º 286; ALVES, idem, p. 98.

Européias (TJCE); (V) não se submete ao controle político do Parlamento Europeu, nem mesmo dos Estados-membros, sendo apenas seus representantes nacionais passíveis de responsabilização perante as autoridades nacionais. Por fim, poderá ocorrer que os representantes nacionais, reunidos no Conselho, poderão deliberar não na qualidade de membros da instituição, mas como simples representantes nacionais, sendo que, nesse caso, o resultado final do debate é que identificará a distinta situação, ou seja, se adotarem, por exemplo, uma “declaração” ou uma “resolução” significa que atuaram como Conferência Diplomática, uma vez que o Conselho adota, como ato típico comunitário, apenas regulamentos, diretivas, decisões, pareceres e recomendações, e só estes últimos podem ser passíveis de controle pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE).⁵⁴⁸

b) COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A composição desse Conselho é de um representante de cada Estado-membro, além de um representante da Comissão sem direito a voto. Seus membros devem fazer parte dos respectivos governos e suas decisões os vinculam. Diante disso, a doutrina ressalta que há aqui um caráter híbrido em tensão permanente de atuação, a intergovernabilidade e a supranacionalidade, onde se busca conciliar os interesses econômicos nacionais e os interesses econômicos comunitários.⁵⁴⁹ Em relação aos seus membros, verifica-se também que não existe um representante único, fixo, mas altera-se conforme a matéria tratada nas sessões. Nos assuntos de caráter geral, são geralmente os Ministros de Assuntos Estrangeiros que atuam e nos assuntos setoriais são os Ministros ou Secretários de Estado funcionalmente competentes que participam. O seu órgão mais importante é o Conselho de Assuntos Gerais, composto de Ministros de Assuntos Exteriores e de Economia, sendo o mais destacado dos encontros aquele realizado no âmbito do Conselho dos Ministros de Economia e Finanças. Problemas que decorrem desse tipo de encontro referem-se à possibilidade de heterogeneidade das sessões, uma vez que nem sempre há identidade das partes negociadoras, além de estarem suscetíveis às mudanças governamentais dos Estados nacionais, o que gera incerteza e afeta os trabalhos em curso.⁵⁵⁰

Quanto ao funcionamento, a instituição é responsável pela principal produção legislativa da Comunidade. As pessoas que desempenham as funções no âmbito do Conselho, desde o seu deslocamento até a o seu regresso, gozam de privilégios e imunidades. Existe um

⁵⁴⁸ ALVES, *ide*, p. 112-4; CAMPOS, *idem*, p. 179-82.

⁵⁴⁹ OLIVEIRA, *União...*, p. 144, e nota de rodapé n.º 288.

⁵⁵⁰ OLIVEIRA, *União...*, p. 144-5; ALVES, *idem*, p. 99; CAMPOS, *idem*, p. 182-4.

rodízios semestral para o exercício da Presidência pelos Estados-membros, que o exercem com importantes responsabilidades: (I) impulsionar e desenvolver os trabalhos inerentes; (II) representar a Comunidade nos foros, conferências internacionais e frente a terceiros países; (III) realizar a revisão dos tratados; (IV) convocar suas reuniões mensais; (V) representar a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum (PESC), sendo responsável pela execução das ações comuns; (VI) presidir os trabalhos do Comitê de Representantes Permanentes (COREPER),⁵⁵¹ que mais abaixo será explicado; (VII) outros mais; revelando que o exercício não é meramente honorífico. Sua sede é em Bruxelas e suas sessões não são públicas.⁵⁵²

Há um regulamento interno, elaborado pelo próprio Conselho, que estabelece a periodicidade das reuniões, convocações, como a preparação e a fixação da ordem do dia, tanto difusão de documentos, sigilo das deliberações, participação da Comissão nas sessões, modalidade de voto, forma de representação dos membros, apoio burocrático, formas de contato como Parlamento Europeu, elaboração de atas, e muitos outros assuntos.⁵⁵³ Ressalta-se, que as suas sessões não são públicas, salvo algumas exceções, entre elas, se o Conselho assim decidir por unanimidade. As deliberações estão sujeitas a segredo profissional e os trabalhos em cada reunião se dividem em: (I) assuntos que foram previamente acordados no âmbito do COREPER, podendo ser aprovados sem requerer discussão prévia; (II) matérias onde não existem um acordo prévio em qualquer instância anterior, mas que precisam ser debatidas pelo Conselho. No primeiro caso, não há impedimento para que o assunto seja objeto de manifestações opinativas sobre sua aprovação, tanto pelos membros do Conselho quanto da Comissão, entretanto, se for suscetível de provocar novo debate, então será retirado de pauta. Quanto à participação da Comissão, esta se manifesta fazendo propostas e emendas nos temas em discussão, também respondendo críticas, mas sem poder de voto, o que, nem por isso, torna imprescindível sua presença nas deliberações. O Tratado da União Européia introduziu o procedimento de cooperação e co-decisão com o Parlamento Europeu, eliminando o monopólio do Conselho sobre o poder de decisão legislativa da Comunidade. Tal procedimento ainda é restrito a determinadas matérias, o que o mantém como principal instituição legislativa da Comunidade.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Brevemente, trata-se de um órgão auxiliar do Conselho, onde é realizado grande parte dos trabalhos que resultam nas deliberações e decisões que são ali tomadas.

⁵⁵² OLIVEIRA, União..., p. 145-6, e nota de rodapé n.º 296; ALVES, idem, p. 99-100.

⁵⁵³ CAMPOS, idem, p. 190-3.

⁵⁵⁴ OLIVEIRA, União..., p. 152; ALVES, idem, p. 100-2.

Especificamente quanto ao processo legislativo e decisório, é importante ressaltar, que seu início se dá com a apresentação de uma proposta emanada da Comissão ao Conselho que, por sua vez, a distribui ao Parlamento Europeu e ao Comitê Econômico e Social para estudos de parecer. Somente após recebido os pareceres, grupos de trabalhos constituídos por funcionários dos Estados-membros e da Comissão, os analisarão cabendo ao COREPER estabelecer a proposta de consenso – o não – para ser apreciada pelo Conselho. Nas votações, um Ministro atua como delegado do respectivo governo nacional, podendo votar aprovando um decisão sob reserva de consulta ao seu governo, cuja aprovação se dá num curto espaço de tempo. É possível, o delegado fazer-se representar nas reuniões por um alto funcionário ou por um representante permanente. Nesse caso, apenas para debate, sem direito a voto. A delegação de direito do voto somente pode dar-se ao nível de um Estado-membro para outro, sendo que um Estado-membro não pode receber, de dois ou mais outros Estados-membros, a referida delegação.⁵⁵⁵

c) COMPETÊNCIA

As atribuições e poderes do Conselho, a exemplo do que se sucede com a Comissão, varia conforme a atuação, quer seja no âmbito da CECA, quer seja nos âmbitos da CE e da CEEA, uma vez que os Tratados distribuem de forma não harmoniosa as competências das instituições no âmbito de cada um dos textos dos referidos Tratados. Genericamente, possui: (I) poderes de coordenação econômica e financeira no âmbito da política externa e de segurança comum, nos domínios da justiça e dos assuntos internos que os Estados considerem de interesse comum; (II) poder de decisão, que regra geral não se apresenta autônomo, pois depende de iniciativa da Comissão, sendo manifestado mediante regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres.⁵⁵⁶

O Conselho adota três tipos de decisão: (I) por maioria simples, onde um Estado tem direito a um voto, sem considerações de natureza política, demográfica e econômica, para assuntos técnicos, administrativo e processual, entre outros, e para aqueles temas ou matérias onde não há disposição expressa do Tratado sobre a forma de sua deliberação; (II) por unanimidade, quando está em questão um interesse vital de um dos Estados-membros – ou um daqueles temas devidamente explicitados nos Tratados constitutivos, que exigem a decisão ausente de votos negativos – mas observando-se que a abstenção não impede o resultado unânime, como questões de natureza constitucional, com repercussões nos interesses

⁵⁵⁵ ALVES, *idem*, p. 105-6.

⁵⁵⁶ CAMPOS, *idem*, p. 207-17.

nacionais e nas derrogações – exceções – ao Tratado; (III) por maioria qualificada, para uma grande quantidade de assuntos, cuja importância está a meio termo entre os interesses vitais de um Estado e meros assuntos técnico, administrativo ou processual. A maioria qualificada funciona da seguinte forma: 1) cada Estado-membro, conforme seu poderio político, econômico e populacional – demográfico – recebe uma quantidade de votos ponderados; 2) a maioria qualificada é definida de acordo com o número total de votos dos Estados-membros – geralmente mais de dois terços dos votos totais – e, em alguns casos, necessitando também um número mínimo de membros favoráveis; 3) entretanto, existe uma minoria de bloqueio, ou seja, caso um grupo de Estados atinja um determinado número de votos – em torno de 30% – então a decisão não é adotada até que se alcance, através de negociações, o número de votos qualificados.⁵⁵⁷

Como Comitês Auxiliares ao Conselho, há uma Secretaria Geral e um Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), além do Comitê Político, Comitê de Coordenação, Comitê Monetário, Comitê Econômico-Financeiro e diversos outros comitês.⁵⁵⁸ A Secretaria é o órgão permanente e memória do Conselho, um poderoso órgão burocrático, concentrando o serviço jurídico e sete Diretorias – Direções Gerais – que aglutinam os diversos campos de atuações específicas do Conselho;⁵⁵⁹ a organização desse Secretariado Geral e o ocupante do cargo principal desse órgão assessor é decidido pelo Conselho. Já o COREPER, é composto por embaixadores dos Estados-membros, juntamente com seus adjuntos, e presidido pelo representante permanente do Estado-membro que também preside o Conselho da União Européia, sendo que projeta o caráter dual do Conselho, pois “as representações permanentes

⁵⁵⁷ OLIVEIRA, União..., p. 146-9, e nota de rodapé n.º 299; ALVES, idem, p. 106-11; CAMPOS, idem, p. 193-207.

⁵⁵⁸ Algumas deliberações do Conselho são preparadas não pelo COREPER mas, antes, por Comitês especiais, instituídos pelos Tratados ou resultantes de uma ato do Conselho, sendo exemplos os Comitês Especiais do art. 113 do Tratado da CE, de agricultura, monetário, econômico e financeiro, de coordenação, dos governadores dos Bancos Centrais, gestão e de regulamentação, cuja composição é de funcionários nacionais e que mais abaixo serão melhor considerados. In: CAMPOS, idem, p. 188-9.

⁵⁵⁹ “**Direção Geral A:** cuida da parte de administração da secretaria geral e de seus serviços operacionais, de informação, publicação e documentação; **Direção Geral B:** compreende a elaboração e execução das políticas agrícolas comuns; **Direção Geral C:** preocupa-se com as questões relativas ao mercado interior e a livre circulação de mercadorias, de serviços e de estabelecimento; **Direção Geral D:** abarca a parte da ciência e tecnologia, investigação e a difusão de conhecimentos, política energética comunitária, política de transportes e do meio ambiente e de proteção ao consumidor; **Direção Geral E:** preocupa-se com as relações externas e a cooperação de desenvolvimento, política comercial, relações com países industrializados não europeus, diálogo Norte-Sul, cooperação com Estado da África, Caribe e Pacífico e as sucessivas Convenções de Lomé, relações com os países mediterrâneos, ibero-americanos e da Ásia; **Direção Geral F:** trata das relações do Conselho com o Parlamento Europeu, o Comitê Econômico e Social, orçamento, problemas institucionais e sobre o Estatuto dos Funcionários Comunitários; **Direção Geral G:** abarca assuntos financeiros, econômicos, monetários, sociais, educacionais, livre circulação de trabalhadores e suas seguranças sociais, harmonização de políticas sociais, política regional harmonização das legislações sociais e fiscais”. In: OLIVEIRA, União..., p. 149, nota de rodapé n.º 307, negritos da autora.

constituem missões diplomáticas criadas por ato unilateral de cada Estado e não por iniciativa do Conselho, do qual é um importante órgão auxiliar (...) [ele é que realiza] as atividades do Conselho”.⁵⁶⁰ Desta forma, as negociações são desenvolvidas dentro desse órgão para a posterior decisão formal do Conselho, através dos representantes governamentais de alto escalão, sendo aqui o *locus* da principal tensão entre os interesses comunitários e os interesses nacionais. O COREPER é subdividido em COREPER I e II, cada qual cuidando de reuniões de Conselhos específicos e com membros também específicos; nele pode haver também grupos de trabalhos *ad hoc* e permanentes, para preparação de estudos e discussões de assuntos técnicos controversos emanados da Comissão. Em suas reuniões semanais participam vários representantes da Secretaria Geral, Comissão, *experts* e outros membros de delegações permanentes.⁵⁶¹

3.4.3. COMISSÃO EUROPÉIA

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

Antiga Alta Autoridade, assim denominada por Jean Monnet, e, posteriormente, por Comissão Européia, representa “a União Européia com força supranacional frente aos interesses dos Estados-membros, cumprindo-lhe velar e assegurar a aplicação e cumprimento dos Tratados e das normas comunitárias, elaborando os projetos normativos e o conjunto das políticas comunitárias. De certa forma, é considerada o Executivo Comunitário, ao dispor do poder de gestão e execução do orçamento da União Européia”.⁵⁶² A doutrina aponta grandes diferenças entre a Comissão e um Executivo estadual, pois a Comissão encontra-se numa encruzilhada de três dinâmicas ordens políticas diferentes: (I) a dimensão supranacional frente aos Estados, os quais não atuam conforme seus interesses comuns e tendências internas no sentido da renacionalização, contrapondo-se à neutralidade que deve marcar sua atuação; (II) a dinâmica institucional, onde cada instituição trata de maximizar seu poder com as demais, tornando mutável e de difícil avaliação a relação entre a Comissão, Parlamento e o Conselho; (III) dimensão burocrática, comum a todos os sistemas políticos, devido a competição que emerge com a criação das Comunidade e redes separadas de funcionários e outros atores. É, desta forma, a instituição supranacional única e comum as três Comunidades, sendo

⁵⁶⁰ OLIVEIRA, União..., p. 150.

⁵⁶¹ OLIVEIRA, União..., p. 149-51; ALVES, *idem*, p. 102-3; CAMPOS, *idem*, p. 185-6.

⁵⁶² OLIVEIRA, União..., p. 153.

considerada o ponto nevrálgico e motor da política e vida comunitária, uma vez que dela partem as iniciativas legislativas e seu corpo funcional exerce as atividades de controle da União.⁵⁶³

Quanto à natureza da Comissão, é o órgão supranacional da UE, e seus comissários possuem independência perante os Estados-membros e governos nacionais, apesar de sua escolha ser feita pelos governos dos Estados-membros, independência essa que se mantém perante o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia, sendo que os casos de demissão compulsória apenas ocorrem depois de analisado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE). Somente em relação ao Parlamento Europeu, a Comissão responde politicamente, devendo submeter a ele um relatório geral anual. É facultado aos parlamentares europeus fazerem interpelações orais ou escritas aos membros da Comissão.⁵⁶⁴

b) COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A composição dessa instituição obedece o critério de um membro de cada Estado-parte, sendo que os Estados-membros mais populosos apresentam dois representantes. Atualmente, sua composição é de vinte membros. Observe-se, que a prática consagrou a regra de que Estados de maior extensão e população, como a Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido, terem a possibilidade de apresentarem dois candidatos cada um. Não está prevista, tal prática, nos Tratados constitutivos originários. A quantidade do número de membros para sua composição mostra-se, dessa forma, sempre problemática, pois ligada às questões emergentes, como a tomada de decisões por um número de membros muito elevado, especialmente considerando as novas ampliações previstas, havendo corrente a favor de um número reduzido de membros e outra a favor de um número ampliado deles.⁵⁶⁵

As condições para seleção de um comissário seguem três requisitos fundamentais: (I) ser nacional de um Estado-membro; (II) estar dotado de competência geral, quer dizer, qualificação e currículo adequado às funções; (III) oferecer garantias plenas de independência, uma vez que os comissários serão representantes das instituições e não dos Estados-membros, não podendo solicitar nem aceitar instruções de governo algum ou outra

⁵⁶³ *Idem*, p. 153, e nota de rodapé n.º 317.

⁵⁶⁴ ALVES, *idem*, p. 121 e 143-5; CAMPOS, *idem*, p. 142-5 e 156-9.

⁵⁶⁵ OLIVEIRA, *União...*, p. 153-4, e nota de rodapé n.º 318; VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Tratado de Amesterdão*. 3. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 2000, p. 155; CAMPOS, *idem*, p. 139-40.

instituição privada. Os comissários são pessoas de prestígio em cada país e são independentes em suas atribuições.⁵⁶⁶

O processo de nomeação dos membros da Comissão se estrutura em três fases complexas: (I) nomeação do presidente; (II) nomeação dos comissários; (III) confiança parlamentar. Para nomeação do presidente, os governos dos Estados-membros escolhem um nome de consenso e, posteriormente, consultam o Parlamento antes de formalizar a indicação que, por sua vez, através do voto, decide se aceita – aprova – ou não o nome proposto através de maioria simples. Em caso de votação negativa, os Estados apresentam outro candidato, ou seja, a votação condiciona e vincula definitivamente a escolha do presidente da Comissão. Uma vez escolhido o nome do presidente, então passa-se à fase de escolha e nomeação dos comissários que irão atuar em conjunto e, para isso, são formalmente designados pelos Estados-membros, de comum acordo com o presidente, sendo que tais nomes serão submetidos à aprovação do Parlamento.⁵⁶⁷

A confiança parlamentar refere-se ao veto possível de ser dado pelo Parlamento Europeu à Comissão, quando em um processo de composição, uma vez que o presidente e os demais membros da Comissão serão submetidos ao voto de aprovação do Parlamento, como quanto a sua gestão. Uma vez nomeados para o mandato de cinco anos, podem, os comissários, ser indefinidamente renovados no cargo, entretanto, há a hipótese de serem concluídos antecipadamente seus mandatos, nos casos de: (I) aprovação, pelo Parlamento, de moção de censura contra a gestão em curso, caso em que todos membros devem abandonar coletivamente suas funções; (II) falecimento; (III) demissão voluntária; (IV) suspensão ou demissão compulsiva. No caso da suspensão, ela ocorre mediante manifestação do Tribunal de Justiça, a pedido do Conselho ou da Comissão, quando o membro deixar de: (I) reunir as condições necessárias para o exercício de suas funções, como perda da nacionalidade ou incapacidade física ou psíquica, bem como (II) no caso de ter cometido falta grave. Essa finalização antecipada do mandato poderá, conforme o caso, implicar na necessidade da aprovação, pelo Parlamento, do novo comissário.⁵⁶⁸

Os membros da Comissão gozam de privilégios e imunidades e seus vencimentos são fixados pelo Conselho por maioria qualificada. Entre seus deveres estão: (I) independência no exercício de suas funções; (II) dedicação exclusiva ao mandato; (III) dever de silêncio,

⁵⁶⁶ OLIVEIRA, União..., p. 154-5, e notas de rodapé n.ºs 320 e 321; ALVES, *idem*, p. 121-2; VILAÇA e GORJÃO-HENRIQUES, *idem*, p. 155; CAMPOS, *idem*, p. 140.

⁵⁶⁷ OLIVEIRA, União..., p. 156-7; ALVES, *idem*, p. 122; VILAÇA e GORJÃO-HENRIQUES, *idem*, p. 156; CAMPOS, *idem*, p. 140.

inclusive após a finalização do mandato; (IV) respeito e cumprimento honesto e discreto das obrigações de seu cargo, mesmo após a finalização do mandato. No caso do presidente, algumas atribuições lhe competem exclusivamente, além da presidência dos trabalhos da Comissão: (I) participar do Conselho Europeu, (II) intervir perante o Parlamento Europeu, (III) representar a Comissão nas relações internacionais.⁵⁶⁹ Um vez por ano, a Comissão deve publicar um relatório geral sobre suas atividades, para ser apreciado pelo Parlamento Europeu nas suas sessões de abertura.⁵⁷⁰

Quanto ao funcionamento, é a Comissão regida pelo regulamento interno, aprovado pela própria Comissão, agindo colegiadamente e com reuniões semanais, cujos debates não são públicos – confidenciais – podendo abrir seus trabalhos, até mesmo para ouvir uma opinião especializada, para qualquer pessoa que seja convocada. Sua sede é em Bruxelas, com um grande corpo de funcionários, aproximadamente dezesseis mil, onde cerca de 25% são tradutores, e os idiomas francês e inglês são as línguas oficiais de trabalho. Há vinte e três Diretorias – Direções Gerais – que dividem as atividades administrativas,⁵⁷¹ além de outros órgãos e funções, tais como o secretário geral que auxilia a presidência, e vários serviços como o gabinete de cada comissário, os grupos de trabalho, serviço jurídico, serviço de portavoz, serviço de interpretação-conferência, oficina de estatística, serviço de tradução, oficina de segurança, serviço de política ao consumidor, etc.⁵⁷² Os gabinetes são considerados o

⁵⁶⁸ OLIVEIRA, União..., p. 156-7, e nota de rodapé n.º 323; ALVES, idem, p. 122-3; VILAÇA e GORJÃO-HENRIQUES, idem, p. 156-7; CAMPOS, idem, p. 141.

⁵⁶⁹ OLIVEIRA, União..., p. 157-8.

⁵⁷⁰ Idem, p. 160.

⁵⁷¹ “A Comissão está estruturada em 23 direções gerais, geralmente citadas por seus números romanos: DGI – Relações Exteriores; DGII – Assuntos Econômicos e Financeiros; DGIII – Mercado Interior e Assuntos Industriais; DGIV – Competências [Concorrência]; DGV – Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais; DGVII – Agricultura; DGVIII – Transportes; DGVIII – Desenvolvimento; DGLX – Pessoal e Administração; DGX – Informação, Comunicação e Cultura; DGXI – Meio Ambiente, Segurança Nuclear e Proteção Civil; DGXII – Ciência, Investigação [Pesquisa] e Desenvolvimento; DGXIII – Telecomunicações, Indústrias de Informática e Inovações; DGXIV – Pesca; DGXV – Instituições Financeiras e Direito de Sociedades; DGXVI – Políticas Regionais; DGXVII – Energia; DGXVIII – Crédito e Investimento; DGXIX – Orçamento; DGXX – Controle Financeiro; DGXXI – União Aduaneira e Fiscalização Indireta; DGXXII – Coordenação de Políticas Estruturais; DGXXIII – Políticas de Empresa, Comércio, Turismo e Economia Social”. In: OLIVEIRA, União..., p. 158, nota 327, itálico da autora.

⁵⁷² Há diversos órgãos auxiliares funcionando junto à Comissão e que emitem pareceres ou preparam decisões a serem tomadas; alguns foram criados pelos próprios tratados e outros pela própria Comissão, dentro dos poderes implícitos que lhe foram reconhecidos para a consecução de seus fins. Assim, no âmbito dos órgãos instituídos pelos tratados tem-se: (i) Comitê dos Transportes; (ii) Comitê Especial do art. 113 CE; (iii) Comitê de Gestão do Fundo Social Europeu; (iv) Comitê Científico e Técnico EURATOM; (v) Agência de Aproveitamento da EURATOM; (vi) Comitê Consultivo da CECA; (vii) Comitê Econômico e Social. Como órgãos instituídos por decisão da Comissão ou do Conselho tem-se: a) no quadro da CE (i) Comitê FEOGA; (ii) Comitê Permanente de Estruturas Agrícolas; (iii) Comitê de Gestão e Comitês de Regulamentação; (iv) Comitê Consultivo para os Problemas da Política de Estrutura Agrícolas; (v) Comitê Consultivo sobre Questões Aduaneiras; (vi) Comitê Consultivo em Matéria de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes; (vii) Comitê Consultivo em Matéria de Livre Circulação dos Trabalhadores; (viii) Comitê Permanente do Emprego; (ix) Comitê Consultivo para a Formação Profissional; (x) Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional; (xi) Comitê

centro do processo de elaboração política da Comissão, uma vez que por ele passam todas as decisões, sobre as quais a Comissão deve se manifestar, concentrado em seu entorno uma forte rede de influências. Seu papel de mediador das decisões se manifesta, especialmente, nas reuniões de discussão com representantes de todos os gabinetes, presididas pelo gabinete do presidente. O papel desempenhado pelos gabinetes acaba influenciando grandemente o trabalhos dos demais funcionários, devido à ingerência excessiva que resulta do processo, ocasionando uma tensão entre funcionários e gabinetes.⁵⁷³

Para a preparação dos assuntos, que serão submetidos a deliberações, os comissários dispõem da colaboração e apoio dos serviços da Comissão, dos pareceres de diversos comitês técnicos, dos pareceres de representantes das diversas atividades econômicas e setores profissionais, como o resultado de contatos efetuados com as comissões do Parlamento Europeu. Após a deliberação, sua execução cabe ao Secretário Executivo da Comissão, ligado diretamente ao presidente, devendo ainda promover, conforme o caso, a publicação dos atos da Comissão, notificação das decisões aos destinatários e transmitindo ao Conselho as propostas e pareceres endereçados a esse órgão.⁵⁷⁴

A Comissão é um corpo colegiado, onde todos os comissários são responsáveis coletivamente pelas decisões tomadas majoritariamente,⁵⁷⁵ sendo negociadas pelos chefes de gabinetes dos comissários, em deliberações não abertas ao público, e elaborada uma ata ao final de cada sessão. Nas reuniões são adotados três tipos diferentes de procedimentos: (I) ordinário; (II) escrito; (III) habilitado. Pelo procedimento ordinário, entende-se as sessões realizadas como rito normal e de praxe para tomar uma decisão, onde os debates são confidenciais e, na falta de um comissário, pode comparecer seu chefe de gabinete a convite da presidência; o procedimento escrito ocorre quando a Comissão recebe uma proposta emanada de um ou vários Estados-membros e estabelece um rito especial para cuidar de tal iniciativa, sendo o rito centrado num documento escrito, onde os comissários apõem suas reservas e emendas, podendo, posteriormente, serem debatidas, observando-se que, se

Consultivo para a Formação dos Médicos; (xii) Comitê Farmacêutico; (xiii) Comitê de Política Regional; (xiv) Comitê Consultivo dos Consumidores; (xv) Comitê Consultivo em Matéria de Cartéis e de Posição Dominante; (xvi) Comitê da Energia. b) No quadro da CECA foi instituído (i) Comitê Consultivo Geral do Centro Comum de Investigação; (ii) Comitê Europeu de Investigação e do Desenvolvimento; (iii) Comitê de Investigação Científica e Técnica. In: CAMPOS, *idem*, p. 149-54.

⁵⁷³ OLIVEIRA, União..., p. 158-9 e 163, e nota de rodapé n.º 328; ALVES, *idem*, p. 123; CAMPOS, *idem*, p. 148-9. Toda semana os chefes de gabinetes dos comissários se reúnem para preparar as reuniões da Comissão, sendo os debates estabelecidos nessa instância, na prática, vinculantes para as deliberações e decisões tomadas pelos comissários. In: ALVES, *idem*, p. 126.

⁵⁷⁴ CAMPOS, *idem*, p. 155-6.

⁵⁷⁵ Apesar de decisões tomada por maioria, isso não impede que haja sempre um quórum mínimo presente nas tomadas de decisões, que atualmente é em número de nove membros. In: CAMPOS, *idem*, p. 146.

nenhuma reserva ou emenda for levantada por qualquer um dos membros, então o documento é aprovado;⁵⁷⁶ já o procedimento de habilitação, trata dos atos que resultam na habilitação de um ou de vários de seus membros, para adoção de medidas de administração ou gestão, sob controle da Comissão, sendo tal procedimento derivado da sua capacidade de auto-organização, ou seja, de ordem regimental, e utilizado para decidir muitas matérias. Neste último procedimento, um membro pode ficar responsável por um domínio específico – um assunto de competência da instituição – sendo o responsável pela preparação e execução das deliberações da Comissão.⁵⁷⁷

c) COMPETÊNCIA

Sobre a competência da Comissão, verifica-se as seguintes atribuições:

a) Competência Política Comunitária: prevista nos tratados constitutivos, outorgando à Comissão o poder de iniciativa e impulsionamento legislativo comunitário. O Conselho depende dessa iniciativa de projetos de normas comunitárias para exercer sua função legislativa.

b) Competência de Salvaguarda do Direito Comunitário: a responsabilidade de velar para que as regras previstas nos Tratados sejam cumpridas, dispondo, para tanto, do poder de investigação e informação dentro de limites fixados pelo Conselho. Por um dispositivo do Tratado da CECA, a Comissão pode, mediante procedimento administrativo prévio, formalizar uma acusação motivada a um Estado-membro, concedendo-lhe um prazo para cumprimento voluntário dos atos reparatórios determinados e o direito de recorrer da decisão ao Tribunal de Justiça; por outro dispositivo previsto no Tratado da CEE e CEEA, administrativamente, a Comissão pode elaborar um parecer fundamentado, esclarecendo que

⁵⁷⁶ Observa-se que o procedimento escrito, como sistema de deliberação corresponde ao voto escrito, é utilizado para questões de menor importância, de caráter técnico ou administrativo. In: ALVES, *idem*, p. 126.

⁵⁷⁷ OLIVEIRA, *União...*, p. 159-60; CAMPOS, *idem*, p. 146-8 e 155-6. Pela delegação de poderes, é conferido, a membros da Comissão ou funcionários, a delegação de poderes ou competências claramente definidas que, regra geral, não podem ser subdelegadas. Com tais poderes, que não são discricionários e sujeitos a regras estritas, o membro ou funcionário age em nome da Comissão – e sob seu controle – tornando o trabalho da mesma mais eficiente, uma vez que os seus membros, assim, não precisam estar em todas as reuniões decidindo todos os assuntos de gestão da Comunidade. Mas é de observar também que tal procedimento tem sido causa de questionamento judicial, uma vez que estaria em questão a colegialidade – todos participam da tomada de decisão, igualdade dos membros, coletivamente responsáveis politicamente pelas decisões – que rege seu funcionamento e processo de tomada de decisões. Nesse ponto, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), tem entendido que a Comissão pode, “dentro de certos limites e mediante certas condições, autorizar os seus membros a tomarem certas decisões em seu nome, sem que fosse posto em causa o princípio da colegialidade que rege seu funcionamento”, uma vez que a Comissão não fica privada de um poder próprio e as decisões são tomadas em nome da Comissão, portanto, são decisões da própria Comissão e estão sujeitas às consequências jurídicas e administrativas como qualquer outra decisão emanada colegiadamente. Outro aspecto é que, sem esse sistema de delegação, estar-se-ia inviabilizando a capacidade de funcionamento da Comissão, devido ao grande número de decisões que ela deve adotar. In: ALVES, *idem*, p. 126-7, e nota de rodapé n.º 76.

um Estado-membro não cumpriu suas obrigações decorrentes dos tratados, sendo que o Tribunal de Justiça será acionada pela Comissão se o Estado não se adequar aos termos do parecer emitido. Finalmente, em caso de infração ao direito comunitário, cometido por particulares, dentro de sua competência, poderá acionar diretamente os apontados infratores, sendo normal a Comissão denunciar e imputar uma sanção, e o Estado-membro executá-la.

c) Competência de Execução do Direito Comunitário: os poderes da Comissão, nessa esfera, se dividem em três grupos: (I) poder próprio de decisão proveniente dos tratados, sendo a Comissão como único órgão competente para aplicar certas medidas previstas nos tratados; (II) poder de execução do orçamento, a Comissão executa o orçamento de acordo com o regulamento financeiro, prévia consulta ao Parlamento Europeu e prévio parecer do Tribunal de Contas, sendo o administrador dos Fundos Estruturais da Comunidade; (III) poderes de decisão e regulamentação delegados pelo Conselho, a Comissão, através de competências atribuídas expressamente pelo Conselho, regulamenta e executa as normas que constituem o direito comunitário derivado e, excepcionalmente e fundamentadamente, exerce esse poder diretamente sem delegação do Conselho. Através de comitês específicos,⁵⁷⁸ compostos por representantes de Estados-membros e presididos por um membro da Comissão, o Conselho controla o exercício dessa competência delegada, que analisa as propostas da Comissão.⁵⁷⁹

Assim sendo, a Comissão tem os seguintes poderes ou atribuições: (I) poder de iniciativa; (II) poder normativo ou poder de decisão; (III) poder de fiscalização e sanção; (IV) poder de recomendar e dar pareceres; (V) poder de negociar acordos; (VI) poder de gestão.⁵⁸⁰

⁵⁷⁸ “Com relação aos comitês, podem ser apontados os seguintes: 1) Comitê Consultivo (procedimento I): seu parecer não é vinculante para a Comissão, que pode adotar sua decisão livremente; 2) Comitê de Gestão (procedimento II): seu parecer é adotado mediante o sistema de ato ponderado. Mesmo que o parecer for negativo à proposta da Comissão, esta tem liberdade de decisão. Se for negativo mediante maioria qualificada, o Conselho pode, no prazo de um mês, modificar a decisão da Comissão. Se a decisão do comitê concordar com o parecer, ou se o mesmo não emitir parecer por falta de maioria qualificada, a decisão da Comissão torna-se definitiva, não podendo ser recorrida ante o Conselho; 3) Comitê de Regulamentação (procedimento III): se o parecer desse comitê for contrário à proposta da Comissão, fica essa impossibilitada de adotá-la. Tem esse procedimento duas técnicas: a) procedimento III – variante A, o Conselho dispõe de três meses para decidir por maioria qualificada sobre a proposta, maioria que se converte em unanimidade se o Conselho pretender modificar o conteúdo da proposta (...). Se não decidir, a proposta é considerada aprovada; b) procedimento III, variante B, o Conselho pode impedir a adoção da proposta da Comissão, pronunciando-se contra ela por maioria simples; 4) cláusula de salvaguarda (procedimento IV), quando o Conselho conferir à Comissão o poder de decidir sobre medidas de salvaguardas, pode o Estado afetado recorrer da decisão da Comissão frente ao Conselho, o qual poderá por maioria qualificada, adotar uma decisão diferente da apresentada pela Comissão”. In: OLIVEIRA, União..., p. 162. Vide também ALVES, idem, p. 137-8. Sobre o assunto, mais abaixo segue outras considerações.

⁵⁷⁹ OLIVEIRA, União..., p. 160-3; ALVES, idem, p. 128-43.

⁵⁸⁰ ALVES, idem, p. 129-32; CAMPOS, idem, p. 166-70.

1) Poder de Iniciativa: trata-se de um poder-dever para fazer propostas ao Conselho, como determinar o seu conteúdo, podendo recair sobre quase todos os domínios da atividades comunitária. São raros os casos onde o Conselho decide por própria iniciativa. Tais propostas são precedidas de amplas consultas dos setores interessados, que seguem como ante-projetos ao Conselho, após deliberação final pelos membros da Comissão. Em caso de inércia ou omissão da Comissão, tanto o Conselho quanto o Parlamento possuem o poder de solicitar que a Comissão apresente proposta legislativas sobre temas considerados oportunos para o bem da Comunidade. Esse monopólio do poder de iniciativa tem sua razão de ser, devido a sua independência frente os Estados-membros, evitando que exerça os poderes em função dos interesses nacionais específicos em detrimento da Comunidade, seguindo uma política comunitária previamente traçada e não ficando vinculada às mudanças políticas em curso nos Estados-membros, não permitindo que os grandes países imponham suas vontades para os pequenos países, e que as minorias fiquem sujeitas às maiorias.⁵⁸¹

2) Poder Normativo ou Poder de Decisão: são os exercidos quando: (I) atribuídos diretamente pelos tratados constitutivos; (II) quando lhes são delegados pelo Conselho. No primeiro caso, verifica-se que a Comissão não tem poder político ou legislativo – com exceção, sobre este último, a dois aspectos pontuais do direito da concorrência – se limitando a autorizar medidas de proteção ou de cláusulas de salvaguarda, como exceções às regras do tratado, ou seja, sendo esse poder normativo limitado a questões de mera gestão e administrativas. Seu caráter supranacional qualifica-a para tomar medidas objetivas no interesse da integração comunitária, além de ser mais ágil, decidindo urgentemente, como requer a adoção das medidas de proteção ou salvaguardas. Quanto ao Poder de Execução ou Poder de Decisão delegado pelo Conselho, observa-se que ele pode ocorrer segundo as regras que este estabelecer, assim podem ser delegadas: (I) a todas as normas que estabelece; (II) a certas modalidades de normas, ou seja, a um grupo delimitado de normas; (III) o próprio Conselho pode reservar a si o direito de estabelecer a execução da norma.⁵⁸² “O Conselho tem o poder normativo de base. A Comissão dá execução aos actos do Conselho. O Conselho emite *regulamentos de base*, a Comissão executa-os através dos *regulamentos delegados* ou *regulamentos de execução*. Os actos de base fixam as disposições essenciais. A Comissão pode definir conceitos, determinar matérias de aplicação, impor obrigações, respeitando os

⁵⁸¹ ALVES, *idem*, p. 129-32; CAMPOS, *idem*, p. 166-70.

⁵⁸² Mas essas modalidades de delegação decorrem de “princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente”. In: ALVES, *idem*, p. 135. Desta forma foi adotado a Decisão 87/373/CEE, que estabeleceu três

procedimento ou condições impostas pelos actos normativos. A execução (...) pode ser uma *execução normativa* que fixa normas de carácter geral e impessoal em aplicação de normas estabelecidas pelo Conselho e *execução de gestão* que é a aplicação de normas a situações individuais e por meio de actos de alcance individual”.⁵⁸³

3) Poder de Fiscalização e de Sanção: verifica-se, que poderá desdobrar-se: (I) no direito de recolher informações; (II) no direito de aplicar sanções; e (III) no direito de ação. Em relação ao primeiro, tem-se que os Estados-membros devem cumprir as obrigações decorrentes dos Tratados e dos atos comunitários emanados das instituições comunitárias, como facilitar à Comunidade o cumprimento de sua missão. Desta forma, a Comissão tem a prerrogativa de recolher todas as informações e proceder a todas as diligências necessárias – especialmente aquelas relacionadas com os setores econômicos – para o desempenho de suas funções, conforme parâmetros fixados pelo Conselho, sendo exceção ao atendimento do pedido de informações, um Estado-membro alegar matéria de interesse essencial à própria segurança. Em relação ao segundo, trata-se da aplicação de sanções às empresas em matéria de transportes e concorrência; no âmbito da concorrência, as sanções pecuniárias – de carácter administrativo e não penal – se dividem: (I) multas ou coimas; (II) adstrições ou sanções pecuniárias compulsórias.⁵⁸⁴ Multas ou coimas são aplicadas mediante decisão da Comissão, para infrações às regras substantivas, e adstrições ou sanções para obrigar as empresas a cumprirem as decisões que lhes foram dirigidas. Finalmente, em relação ao terceiro, trata-se do direito de ação, que tanto se reflete sobre os Estados-membros como as demais instituições comunitárias e os particulares, mediante iniciativa junto ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.⁵⁸⁵

4) Poder de Recomendar e dar Pareceres: a Comissão, sempre que considere necessário ou quando o próprio Tratado expressamente determinar, tem o poder-dever geral de emitir recomendações e formular pareceres sobre determinadas matérias, buscando, desta forma, que os atores envolvidos cumpram os objetivos comunitários. As recomendações, atingem especialmente as prestações de serviços, a política comercial comum e a harmonização de legislações, enquanto que os pareceres atingem especialmente a política

procedimento para o exercício da competência de execução, e que se encontra explicado na nota de rodapé n.º 574, *supra*. In: ALVES, *idem*, p. 137.

⁵⁸³ ALVES, *idem*, p. 135, grifos no original; CAMPOS, *idem*, p. 159-66.

⁵⁸⁴ Os termos “coima” e “sanção pecuniária compulsória”, são os termos mais utilizados atualmente, para substituir as expressões “multa” e “adstrição”, respectivamente, nos textos legais comunitários portugueses. In: ALVES, *idem*, p. 140.

⁵⁸⁵ ALVES, *idem*, p. 138-41; CAMPOS, *idem*, p. 171-6.

social, violação do direito comunitário, movimento de capitais e a proteção da balança de pagamentos.⁵⁸⁶

5) Poder de Negociar Acordos e Celebrar Contratos: a Comissão tem a prerrogativa de negociar acordos de política comercial e negociar acordos entre a Comunidade e um ou mais Estados-membros, ou entre a Comunidade e uma organização internacional que, nesse caso, são concluídos pelo Conselho. Tem ainda a prerrogativa de estabelecer os contatos necessários com a ONU e seus organismos especializados, bem com o antigo GATT, atual OMC, como também de estabelecer os contatos necessários com todas as demais organizações internacionais que considerar conveniente e oportuno. É a Comissão que adquire e aliena os bens imóveis da Comunidade.⁵⁸⁷

6) Poder de Gestão: a Comissão gerencia o pessoal, o orçamento comunitário, e os fundos estruturais comunitários. Nesse caso assistida por diversos comitês, sendo os de gestão e o de regulamentação os mais importantes. Os Comitês de Gestão são formados por representantes dos Estados-membros e presididos pela Comissão, apoiando a gestão das organizações comuns do mercado agrícola. Já os Comitês de Regulamentação assistem a Comissão nas regulamentações das demais matérias. No âmbito do CEEA, suas tarefas de gestão são bastante amplas, desde o controle da instalação até a pesquisa e difusão do conhecimento, passando pelo acesso dos operadores econômicos dos produtos físeis. No âmbito do Tratado da CE – ex-CEE – também é bastante ampla sua competência de gestão, especialmente em matéria de concorrência e políticas comuns.⁵⁸⁸

3.4.4. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

Criado pelo Tratado de Paris de 1951, posteriormente adotado pelo Tratado de Roma de 1957, sua idéia não era nova, uma vez que a sociedade internacional já conhecia tribunais internacionais, com missão de conhecer questões nessa esfera. Entretanto, sua singularidade estaria no caráter de supranacionalidade e direcionamento ao interior das Comunidades, onde estava inserido, para “a finalidade fundamental de assegurar o cumprimento do direito comunitário e a interpretação e aplicação dos Tratados dentro da vida comunitária e não no

⁵⁸⁶ ALVES, *idem*, p. 141-2.

⁵⁸⁷ ALVES, *idem*, p. 142-3; CAMPOS, *idem*, p. 176-8.

⁵⁸⁸ ALVES, *idem*, p. 142-3; CAMPOS, *idem*, p. 176-8.

espaço exterior a ela”.⁵⁸⁹ Verificou-se, ao longo do tempo, que sua atuação ultrapassou a função de intérprete e aplicador do direito comunitário, conseguindo definir e impor um conjunto de princípios fundamentais, que permitiram edificar uma ordem jurídica comum aos Estados-membros da Comunidade, bem como atuar decisivamente para desenvolver as políticas comunitárias e o papel das instituições comunitárias, especialmente quanto a esta última competência, através de definição do regime de partilha de competências entre os Estados-membros e a Comunidade.^{590 591} Trata-se de uma das instituições fundamentais da Comunidade. Instituição única e comum da CECA, CE e CEEA.

Observa-se, entretanto, que esse Tribunal não exerce exclusivamente o poder judicial no âmbito da União Européia, uma vez que os Tribunais dos Estados-membros também possuem competência comum para a aplicação do direito comunitário, sendo que as relações entre o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e os Tribunais nacionais é de colaboração judiciária, não sendo porém um Tribunal de recurso dos Tribunais nacionais nem mesmo um Tribunal federal. Assim sendo, não reforma as decisões dos Tribunais internos, nem mesmo anula atos praticados pelos Estados-membros contrários ao direito comunitário, entretanto, pode censurar os Tribunais nacionais e Estados-membros quando não seguirem princípios comunitários por ele definidos. Sua jurisdição é interna, das Comunidades, derivada do direito comunitário, e, até a criação do Tribunal de Primeira Instância,⁵⁹² era

⁵⁸⁹ OLIVEIRA, União..., p. 173.

⁵⁹⁰ CAMPOS, *idem*, p. 319-21.

⁵⁹¹ A ordem jurídica supranacional cria conflitos frente as ordens jurídicas nacionais, em especial, com a norma constitucional de cada Estado-membro. O direito internacional clássico e suas categorias tornaram-se insuficientes para explicar e organizar as relações entre os Estados submetidos a essa nova realidade jurídica supranacional, exigindo a emergência de novos mecanismos de relacionamento mútuo, que atenda a nova repartição de competências e transferência de poderes soberanos que se processam na esfera externa de cada ente estatal. Essa realidade põe em constante tensão o sistema jurídico comunitário e o sistema jurídico nacional, obrigando os tribunais internos a sempre analisarem quais os limites de sua ordem interna frente ao processo supranacional em que se encontra inserido. Sobre esse assunto, em especial sobre os limites que as Constituições nacionais podem impor a um processo de integração regional, abordando as questões sobre (i) representatividade e legitimidade do poder e (ii) as relações entre o Direito Comunitário e Direito Constitucional, tomando por parâmetro o exemplo alemão, veja importante estudo de KEGEL, Patrícia Luíza. **Direito internacional público e direito comunitário nas constituições nacionais: a experiência da república federal da Alemanha. 2000.** Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

⁵⁹² Tendo em vista o aumento do número de processo no âmbito do Tribunal de Justiça, o Tratado do Ato Único Europeu reconheceu tal situação e, após estudos no âmbito do Conselho e da Comissão, foi criado o Tribunal de Primeira Instância (TPI) em 1988, como jurisdição independente e autônoma, integrado ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE) cabendo a este último o poder de revisão de seus pronunciamentos apenas quanto à matéria de direito. São seus objetivos principais: (I) melhorar a proteção jurisdicional dos cidadãos comunitários e (II) reduzir o volume de trabalho do TJCE. Sua competência foi ampliada congregando as seguintes atuações, entre outras, com exceção do recurso de questões prejudiciais – aquele onde um juiz nacional pede a interpretação do direito comunitário como incidente num litígio principal – caso exclusivo do TJCE: (I) litígios de funcionários com as instituições comunitárias; (II) questões sobre defesa da concorrência; (III) todos os recursos de pessoas físicas ou jurídicas contra a Comunidade; (IV) questões envolvendo direito de propriedade intelectual. Sua composição segue o mesmo critério político fixado para o TJCE, observando-se que o

considerado a única jurisdição, observando-se, que ainda é para muitas questões, pois somente ele tem competência originária para analisar certas matérias, tais como processos originados por Estados-membros e instituições comunitárias. Este Tribunal, uma vez devidamente demandado, tem a obrigação de proferir decisão. Nas suas atividades, não possui poderes implícitos como as demais instituições, uma vez que sua jurisdição não é originária, mas de atribuição, por natureza decorrendo diretamente da competência que o Tratado lhe atribuir, não estando legitimado para questionar a soberania dos Estados-membros.⁵⁹³

b) COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

A composição do denominado Tribunal de Luxemburgo, atualmente, é de um juiz de cada Estado-membro, totalizando quinze juízes, podendo ter procedência nacional ou de terceiros países, inclusive não-comunitários. O ato de designação é de comum acordo entre os governos dos Estados-membros. O Conselho tem poder de alterar o número de juízes desse Tribunal de Justiça. O candidato deve ser independente, não podendo receber instruções de seu país de origem, bem como exercer qualquer outro cargo político, administrativo ou outra ocupação, inclusive após a cessação de sua funções, e reunir as condições imprescindíveis para tal atividade, demonstradas pelo currículo em seu país de origem. A finalização dos mandatos pode se dar por razões naturais, decisão voluntária, e suspensão, nesse caso acordada por unanimidade de todos os juízes.⁵⁹⁴

Há também os Advogados-Gerais, atualmente em número de nove, devendo-se apresentar de forma imparcial e independente. Entre suas atribuições, destacam-se as conclusões motivadas sobre as demandas em curso, com propostas para facilitar a solução dos litígios, objetivando favorecer o trabalho dos juízes. Contudo, não se constituem em Ministério Público das Comunidades. O processo de escolha e a finalização dos seus mandatos é similar aos dos juízes, sendo que dos nove advogados gerais, cinco são de nacionalidade dos Estados maiores, três dos outros dez Estados-membros e um permanente da Itália.⁵⁹⁵

Os mandatos dos juízes e advogados-gerais têm a duração de seis anos, sendo que, de três em três anos é renovado parcialmente os mandatos de oito juízes e de quatro advogados-

procedimento de designação e os critérios de escolha dos seus membros também são semelhantes. A única exceção é que os seus membros, exceto o presidente, podem ser chamados a desempenhar o cargo de advogados-gerais, pois tais cargos inexistem nesse Tribunal de Primeira Instância. Administrativamente ele se utiliza da estrutura do TJCE. In: OLIVEIRA, União..., p. 180-3; ALVES, *idem*, p. 192-5; CAMPOS, *idem*, p. 343-5.

⁵⁹³ ALVES, *idem*, p. 183-5; CAMPOS, *idem*, p. 327-30.

⁵⁹⁴ OLIVEIRA, União..., p. 174-5, e nota de rodapé 381; ALVES, *idem*, p. 191; CAMPOS, *idem*, p. 330-1.

⁵⁹⁵ OLIVEIRA, União..., p. 175-6; CAMPOS, *idem*, p. 331.

gerais, alternativamente, ou seja, uma renovação é de juizes e outra de advogados-gerais. Os seus vencimentos são fixados pelo Conselho e os referidos mandatos podem ser renovados indefinidamente. Durante o transcurso dos seus mandatos, esses agentes gozam do direito de inamovibilidade e de imunidade de jurisdição. Além disso, devem guardar segredo das deliberações, que não públicas e o compromisso de respeitar, durante e depois do mandato, as obrigações derivadas de seu cargo, especialmente a honestidade e a discricção. Já o Tribunal, conta com um Secretário e de uma pequena administração, responsáveis pelos serviços relevantes, especialmente a tradução e a documentação, sendo que os juizes e os advogados-gerais contam, em seus gabinetes, com pequeno corpo de especialistas e funcionários administrativos.⁵⁹⁶

O funcionamento desse Tribunal de Justiça é permanente, reunindo-se em sessões plenárias, especialmente para decidir sobre as causas apresentadas por: (I) qualquer Estado-membro ou instituição comunitária; (II) questões prejudiciais. Podem também ser constituídas as denominadas salas ou seções, com um número menor de juizes, para a finalidade de realizar diligências de instrução e conhecer determinados assuntos, conforme a importância da questão a julgar, geralmente assumindo as de menor importância. Observa-se que os seus julgamentos são reservados, deles não podendo participar nem os intérpretes e nem o Secretário de Justiça, e a decisão final é votada pela maioria dos juizes, onde os votos contrários não são publicados. O Tribunal exerce a jurisdição contenciosa, administrativa e constitucional e atua em diversos níveis – constitucional, civil, trabalhista, administrativo, etc. – exercendo várias funções, podendo-se dizer, que assume natureza diversa conforme o ramo do direito que é chamado a se pronunciar, e, nesse caso, com as seguintes funções básicas: (I) revisar os atos das instituições da Comunidade, julgando a legislação do Conselho – atuando como Tribunal Constitucional – ou julgando as decisões da Comissão – atuando como Tribunal Administrativo – quando demandado nesse sentido, observando-se que a jurisdição administrativa se estende a normas elaborados pelos Estados-membros decorrentes da legislação comunitária; (II) controlar o cumprimento de legalidade comunitária dos Estados-membros, cujas sentenças têm caráter meramente declaratório; (III) decidir a interpretação do direito comunitário em sentenças preliminares que proporcionam critérios de interpretação sem invalidar uma norma, sobre questões remetidas pelos próprios Tribunais nacionais, sendo na prática uma sentença sobre a constitucionalidade. Apesar de não previsto

⁵⁹⁶ OLIVEIRA, União..., p. 176-7; ALVES, idem, p. 190; CAMPOS, idem, p. 332-5.

diretamente pelo Tratado da CE, o TJCE pode apreciar demandas submetidas através de uma cláusula compromissória, em que a Comunidade ou um Estado-membro faça parte.⁵⁹⁷

A doutrina ressalta que em sua atuação não contenciosa – jurisdição voluntária – o TJCE poder ser solicitado para: (I) fornecer a correta interpretação do direito comunitário ou julgar sobre a validade dos atos praticados pelas instituições comunitárias; (II) pronunciar-se sobre a compatibilidade desses atos com os tratados comunitários, também conhecido como competência consultiva.⁵⁹⁸

c) COMPETÊNCIA

Através de sua atuação e jurisprudência, o Tribunal de Justiça tem transformado os Tratados em verdadeira constituição material, sendo visto, por isso, como Tribunal Constitucional da União. Nesse sentido: (I) controla a adequação do direito comunitário derivado dos Tratados, através dos mecanismos de recurso de nulidade, exame prejudicial da validade dos atos das instituições comunitárias e controle incidental da legalidade das disposições gerais; (II) garante o equilíbrio institucional, resolvendo os conflitos de competência entre as instituições comunitárias, através do recurso de nulidade e por omissão; (III) delimita competências entre a Comunidade e os Estados-membros, através do recurso de descumprimento, a questão prejudicial de interpretação, recursos de nulidade e pareceres previstos no Tratado da Comunidade Européia; (IV) protege direitos fundamentais; (V) controla preventivamente a constitucionalidade dos acordos da Comunidade com terceiros, através de pareceres previstos no Tratado da União Européia. Desta forma, ele é o intérprete e responsável supremo do ordenamento jurídico comunitário, consolidando a supranacionalidade e seus princípios normativos, ou seja, efeito direto, aplicabilidade direta, e supremacia, observando-se que, nos seus julgamentos e pareceres, se utiliza: (I) da interpretação finalística ou teleológica, vinculada ao princípio do efeito útil dos tratados; (II) da interpretação sistemática, conforme um contexto mais amplo onde se inserem o direito originário (tratados) e derivado (atos emanados das instituições comunitárias); (III) da interpretação restritiva para os direitos que acaba restringindo ações das pessoas físicas e jurídicas no âmbito comunitário, e interpretação extensiva para os direitos de conteúdo favorável; sendo que a interpretação literal é muito pouco utilizada devido ao caráter multilíngue do direito comunitário.⁵⁹⁹

⁵⁹⁷ OLIVEIRA, União..., p. 177-80; ALVES, idem, p. 184 e 187-90; CAMPOS, idem, p. 337-42.

⁵⁹⁸ CAMPOS, idem, p. 337-9.

⁵⁹⁹ OLIVEIRA, União..., p. 173-4; ALVES, idem, p. 185-6; CAMPOS, idem, p. 323-7.

3.4.5. CONSELHO EUROPEU

a) ORIGEM E EVOLUÇÃO

O Conselho Europeu não estava previsto nos Tratados constitutivos das Comunidades, sendo inserido em sua estrutura institucional pelo Tratado do Ato Único Europeu. Sua idéia inspiradora é fruto de uma visão da Europa dos Estados – sempre defendida pelo general Charles de Gaulle – com a cooperação entre os países no mais alto nível político e máxima expressão do intergovernamentalismo, uma reunião de Chefes de Estado e de governo, tomando as decisões mais significativas para os povos europeus assim unidos. Sua existência e ações desenvolvidas são fortemente marcadas pelo viés político, mas com resultados no campo jurídico, vinculando os Estados-membros. Por aglutinar em seu seio os principais líderes políticos europeus, o Conselho torna-se mais transparente perante os indivíduos, o que, por sua vez, torna suas decisões visíveis e com repercussões significativas perante a opinião pública, e, esse fato não deixa de ser algo desejado pelos próprios líderes comunitários, que verificam a existência de bloqueios ao projeto comunitário, cuja solução poderia estar presente em outra instância de decisão política, no caso, uma elevada instância política. Nesse sentido, no âmbito comunitário verificou-se que havia necessidade de harmonizar pontos de vista diversos sobre assuntos comuns dos Tratados e até mesmo para estabelecer políticas coerentes, cuja decisão política deveria ser do mais alto nível dentre os membros participantes.⁶⁰⁰

Sua criação teve origem através das reuniões iniciais de Chefes de Estado e de governos para debater assuntos capitais para o destino comum dos Estados da Europa Ocidental. Sua primeira reunião ocorreu em 1961, para discutir justamente uma proposta francesa de solidificar uma Europa das Pátrias, num momento quando já funcionavam as três Comunidades, atuando dentro de suas competências devidamente delimitadas, com caráter supranacional. Até 1969, os assuntos comunitários propriamente ditos não entravam na pauta dessas reuniões, devido a explícita intenção francesa – gaullista – de fortalecer a cooperação interestatal em detrimento da cooperação comunitária supranacional. O resultado dessas reuniões, invariavelmente, eram acordos de intenções sem valor jurídico. Entretanto, em 1969, com a saída do general Charles de Gaulle da presidência francesa, os assuntos

⁶⁰⁰ OLIVEIRA, União..., p. 164-5, e nota de rodapé n.º 343; ALVES, idem, p. 114; CAMPOS, idem, p. 219.

comunitários e de cooperação política ingressaram na pauta de discussões dos Chefes de Estado e de governo, partindo daí o impulso que fez avançar a integração europeia.⁶⁰¹

Devido as várias reuniões já realizadas, consolidou-se uma certa periodicidade e organização para os encontros. Em 1974, institucionalizou-se com a denominação de Conselho Europeu, definindo que suas reuniões aconteceriam três vezes ao ano,⁶⁰² e que os Chefes de Estado e de governo se reuniriam acompanhados de seus Ministros de Negócios Estrangeiros. Suas funções principais seriam quatro: (I) espaço de intercâmbio de pontos de vista livres e informais entre os principais dirigentes dos Estados; (II) deliberação sobre temas de competência da Comunidade, de cooperação política ou qualquer outro tema de interesse comum; (III) impulsionar o aprofundamento e o alargamento da Comunidade; (IV) instância de recurso às questões que não encontrassem soluções nas demais instâncias, em especial, o Conselho da União Europeia. Enfim, caberia ao Conselho Europeu assegurar permanentemente o impulso político necessário à integração e construção europeia ocidental.⁶⁰³

b) COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

Com relação a composição do Conselho Europeu, é formado por Chefes de Estado e de governo dos Estados-membros e pelo Presidente da Comissão, sendo assistido, respectivamente, pelos Ministros de Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão. Quanto ao seu funcionamento, há um regulamento interno que disciplina as condições de acesso público aos documentos desse Conselho. Suas reuniões ordinárias são em número mínimo de duas por ano, se caracterizando por serem bastante informais, nada impedindo que outras reuniões extraordinárias sejam realizadas. Sua presidência é exercida mediante rotação semestral dos Estados-membros, geralmente correspondendo ao Estado que exerce a Presidência do Conselho da União Europeia. Em seus trabalhos é auxiliado por um comitê, formado por representantes permanentes dos Estados e auxiliado por uma Secretaria Geral e Sub-Secretaria Geral, cuja nomeação se desenvolve por unanimidade.⁶⁰⁴

Na ordem do dia dos trabalhos e serem discutidos, existem: (I) os assuntos voltados para trocas de pontos de vista de forma informal e de máxima franqueza e intimidade, sendo comunicados a todos os membros os assuntos que cada qual gostaria de conversar sob esse caráter; (II) os assuntos que irão se constituir em objetos de decisões ou declarações públicas

⁶⁰¹ OLIVEIRA, União..., p. 165-7, e nota de rodapé n.º 347; ALVES, *idem*, p. 115; CAMPOS, *idem*, p. 220-1.

⁶⁰² Hoje o tratado prescreve no mínimo dois encontros por ano.

⁶⁰³ ALVES, *idem*, p. 115-6; CAMPOS, *idem*, p. 221-3.

⁶⁰⁴ OLIVEIRA, União..., p. 170-2; ALVES, *idem*, p. 118; CAMPOS, *idem*, p. 224-6.

e que são melhor preparados com antecedência, inclusive com reuniões preparatórias se for necessário, para alcançar a deliberação final do Conselho Europeu. Há, desta forma, três tipos de deliberações: troca de ponto de vista informal; deliberação destinada a ser decisão, diretiva de ação futura ou que possa divulgar uma opinião concertada e pública do Conselho Europeu; e deliberação voltada a resolver os problemas não resolvidos pelas demais instâncias dos órgãos comunitários.⁶⁰⁵

Os reflexos práticos de sua instituição foi a diminuição dos poderes do Conselho da União Européia e da Comissão Européia. Em relação ao Conselho da União Européia, o Conselho Europeu transformou-se em instância apelativa recursal, diminuindo suas atribuições e passando a ser também instância recursal por iniciativa do próprio Conselho da União, haja vista a oportunidade que motiva a transferência para o nível superior, da solução de problemas que antes deveriam ser resolvidos pela instância inferior. Tal fato ocasiona uma mudança qualitativa dos Tratados instituintes, uma vez que os órgãos comunitários originariamente previstos para decidir as questões mais delicadas à integração, não possuíam mais uma rápida tomada de decisão. Já em relação à Comissão, apesar de poder participar dos trabalhos no âmbito do Conselho Europeu, podendo fazer propostas, tal como sucede no âmbito do Conselho da União Européia, na prática, teve seus poderes diminuídos, pois surgiu mais um interlocutor para debater e subordinar – aprovar definitivamente – suas iniciativas, ao mesmo tempo que, devido ao Conselho Europeu passar a definir as orientações gerais que condicionarão a atuação política e administrativa comunitária, isso implicou em interferência no seu direito de iniciativa legislativa, conforme previsto originariamente nos tratados constitutivos, significando também uma mudança qualitativa de suas atribuições e poderes. Finalmente, reforçou o componente inter-estatal no processo de integração, através do novo papel dos Estados-membros, por via de seus Chefes de Estado e de governo.⁶⁰⁶

c) COMPETÊNCIAS

Dentro do processo de aprofundamento da integração européia em curso há quase meio século, que sobreviveu a diversas crises internas e influências de ordem externa, o Conselho Europeu aparecia nos projetos como um órgão diretor em nível político. Foi a partir do Tratado do Ato Único Europeu de 1986, que foi alçado à posição formal de instituição intergovernamental das Comunidades Européias, sendo definitivamente reafirmado pelo Tratado de Maastricht de 1992, mas sem definição precisa acerca de suas atribuições, apenas

⁶⁰⁵ CAMPOS, *idem*, p. 235-6.

⁶⁰⁶ ALVES, *idem*, p. 118-20; CAMPOS, *idem*, p. 226-9.

sendo determinado que sua função geral seria de dar à União Européia, impulso necessário para o seu desenvolvimento e definir as respectivas orientações gerais.⁶⁰⁷

Numa declaração do próprio Conselho Europeu, de 1983, ficou definido que, no âmbito da União Européia, o Conselho Europeu teria as seguintes funções: (I) dar à construção européia um impulso político geral; (II) definir orientações favorecedoras da construção européia e estabelecer as linhas diretoras de ordem política geral para as Comunidades Européias, bem como proceder na cooperação política geral; (III) deliberar sobre os assuntos de diferentes aspectos, importantes à União Européia, velando pela sua coerência; (IV) abrir à cooperação, novos setores de atividade; (V) exprimir, de forma solene, a posição comum em assuntos de relações externas. Assim, nas questões que envolvem a política externa e de segurança comum, o Conselho Europeu define princípios e orientações gerais, que posteriormente serão seguidas pelo Conselho da União Européia nas suas ações, com a participação da Comissão; já quanto a sua atuação como instância apelativa final, resolve definitivamente aqueles problemas que não foram possíveis no âmbito do Conselho da União Européia, ou, conforme o caso, fornecendo orientações ao referido Conselho.⁶⁰⁸

O Conselho Europeu é um organismo intergovernamental da União Européia. A doutrina qualifica a natureza desse órgão de três formas: “a) é um órgão intergovernamental de coordenação, quando atua como instância de cooperação política européia; b) é uma modalidade de Conselho da União Européia quando trata de questões comunitárias; c) é um órgão *sui generis*, que atua como Conselho de Ministros e como órgão intergovernamental”.⁶⁰⁹

Quanto ao seu caráter meramente intergovernamental, tal indagação é reforçado pelo fato de suas deliberações criarem efeitos jurídicos somente se forem concretizados em forma de acordos internacionais de moldes tradicionais; quanto ao seu caráter comunitário, a corrente que concebe o Conselho Europeu como uma expressão do Conselho da União Européia – pertencendo às instituições comunitárias – assim o faz, por entender que nada impediria que os próprios Chefes de Estado e de governo pudessem compor este último, fazendo com que o Conselho Europeu fosse apenas uma vertente, ou diferente versão, ou formação do Conselho da União Européia. Além disso, o Tratado de Maastricht inseriu o Conselho Europeu como um dos órgãos fundamentais da União Européia.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ OLIVEIRA, União..., p. 167-8; ALVES, *idem*, p. 116.

⁶⁰⁸ ALVES, *idem*, p. 116-7; CAMPOS, *idem*, p. 230-3.

⁶⁰⁹ PRADO, P. M. y SANCHEZ GONZALES, S *apud* OLIVEIRA, União..., p. 171.

⁶¹⁰ OLIVEIRA, União..., p. 171; ALVES, *idem*, p. 120-1; CAMPOS, *idem*, p. 223-4.

A seguir, no próximo Capítulo será feita a abordagem do processo de integração comunitário europeu sob ponto de vista dos organismos internacionais e do federalismo, sob viés atual e prospectivo, a fim de verificar se a sua realidade político-organizacional corresponde a uma dessas categorias teóricas e, se assim for, até que medida é reproduzida. Essa análise corresponde à finalização deste trabalho de pesquisa e a resposta à indagação-problema central que o moveu.

CAPÍTULO IV

UNIÃO EUROPÉIA E AS SUAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS

Atualmente, analisar a realidade comunitária europeia sob o viés de um tradicional organismo internacional, implica antes verificar sua contemporânea inserção dentro de um conjunto de aportes teóricos para explicar sua função e seu pretendido resultado final, em especial, as causas que estimulam a consolidação de seu longo, e audacioso processo de integração. Trata-se de indagar, num primeiro momento, qual o paradigma mais adequado à compreensão dessa realidade mesma. Nesse sentido, várias teorias tentaram proceder à elaboração interpretativa dessas questões teóricas-práticas.⁶¹¹ Afinal, como enquadrar a realidade europeia, tendo por base os âmbitos institucionais e políticos de uma unidade exponencial de integração, formada por um conjunto de Estados autônomos e independentes?

A ação inicial e determinante à instituição das Comunidades Europeias concentra-se um misto de realismo político, idealismo e interdependência.⁶¹² Pode-se elencar como elemento de realismo do processo, a perda da hegemonia europeia no mundo e o perigo soviético que, na época, rondava a existência política dos países do pós-guerra; como elemento idealista, a afirmação concreta na consciência dos povos europeus, de que não se poderia mais repetir as atrocidades cometidas naquelas guerras, e que o novo caminho teria de ser pela via da harmonia e uma pacífica convivência, apesar da rivalidade patente entre alguns países do velho Continente, como a França e a Inglaterra; finalmente, como elemento interdependentista, a reconstrução material de uma Europa destruída, cujos esforços demandariam uma conjunção de ações, pois um Estado destruído dependeria de outros Estados. Também, todos nessas condições de interdependência, seriam favorecidos pela

⁶¹¹ Ver sobre as principais teorias da integração, a saber: Federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, interdependência, intergovernamentalismo, neoinstitucionalismo, in: OLIVEIRA, União..., p. 46-57.

⁶¹² Sobre um aprofundamento conceitual desses paradigmas e respectivas teorias vide importante obra de OLIVEIRA, Relações internacionais: estudos..., no prelo.

determinação norte-americana de que a ajuda financeira e material, que prestariam aos europeus, deveria ser administrada, de forma comum, pelos Estados interessados.

Observe-se que, se ao longo do tempo, muitos acontecimentos, na esfera político-internacional, alteraram esse panorama do pós-guerra, nem por isso os motivos realistas, idealistas e interdependentistas deixaram de permanecer presentes dentro da trajetória integracionista europeia. Apesar da desestruturação da ex-URSS, da recuperação econômica e social dos Estados europeus, ainda permanecem presentes a realidade de um velho Continente e de seu povo, que tanto não quer se tornar subordinado a outras potências como conserva o ideal de alcançar, com harmonia, a convivência da paz, sendo que a hipótese de uma nova guerra hoje praticamente inexistente no espaço geográfico onde a integração segue seu curso, e, finalmente, o reconhecimento de que a interdependência entre esses Estados trouxe mais benefícios no campo econômico, político e social do que perdas.

Assim, essa realidade atual da União Europeia tende a ultrapassar o sentido de uma sociedade internacional, para alcançar o *status* de comunidade internacional, traduzindo-se em uma união forte em seus laços constitutivos, apesar de suas inúmeras dificuldades.⁶¹³ Dentro do ponto de vista específico de um processo de integração regional, esse fenômeno em curso que, de tempos em tempos, é impulsionado para sua meta final, condicionado pelo sistema denominado *spill over* – a etapa plenamente consolidada *transborda* automaticamente para a próxima – exigindo mais transferências de soberania dos Estados-membros como protagonistas principais dos acontecimentos, motiva as seguintes indagações no estudo desse último capítulo: qual o destino final desse organismo internacional econômico regional como assim criado na década de cinquenta? Apresenta, atualmente, as características clássicas das organizações internacionais como abordado no capítulo primeiro? Seu atual objetivo final – concretizar uma união – política total, que forma política federativa tenderá a apresentar? Um dos modelos federalistas focalizado no capítulo segundo dessa pesquisa ou construirá uma tendência a um paradigma *sui generis*?

⁶¹³ Sobre a diferença entre comunidade e sociedade, além do que acima já foi exposto, bem como sobre a complexa composição da sociedade internacional, e as implicações teóricas que daí emergem, vide melhores esclarecimento em OLIVEIRA, Relações internacionais: estudos..., no prelo.

4.1. A TENDÊNCIA DE SUPERAR A FORMA CLÁSSICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

4.1.1. O ÂMBITO PRÓPRIO DAS TRADICIONAIS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A Antigüidade revelou, através dos seus povos, uma inclinação em torno da construção cooperativa, sob a forma de organização, a partir de um *hegemon*,⁶¹⁴ o que não significaria submissão a ponto de destruir as singulares culturas desses povos, no sentido de que cada um povo teria autonomia para construir sua própria organização societal. O tempo revelou também, que o relacionamento inter-povos obedeceu aos valores até então cultivados, criando-se, a partir daí, um sistema próprio de convivência, abarcando povos aliados entre si e não-aliados. Essa tendência de aproximação dos povos, na busca de instituir uma coexistência em certos âmbitos, que exigiam soluções partilhadas à administração de problemas comuns, perpassou tanto a Idade Média como a Idade Moderna, materializando-se no século XIX, de forma emergente e prosperando plenamente no século XX, através da criação de inúmeras organizações internacionais.

As organizações internacionais foram criadas num mundo de Estados autônomos, sob o império ideológico de um poder soberano absoluto, inviolável no plano nacional e internacional, e o direito conformado por essa realidade espelhou uma sociedade de atores estatais, e detentores dessa vontade absoluta e inviolável. Em síntese, a construção dessas organizações é fruto de uma história e uma cultura singular, marca dessa civilização, que busca elaborar suas próprias e adequadas soluções à complexidade das transformações ocorridas ao longo do tempo, quando observado que o Estado por si só, já não conseguiria abarcar a administração de todos os problemas, principalmente aqueles que exigiam soluções

⁶¹⁴ Na Grécia Antiga, o conceito de autonomia traduz-se num estatuto político de uma *polis* como detentora de determinados graus de liberdades internas exercidas sob proteção de um ou mais poderes superiores que as consentem e garantem, sendo que, do ponto de vista das relações internacionais, é um princípio político que fundamenta a construção de uma comunidade política superior, a partir de unidades políticas compostas diferenciadamente, tuteladas por um poder superior *hegemon*, ou seja, uma identificada e singular comunidade, dentre todas as demais que formam o todo civilizacional, o qual desfruta de um certo poder de controle e de definição da direção de um determinado feixe de políticas, especialmente de âmbito externo. Note-se que *hegemon*, aqui, não quer significar um poder imperial, mas uma condição da existência da autonomia, pois a autonomia da uma comunidade, em igualdade com outras, dentro de um todo civilizacional superior ou num sistema de alianças, dependia de um *hegemon* capaz de garantir, e fazer garantir, aquilo que as comunidades individualmente não eram capazes de assegurar, que eram as suas liberdades internas e a definição de sua política externa tanto no nível interno do todo civilizacional que era parte como com as demais entidades estrangeiras. In: AMARAL, idem, p. 222-3.

conjuntas com outros Estados. Dessa forma, entenderam que poderiam delegar parte de suas competências a um terceiro ente, especificamente para tais finalidades.

Ora, nesse contexto, o surgimento das organizações internacionais obedeceu a um imperativo pragmático necessário por parte dos Estados até então soberanos. Algumas soluções não mais estavam circunscritas estritamente no espaço geográfico de cada unidade estatal, era necessário um terceiro e específico ente para comandar tais âmbitos, mas sem que isso implicasse em ingerência de um Estado, ou grupo de Estados, sobre outros Estados.

A teoria clássica das organizações internacionais, na análise de suas características marcantes, revela como a construção desses órgãos, tanto teórica quanto empírica, procurou preservar ao máximo o sentido absoluto do poder soberano dos Estados. Desta forma, fundamentalmente, o organismo internacional é uma associação de Estados, estabelecida voluntariamente, através de um tratado internacional, funcionando através de órgãos permanentes, que asseguram sua contínua existência, e possuindo autonomia de vontade própria e competência singular, procurando alcançar, assim, a cooperação internacional institucionalizada, num ambiente internacional dotado de maior previsibilidade, sem alterar o limite de soberania dos Estados-membros instituidores dessa unidade, modalidade essa – limitativa da soberania – que não constituiu a regra geral. Poucos são os exemplos contrários de transferências de soberanias dos Estados-membros à unidade de integração criada, como o caso da União Européia.

As organizações podem apresentar-se na forma de participação universal ou de participação restrita. Fundamentalmente, seus fins constitutivos determinarão sua composição, estrutura e ações. Desta forma, os organismos podem ter finalidades amplas ou finalidades restritas, estes últimos como organismos especializados, enfim, como a grande maioria deles. Funcionando através de uma estrutura decisória intergovernamental como regra geral, promovem relações horizontais de coordenação de soberanias, onde o papel dos Estados é de fundamental importância para suas existências. Neles, se reúnem os Estados para, em posição de igualdade jurídica, coordenar esforços em prol de determinados objetivos comuns, sem que, ao final, haja qualquer tipo de ingerência indevida do organismo, ou mesmo dos demais Estados associados em qualquer dos Estados-membros, pois caberá a cada um destes, dentro de sua autonomia e independência, praticar os atos internacionais, conforme – ou não – o decidido no âmbito do estatuto de constituição do organismo internacional.

Criadas através de tratados internacionais, as organizações internacionais podem adquirir personalidade jurídica de direito internacional público, personalidade que não se equipara aos Estados, podendo enviar e receber representações diplomáticas, e afirmar sua

independência frente aos demais Estados-membros. Sua composição é eminentemente de Estados e suas decisões são por unanimidade, não necessariamente obrigatórias para os Estados-membros, sendo seus principais órgãos deliberativos formados por representantes governamentais e, através desses órgãos, manifestam suas vontades diferentes daquelas de seus membros constitutivos.

Os organismos internacionais mais desenvolvidos possuem um órgão executivo composto de funcionários internacionais, responsáveis pelas suas atividades administrativo-burocráticas, podendo possuir órgãos jurisdicionais privativos e órgãos subsidiários. Suas competências de atuação, de onde decorrem imediatamente seus poderes, são fixadas pelos tratados instituintes que, antes de tudo, são competências de atribuição, diferentes das competências dos Estados, fundadas num conjunto de relações verticais de subordinação. Além do mais, seus poderes podem ou não estar sujeitos aos princípios da especialidade e subsidiariedade, ou ainda reconhecidos ou não os princípios das competências implícitas, decorrentes diretos de seus fins ou necessários para o exercício das funções consignadas nos seus tratados constitutivos.

Seu processo interno de tomada de decisões é marcado pelo princípio da unanimidade “pura”, como das “derivações”, extraídas a partir dessa regra geral, que foram construídas para que não houvesse a paralisação de seus trabalhos, uma vez que tal critério é a materialização do princípio da igualdade soberana dos Estados, onde uma decisão somente é adotada se todos, sem exceção, forem favoráveis em suas manifestações, decisão, essa, dificilmente questionada quanto a sua legitimidade, mas de grande dificuldade de ser obtida. O processo decisional, fundado no princípio do consenso, também com suas diversas derivações, procura responder a um imperativo de ordem pragmática, onde, dificilmente, num mundo tão heterogêneo, é possível se positivar. Observa-se, que esse sistema de votação unânime com suas várias derivações, pode estar referendando desigualdade e a subjugação dos Estados mais fracos aos mais fortes e desenvolvidos.

Aspecto importante refere-se ao orçamento de tais organismos, pois representa a sua capacidade de autonomia e independência, para cumprir suas finalidades, sem ficar dependente dos Estados-membros ou, mais poderosos que, desta forma, poderão determinar os rumos da organização, quanto aos projetos que sejam apenas de seu estrito interesse. Entretanto, verifica-se que, pelo fato desses organismos não possuírem fontes de receitas próprias, ficam totalmente dependentes dos Estados-membros que os compõem. Torna-se inevitável que sofram influências, especialmente dos denominados projetos de despesas flexíveis e de contribuições voluntárias, onde a contribuição não é rigidamente fixada, ficando

dependente da liberalidade e conveniência do membro doador, podendo, a qualquer momento, cessar a contribuição que tenha concordado em realizar.

De uma forma geral, os organismos internacionais tradicionais, procuram atuar no ambiente internacional, promovendo a cooperação entre os Estados, tendo se tornado instância de encontro para diálogos e confrontos, funcionando, também, como instâncias de legitimação ideológica de uma dominação cultural propagada pelos países mais poderosos. Tais organizações, ao transcorrer do tempo, tiveram que reconhecer, em seu âmbito, a desigualdade e heterogeneidade dos seus Estados-membros, influenciados pelas relações que se sucederam na esfera internacional. Após o surgimento dessas organizações, o Direito Internacional voltou-se para uma maior humanização, socialização e democratização, em seu campo de atuação.

Nesse contexto, seria a União Européia uma decorrência direta dessa realidade, identificando-se com as organizações internacionais clássicas em todos os aspectos? Uma continuidade histórica da teorização dessas organizações criadas por Estados soberanos? Como contextualizar o processo de integração europeu frente a teoria das organizações internacionais tradicionais, conforme focalizado no capítulo I desse estudo? Estas são algumas questões que pretende-se abordar, no confronto específico do processo de integração econômica européia, atualmente marcado fortemente pelo fator político, no âmbito de Estados soberanos justapostos, os quais erigiram as organizações internacionais segundo seus valores e ordenamentos.

4.1.2. UM NOVO ÂMBITO ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS *SUI GENERIS*

A atual União Européia, resultado da conjugação de três organismos internacionais de integração econômica supranacional, portanto, *sui generis*, nasceu numa época onde o Continente europeu já conhecia a importância dessas coletividades às soluções de muitas das questões que não podiam ser resolvidas no espaço geográfico restrito de um Estado-nação, devido a natureza desses problemas.

O primeiro organismo criado no âmbito dessas novas organizações internacionais *sui generis* foi a Comunidade Econômica do Carvão e Aço (CECA) de 1951, a qual, a princípio, não deixou de acompanhar, dentro de uma análise objetiva, a mesma racionalidade que conduzia a formação dos demais organismos até então criados, ou seja, um motivo de ordem

pragmática, que colocava como imperativo uma ação conjunta de vários Estados europeus soberanos sobre seu objeto de mercado comum setorial. A diferença concreta encontrava-se na questão da administração, através da Alta Autoridade, na extração comum do carvão e da produção do aço, numa região de grandes e históricos conflitos, foco de interesses fortes por parte dos países mais desenvolvidos da Europa, especialmente considerando o momento histórico singular – pós-guerra – que influenciava as ações a serem tomadas no tabuleiro internacional europeu, pelos atores que haviam vencido a Alemanha, inclusive os EUA, do outro lado do Atlântico.

A CECA, assim, nasceu com uma conformação estrutural e de competência, completamente diversa dos demais organismos, que até então haviam sido criados, pelos seguintes motivos: (I) transferência de determinadas competências estatais para uma Alta Autoridade comunitária, com poderes de ação supranacional sobre os Estados-membros e empresas nacionais dos setores de carvão e aço; (II) produção legislativa autônoma; (III) possibilidades de revisões do Tratado marco pelas próprias instituições comunitárias; (IV) submissão dos Estados-membros à legislação comunitária e ao controle jurisdicional comunitário; (V) competência de velar pelo abastecimento regular do mercado comum, em condições e preços compatíveis e acesso igualitário a fontes de produção. Além disso, para atingir os específicos objetivos econômicos, a Comunidade proibia: (I) restrições quantitativas quanto à circulação dos produtos e pessoas; (II) quaisquer tipos de medidas ou práticas discriminatórias em qualquer fase da cadeia da produção ou comercialização dos produtos; (III) subvenções, ajudas ou gravames emanados do poder público de qualquer Estado-membro; (IV) demais práticas restritivas. Assim, a regularidade do abastecimento, a qualidade do produto, a melhora das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores, concorreriam para uma melhora do nível de vida da população dos Estados-membros.

Nota-se, que os poderes de competência – transferência de parcelas de soberania – efetuados pelos Estados-membros a CECA, eram sem precedentes na história das organizações internacionais e no âmbito internacional. Pela primeira vez, de fato, competências soberanas foram transferidas – ou delegadas como entendem alguns autores – a um ente internacional, com poder de impor decisões aos Estados-membros, dentro da esfera determinada pelo Tratado de constituição da CECA.

Seria possível analisar a União Européia circunscrita apenas a esses dados pontuais, ou na continuidade outros, do mesmo viés diferenciativo dos organismos internacionais tradicionais? Para uma melhor compreensão do que é o processo de integração em curso na Europa e para onde ele caminha, especialmente sob uma visão comparativa com os clássicos

organismos internacionais, torna-se necessário analisar mais profundamente suas origens e circunstâncias históricas, que concretizaram o início de um ideal, que há muito vinha sendo assinalando pelos intelectuais daquele Continente: a paz e a harmonia de convivência entre os seus diversos povos e suas diferenciadas unidades estatais, colocando fim nas rivalidades históricas que tantas guerras haviam provocado e tantas dores e barbáries causados. Tais dados, contrapostos à realidade específica da teoria das organizações internacionais, por certo, possibilitará singular análise sobre o velho Continente comunitário, sob ponto de vista da referida teoria.

A União Européia, um fato único dentro da história da Europa Ocidental, constitui uma inovação no transcurso dos tempos, assinalados por rivalidades, que conduziam a constantes guerras, inicialmente por fatores dinásticos e clãs dominantes, e, após, por dramáticas guerras mundiais, reveladoras da extensão das discórdias internas dos Estados europeus. Com a instituição da CECA, toda uma racionalidade que havia construído o cenário internacional, a partir do fim do império e da supremacia da Igreja, começou a transmutar internamente aquele espaço geográfico europeu. A racionalidade de um mundo internacional, fundado em Estados-nação soberanos, portanto, autônomos e independentes, portadores de um *status* inatacável e inviolável pelo direito da força, começou a flexibilizar-se, havendo também aqueles autores que, por diversas outras razões e diante dessa nova realidade, passaram a concluir sobre o fim do Estado soberano, ou do Estado-nação.

Em suma, o conjunto de fatores, à concretização da unificação dos Estados europeus pós-guerra, obedece as suas circunstâncias históricas, frutos de disputas e desavenças, marcadas, em especial, pelo imperialismo assumido num dado momento, devendo ser suplantado à sobrevivência do povo europeu, que deveria prosseguir noutros rumos para continuar sua história. Note-se, que as tentativas da Santa Aliança, do Concerto Europeu e do princípio do equilíbrio de poder ou balança de poder, para além da paz buscada, mantinham e justificavam as grandes monarquias, como já ressaltado anteriormente, legitimando um sistema de diferenças e disputas, num jogo de poder, onde eram aceitas suas regras por pressuposto natural: guerras, nesse contexto, eram um elemento a mais dentre vários que estavam à disposição dos soberanos.

Tentativa anterior de unir povos, dentro de um organismo internacional, obedecendo a ideários de paz e harmonia, servindo de ponto de encontro a diálogos necessários, a fim de evitar novos conflitos, até então apenas havia se realizado no âmbito da Sociedade das Nações (SDN), cujo fracasso coincidiu com a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Igualmente ao caminho traçado pela SDN, as Comunidades Européias partiram do mesmo ideal para integrar

um conjunto de Estados, entretanto, diferentemente do que fora anteriormente ensaiado, utilizaram bases mais pragmáticas e menos idealísticas, para favorecer empiricamente à integração, e, assim, ao longo do tempo, aumentar a união solidária de povos de diferentes culturas a alcançar uma paz que, atualmente, perdura já há cerca de cinquenta anos.

No plano intelectual, pensadores, de diferentes países, vinham há muito tempo alertando acerca da necessidade de uma unidade política no Continente europeu, que trouxesse uma paz e terminasse com suas rivalidades regionais históricas. O primeiro grande impacto, que fez surgir um ambiente favorável a concretizar aquelas idéias em efetiva realização prática, foi a Primeira Guerra Mundial. Emergiram diversas propostas concretas, entre elas, a de uma União Européia de moldes federal, idéia que não teve seguimento. Com o surgimento de Segunda Guerra Mundial e somente após a verificação da destruição humana e material que essa guerra havia provocado, especialmente no Continente europeu, é que surgiram esforços mais concretos e redobrados em direção à união dos diferentes povos europeus.

Como medidas iniciais, diversos organismos internacionais tradicionais, foram criados para favorecer a cooperação entre os Estados europeus ocidentais, em especial no plano da segurança, da economia e da política. Entretanto, verificou-se que a Europa, destruída material e espiritualmente pela guerra, não avançava concretamente no sentido de terminar suas rivalidades históricas e fazer frente a sua reconstrução. Muitos dos organismos criados eram antes imposições dos EUA, para que passassem a participar da defesa e reconstrução material dos Estados europeus destruídos e, nesses termos, a Europa Ocidental se encontrava refém da grande potência liberal americana, que permanece sendo potência mundial, ademais de estar sendo rondada pela ideologia de outra grande potência existente no mesmo período, que se localizava no Leste.

O cenário que se apresentava era o seguinte, a Europa: (I) de *hegemon* econômico e político – em sentido imperial – do mundo, passou a ser coadjuvante. Apenas a Inglaterra possuía situação especial, pelo menos logo no pós-guerra, por ter sido o grande ponto de resistência contra a dominação alemã no Continente, no auge da guerra; (II) apresentava-se materialmente e psicologicamente destruída, em especial, diante da perda de milhões de vidas humanas; (III) estava totalmente dependente do EUA – uma de suas antigas colônias – em termos de segurança continental e de recursos financeiros e materiais para sua reconstrução. Na realidade, do ponto de vista financeiro-material, a indústria e os bancos norte-americanos estavam ávidos por lucrar com a reconstrução da Europa; (IV) não havia sido feito nada para garantir a não ocorrência de uma nova guerra entre eles; (V) vivia sob o medo de implantação

do regime comunista, com a cooptação da legitimidade popular, diante do caos que estava o Continente.

Diante desse cenário, a instituição da CECA se apresentou com objetivo além daquele de criação de mais um organismo internacional, para gerir, em conjunto, interesses comuns da França e da Alemanha, e agora dos demais países interessados – a produção franco-alemã – como pretensão europeia – do carvão e do aço. Foi início de um processo que significou a retomada da reconstrução da Europa, a partir de bases estabelecidas, antes de tudo, pelos próprios europeus, para solução de complexos problemas que eles mesmos haviam criado.

A famosa Declaração Shuman, elaborada por Jean Monnet, deu início à integração europeia em moldes até então desconhecidos, pois, pela primeira vez, ações concretas estavam sendo efetivadas, voltadas politicamente a promover uma profunda e irreversível integração entre Estados interessados, em direção a unificação da Europa, dentro do espírito do grande movimento que percorreu tal Continente após as duas grandes guerras mundiais, em especial, o grande conflito de 1939-1945. Nesses dias, suas bases de integração não deixavam de ser incertas, pois nada garantia que a integração proposta iria ser aceita pelas indústrias sensíveis dos Estados envolvidos.

Tratou-se de buscar uma forma de composição comum, para garantir o fim dos históricos conflitos que marcavam a rivalidade entre a França e Alemanha. Uma proposta flexível, que conseguisse fazer partilhada a produção franco-alemã de carvão e do aço, sob o controle de uma Alta Autoridade, numa organização internacional supranacional aberta à participação de outros países, solucionando, assim, três questões fundamentais da época: (I) a questão econômica, voltada para resolver ou reorganizar a siderurgia europeia, que se encontrava no dilema entre o dirigismo privado, através de um poderoso cartel, que poderia dar vazão para novos conflitos, ou o dirigismo público, no controle do mercado europeu do aço, aberto à participação de todos sem distinção, a fim de favorecer o nível de vida e desenvolvimento dos povos; (II) a questão política, voltada para solucionar ou eliminar as causas de conflitos históricos franco-alemão, através de novas bases de entendimentos, dentro de um quadro onde não era mais possível ignorar a recuperação político-institucional da Alemanha Federal e da necessidade de incorporá-la dentro de mecanismos de defesa contra o inimigo comum soviético; (III) a questão da unificação europeia, que exigia, para a sua realização, a superação das fórmulas clássica de justaposição de soberanias e de simples cooperação, que não avançavam em direção a uma profunda e forte integração europeia, uma vez que os modelos da UEO, OECE e do Conselho da Europa, visivelmente não evoluiriam em direção de uma integração de molde federal.

O empreendimento da integração da Alta Autoridade sobreviveu diante de vários reveses, verificados principalmente quando das tentativas no sentido de maior união política e de segurança dos Estados europeus. As referidas tentativas frustradas revelavam o que a própria Declaração Shuman previa, que a construção da Europa se efetivaria a partir de uma solidariedade de fato entre os povos, superando as diferenças seculares que marcaram suas existências, e que tal solidariedade seria alcançada aos poucos e não de um só golpe. Haveria um tempo a ser cumprido, para que o processo aprofundasse cada vez mais, e as circunstâncias, culturas e elites dos povos envolvidos, ditariam os rumos da integração deflagrada.

O sucesso da CECA motivou o lançamento de uma proposta de integração setorial mais ambiciosa, eminentemente econômica, propondo-se a criação de um mercado comum europeu, com livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e estabelecimento. Além disso, no campo da energia, uma integração setorial que proporcionasse o desenvolvimento pacífico da energia atômica. Observa-se que, nesses específicos projetos, mais que diplomatas, especialistas nas matérias envolvidas é que atuaram como protagonistas principais, e disso resultou, em 1957, a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM). As partir daí, as três Comunidades conduziram o processo de integração dos Estados da Europa Ocidental.

Passados cinquenta anos, desde a criação dessas entidades supranacionais *sui generis*, até os tempos atuais, verifica-se que o processo de integração sofreu diversos influxos, marcados por recuos e avanços em sua trajetória. Como circunstâncias concretas são os exemplo, (I) a criação da Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), encabeçada pela Inglaterra, Estado que se mostrou tímido na participação do processo de integração, por pertencer a uma Comunidade de Nações – *British Commonwealth* – que lhe concedia vantagens que não queria abandonar, e por considerar-se em posição privilegiada junto aos demais países do pós-guerra; (II) as diversas ampliações das Comunidades, que ensejaram debates sobre a incorporação de Estados menos desenvolvidos e o problema que isso implicaria para o processo em curso; (III) a resistência francesa do presidente Charles de Gaulle a uma integração de molde federal às Comunidades, por ser grande defensor da Europa dos Estados soberanos, ou Europa das Pátrias; (IV) a quebra da resistência da Inglaterra, e de outros países, em participar das Comunidades, incorporando-se as elas definitivamente; (V) a criação do Conselho Europeu, como instância política dinamizadora do processo de integração; (VI) concretização de ações voltadas à autonomia financeira das Comunidades; (VII) criação do Tribunal de Contas; (VIII) estudos para um aprofundamento da integração

européia no plano político; (IX) criação de fundos regionais para atender às regiões mais carentes; (X) eleições diretas para o Parlamento Europeu; (XI) reafirmação da democracia e dos direitos fundamentais no âmbito das Comunidades; (XII) a vigência do Tratado do Ato Único Europeu, a primeira grande modificação dos Tratados constitutivos das três Comunidades, criando o mercado único interno, novas políticas comuns, estabelecendo alterações institucionais e cooperação em questões de política externa e de segurança européia, concedendo maior influência ao Parlamento no processo decisório e permitindo ao Conselho de Ministros tomar decisões por maioria de votos; (XIII) a vigência do Tratado de Maastricht, a segunda maior revisão nos Tratados marcos das três Comunidades, criando a União Européia, estabelecendo a união econômica e monetária com uma moeda única, instituindo um Banco Central, reforçando a definição e execução de uma política externa, instituindo uma cidadania da União, a uma política judiciária de cooperação no domínio das justiça e dos assuntos internos, e o princípio da subsidiariedade. Também criado um fundo de coesão para promover maior equilíbrio econômico e social na União Européia; (XIV) o Tratado de Amsterdam, preocupado principalmente com as novas ampliações – adesões de novos Estados-membros – e suas implicações institucionais, além de ter ampliado a participação entre o Parlamento e o Conselho na tomada de decisões, tentando fazer do emprego uma lei para a União Européia.

Naturalmente, todo esse complexo de mutações dinâmicas e específicas, concretizadas num espaço de meio século, desde o surgimento das Comunidades Europeias nos anos cinquenta, até os presentes dias, demonstram suas características singulares, as quais as contemplam como organizações internacionais diferenciadas dos conhecidos organismos internacionais clássicos, tornando-as organizações comunitárias únicas nesse sentido e com atuação *sui generis*.

4.1.3. CONFRONTO ENTRE OS OBJETIVOS COMUNITÁRIOS INICIAIS E ATUAIS

Desta forma, a União Européia apresenta-se como realidade completamente diversa dos demais organismos internacionais. Desde sua criação, estrutura e funcionamento, e objetivos propostos revelam-se em exceção frente a teoria clássica das organizações internacionais, sendo de questionar-se, até que ponto seria possível, diante de tantas particularidades, além de ser o exemplo único no Planeta, confrontar suas singulares

características como as características dos organismos erigidos pelo poder soberano dos Estados-membros, num modelo concebido como de relações horizontais de coordenação e não de relações verticais de subordinação, buscando parâmetros teóricos próprios de classificação de atores independentes e autônomos.

Verifica-se que a teoria da integração procura apontar o exemplo europeu como uma categoria singular, dentro da classificação geral, denominada de organizações internacionais de integração regional, pelos seguintes motivos marcantes: (I) receber, dos Estados-membros, competências tradicionalmente compreendidas dentro dos seus poderes soberanos; (II) dispor de processo decisório marcado pelo critério da maioria; (III) implementar decisões – legislativas e judiciais – diretamente nos Estados-membros, sem passar pela aprovação prévia, com primazia de aplicação do ordenamento jurídico supranacional diante da legislação nacional local; (IV) possuir fontes próprias de financiamentos, e assim adquirir independência e a autonomia dos Estados-membros; (V) dispor de um direito próprio e emergente, o direito comunitário, ademais de um tribunal de justiça supranacional.

Além disso, somam-se outras características, como: (I) criação de instituições com titulares atuando em nome do organismo e não como representantes dos Estados-membros; (II) estrutura institucional-política com sistema de interdependência de poderes (III) competência supranacional, compreendendo uma nova categoria, denominada por competência impositivas. Vale dizer, poder de impor, com força coercitiva, fazendo executar suas decisões no âmbito externo dos Estados-membros.

Em suma, a concretização dos fins funcionabilistas, poder decisório e âmbito de competência da União Européia diferem daqueles mecanismos estabelecidos para tal nas tradicionais organizações internacionais, tanto de finalidades amplas quanto restritas, funcionando, essas, como um ponto de encontro ou de confronto, cujo resultado de seus objetivos passam pela aprovação de cada Estado-membro, conforme regras próprias de internalização de normas, segundo o Direito Internacional clássico. Assim, ao tipo de organismo internacional tradicional não importa se sua finalidade seja mais técnica, administrativa, ou política, pois seus resultados não têm reflexo imediato na vida dos próprios Estados-membros, que participaram das negociações e debates pertinentes à matéria decidida; Ocorre que somente com o processo de internalização de regras internacionais, tornando-as normas nacionais internas, é que passarão a ter eficácia efetiva para todos os seus interessados diretos e indiretos, dentro do espaço geográfico de um Estado nacional.

a) OBJETIVOS FINALÍSTICOS IMEDIATOS E MEDIATO

Os objetivos que norteiam as Comunidades e que constituem os objetivos finalísticos da União Europeia são aqueles constantes nos Tratados instituintes, com suas posteriores modificações, como também a matéria constantes em seus preâmbulos. Assim, quando foi criada a CEE, atual CE, ficou estabelecido que se destinaria: (I) a estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus; (II) a assegurar, mediante uma ação comum, o progresso econômico e social dos seus países, eliminando as barreiras que dividem a Europa; (III) a fixar como objetivo essencial, a melhoria constante das condições de vida e de trabalho de seus povos; (IV) a garantir a estabilidade na expansão econômica, o equilíbrio nas trocas comerciais e a lealdade na concorrência; (V) a reforçar a unidade das suas economias e a assegurar o seu desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas; (VI) a contribuir, a partir de uma política comercial comum, para supressão progressiva das restrições ao comércio internacional; (VII) a confirmar a solidariedade que liga a Europa e os países ultramarinos, desejando assegurar os seus desenvolvimentos; (VIII) a consolidar, pela união dos seus recursos, a defesa da paz e da liberdade, apelando a outros povos da Europa, que partilhassem de seus ideais, e que se associem aos seus esforços.⁶¹⁵

Mais recentemente, através dos Tratados posteriores de alteração dos Tratados de Constituição, ficou estabelecido que “a Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, e da aplicação das políticas comuns a que se referem os artigos. 3.º e 3.º-A, do Tratado da CE, promover em toda Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-membros”.⁶¹⁶

A CECA foi criada para “contribuir, de harmonia com a economia geral dos Estados-membros e pelo estabelecimento de um mercado comum nos termos do seu artigo. 4.º, para a expansão econômica, para o aumento do emprego e para a melhoria do nível de vida dos Estados-membros. A Comunidade deve promover o estabelecimento progressivo de condições que garantam, por si próprias, a repartição mais racional da produção ao mais elevado nível de produtividade, salvaguardando, ao mesmo tempo, as manutenção do nível de

⁶¹⁵ ALVES, *idem*, p. 63-4.

⁶¹⁶ *Idem*, p. 64.

emprego e evitando provocar, nas economias dos Estados-membros, perturbações fundamentais e persistentes”.⁶¹⁷ Ainda nesse Tratado, os Estados-membros declararam-se “conscientes de que a Europa só se construirá por meio de realizações concretas que criem, antes de mais, uma solidariedade efectiva e por meio do estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico”.⁶¹⁸

Já a CEEA foi criada com a missão de “contribuir, pelo crescimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países”.⁶¹⁹

Por outro lado, ademais desses objetivos imediatos decorrentes dos Tratados marcos, a União Européia norteia-se por objetivos finalísticos mediatos, como se depreende do Tratado de Maastricht, com as modificações do Tratado de Amsterdam, estabelecendo os seguintes objetivos: (I) a promoção de um progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas; (II) o reforço da coesão económica e social; (III) o estabelecimento de uma União Económica e Monetária que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única; (IV) a afirmação de sua identidade na cena internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum; (V) o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais de seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; (VI) a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade; (VII) a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade; (VIII) o respeito ao princípio da subsidiariedade.⁶²⁰

Observa-se, assim, que a União Européia possui objetivos mediatos na esfera económica, vale dizer, o desenvolvimento equilibrado das atividades e políticas económicas,

⁶¹⁷ *Idem*, p. 64.

⁶¹⁸ CAMPOS, João Mota de. **Direito comunitário: o ordenamento económico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, p. 26. Itálicos do autor.

⁶¹⁹ ALVES, *idem*, p. 64.

⁶²⁰ VILAÇA e GORJÃO-HENRIQUES, *idem*, p. 3 e 4; CAMPOS, *Direito comunitário: o ordenamento...*, p. 27.

o crescimento sustentável e não-inflacionário, e o maior grau de estabilidade. Na esfera social compreende aumento do nível da qualidade de vida, o progresso e social, a melhoria constante das condições de vida e de trabalho, e elevado nível de emprego e proteção social. Na esfera política busca a Política Externa e de Segurança Comum, também a Política Interior e de Justiça Comum, a manutenção e desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade; e o apelo a outros povos da Europa para que partilhem dos ideais dos Estados fundadores, para que se associem aos seus esforços,⁶²¹ enfim, demonstra sua preocupação e preparo para adentrar na sua última etapa do processo de integração de união política total, o que a faz distanciar ainda mais e de forma definitiva dos modelos tradicionais de organismos internacionais.

E como objetivo mediato final busca o processo de integração comunitária *sui generis*, consolidar um espaço de união econômica e política de uma Europa do Atlântico aos Urais, para confluir com o que os Estados declararam no Tratado da CECA: “substituir as rivalidades seculares por uma fusão dos seus interesses essenciais, a assentar, pela instituição de uma Comunidade económica, os primeiros alicerces de uma Comunidade mais ampla e mais profunda entre povos há muito divididos por conflitos sangrentos e a lançar bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado”.⁶²²

b) MEIOS PARA ALCANCE DOS OBJETIVOS

Para alcançar os objetivos econômicos, sociais e políticos imediatos e mediatos foram previstos, os seguintes meios, entre outros: : (I) a criação de um mercado comum; (II) a aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados-membros; (III) a eliminação, entre os Estados-membros, dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à entrada e saída de mercadorias, como de quaisquer outras medidas de efeito equivalente; (IV) uma política comercial comum; (V) um mercado único interno caracterizado pela abolição, entre os Estados-membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, vale dizer, de um só espaço sem fronteiras; (VI) medidas relativas à entrada e à circulação de pessoas no mercado interno, conforme art.º 100-C do Tratado da CE; (VII) uma política comum no domínio da agricultura e da pesca; (VIII) uma política comum no domínio dos transportes; (IX) um regime de garantia à concorrência – política comum da

⁶²¹ ALVES, *idem*, p. 65-6 e 92.

⁶²² *Idem*, p. 65-6 e 92.

livre concorrência – para que não seja falseado no mercado interno; (X) a aproximação das legislações dos Estados-membros na medida do necessário para o funcionamento do mercado único e interior ; (XI) uma política social incluindo um Fundo Social Europeu; (XII) o reforço da coesão econômica e social; (XIII) uma política no domínio do ambiente; (XIV) o reforço da capacidade concorrencial da indústria da Comunidade; (XV) a promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico; (XVI) o incentivo à criação e ao desenvolvimento de redes transeuropéias; (XVII) uma contribuição para a realização de um elevado nível de proteção da saúde; (XVIII) uma contribuição para um ensino e uma formação de qualidade, bem como para o desenvolvimento das culturas dos Estados-membros; (XIX) uma política no domínio da cooperação no desenvolvimento; (XX) associação dos países e territórios ultramarinos, tendo por objetivo incrementar as trocas comerciais e prosseguir em comum o esforço de desenvolvimento econômico e social; (XXI) uma contribuição para o reforço da defesa dos consumidores; (XXII) medidas nos domínios da energia, da proteção civil e do turismo.⁶²³

Assim, a União Européia, para alcançar seus objetivos finalísticos e de acordo com os meios que estabelecem para tal, passou por diversas fases de seu processo de integração como (I) zona de livre comércio, (II) união aduaneira, (III) o mercado comum, após transformando em mercado interno único; (IV) atualmente, encontra-se concretizando a penúltima etapa, a união econômica e monetária e a criação de uma moeda comum, o Euro; (V) preocupa-se com as medidas referentes à etapa final da unificação dos Estados europeus, a união política total.⁶²⁴

4.1.4. ESTRUTURA COMUNITÁRIA INSTITUCIONAL INTER-RELACIONAL

A fim de realizar todas essas metas ambiciosas e necessárias aos fins imediatos e mediatos, objetivando como última fase consolidar uma união política total, as Comunidades Européias estabeleceram criar instituições para atuar na concretização administrativo-burocrática, legislativa e judiciária, como tal empreendimento demanda. Ademais, das instituições supranacionais, dezenas de órgãos foram criados, cada qual com sua parcela de responsabilidade e atribuição específica, cujo somatório de esforços resulta no que se conhece atualmente por processo comunitário de integração européia. A estrutura orgânica atual da

⁶²³ Idem, p. 66-7.

⁶²⁴ ALVES, idem, p. 67-73. Sobre o assunto, vide também OLIVEIRA, União..., p. 36-40; CAMPOS, Direito comunitário: o direito..., p. 481-5.

União Européia é composta de (I) órgãos de direção política; (II) órgãos de direção, decisão e execução; (III) órgãos de controle; (IV) órgãos auxiliares, consultivos, administrativos e de apoio financeiro. Os primeiros são compostos pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da União Européia; os segundos, pelo Conselho da União Européia e Comissão Européia; os terceiros, pelo Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e pelo Tribunal de Contas; e os últimos, por diversos órgãos de variadas índoles que auxiliam as principais instituições na consecução de seus objetivos.

Tal estrutura resulta avançada perto daquelas apresentadas nas organizações internacionais tradicionais. Seu complexo de inter-relacionamento concentra-se na combinação de técnicas de gestão administrativa, elaboração legislativa e controle judicial, verificáveis empiricamente nas esferas internacional e nacionais, mas num só corpo administrativo-jurídico e político institucional, o que torna essa gigantesca estrutura institucional da União Européia totalmente inusitada. Nota-se, que a repartição de poderes e funções de competência, nessa esfera comunitária constitui uma simbiose para a ordem internacional e nacional. Verifica-se, que as funções e atribuições das principais instituições supranacionais não correspondem precisamente ao sistema clássico de repartição de funções ou poderes na forma apresentada por Montesquieu. Ao contrário, seu complexo funcionamento encontra-se disciplinado pelo modelo interdependente, cujas relações se concretizam pelo inter-relacionamento.

A Comunidade atua: (I) dentro dos parâmetros de atuação consignados nos Tratados institutivos e suas modificações posteriores, na legislação comunitária derivada e de acordo com as decisões judiciais do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, observando-se que os próprios Estados interessados, dentro de suas autonomias e liberdades, concorrem para estipular tais tipos de ações; (II) reproduzindo, na esfera internacional dos Estado envolvidos, uma forma de coordenação comunitária de esforços, baseada em interesses comuns; (III) rechaçando a concepção de um ambiente internacional fundado no conceito de soberania absoluta, como foi portador o Estado moderno, com a instituição de organizações internacionais de cooperação, reconhecendo a necessidade de estabelecer uma união de povos diversos sob bases solidárias e comunitárias e não de meros esforços cooperativos associativos; (IV) concebendo uma complexa estrutura institucional jurídico-política para gerir seus interesse comuns, onde a ordem jurídica supranacional convive com as ordens nacional e internacional, assim como objetivos político-administrativo e jurídicos intergovernamentais convivem com objetivos político-administrativo e jurídicos de ordem supranacionais; (V) refletindo a complexidade da atuação de suas instituições internas nos

poderes de competência de cada uma dessas suas instituições e suas responsabilidades específicas, pois os Tratados originários e suas modificações estabeleceram ou mantiveram diferenças de competência de atuação das instituições comuns as três Comunidades.

Entre as instituições, o que se destaca é o relacionamento interdependente entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão. Como já assinalado, o Parlamento representa o interesse dos povos dos Estados, a Comissão representa o interesse próprio da Comunidade, e o Conselho representa o interesse dos Estados-membros, de forma inter-relacionada.

a) O CARÁTER INTERDEPENDENTE DO PARLAMENTO EUROPEU

Inicialmente, o papel do Parlamento foi muito negligenciado dentro do processo de integração europeu. Até o Tratado de Maastricht sequer participava do processo de decisão comunitária. Desde sua origem centrava-se essencialmente na atuação fiscalizadora da Comissão. De funções de caráter consultivo-interventivo e de censura à Comissão, aos poucos teve aumentada sua competência ao âmbito do orçamento comunitário, depois na aprovação da legislação comunitária derivada e nos relacionamentos que a Comunidade passou a estabelecer no seu âmbito externo. Finalmente, seu caráter democrático concretizou-se mais acentuadamente, a fim de trazer mais transparência ao processo comunitário, com a escolha de seus membros através de eleições diretas e a fixação da regra de que uma parte delimitada das normas comunitárias somente serão aprovadas se o Conselho e o Parlamento assim decidir em consenso. Além disso, passou a nomear o Defensor do Povo europeu, formar comissões de investigação, tornando-se responsável pela tramitação de petição dos cidadãos e adquirindo a prerrogativa de aprovar a indicação dos membros que formam a Comissão, sendo que estes somente podem assumir o exercício de suas funções a partir da aquiescência do Parlamento. Suas últimas conquistas referem-se ao aumento de número de normas que passam pelo processo de co-decisão, e procedimento de cooperação; aprova ao nome indicado à Presidência da Comissão, junto com o Conselho, a introdução de um procedimento eleitoral homogêneo para eleição de euro-deputados, e o estabelecimento dos mesmos direitos e deveres para todos os parlamentares, a maior participação e envolvimento nos debates que definem a reforma dos Tratados, inclusive com a apresentação de documentos prioritários de compromissos.

Dentre as competências do Parlamento, destacam-se: (I) o poder de deliberação ou poder consultivo, onde emite pareceres sobre temas específicos que, apesar de não serem vinculantes para os órgão destinatários, em algumas situações são obrigatórias a emissão dos referidos pareceres, sob pena do procedimento de tramitação ser anulado por vício formal de

procedimento. Entretanto, com o evoluir do inter-relacionamento das instituições, tornou-se praxe encaminhar, para parecer do Parlamento, todas as iniciativas legislativas, tendo sido estabelecidos os procedimentos de cooperação e co-decisão sobre algumas matérias, neste último caso, tornando-se praticamente vinculantes a emissão de um parecer favorável ou desfavorável; (II) o poder de controle político sobre a Comissão, nas matérias orçamentárias e legislativas, bem como sobre o estado e evolução da Comunidade; (III) o poder em matéria orçamentária, onde cabe ao Parlamento aceitar ou não o orçamento anual definitivo, determinando à Comissão a sua execução, bem como, ao final do exercício fiscal, aprovar as contas executadas, exonerando a Comissão de qualquer responsabilidade; (IV) o poder de participação na revisão dos tratados, onde tal revisão deve passar pela consulta ao Parlamento, sendo possível pontualmente sua iniciativa em propostas modificativas; (V) o poder de participar na conclusão de acordos internacionais, sendo obrigatório sua participação nos acordos de associação e, neste caso, necessariamente com parecer favorável; nos demais casos é estabelecido apenas uma simples consulta, com exceção dos acordos internacionais, onde nem isso ocorre; (VI) o poder de cooperação, que é um procedimento entre Parlamento e Conselho mais profundo que uma mera consulta, o parecer negativo do Parlamento exige uma ação especial, por parte do Conselho, no sentido de aprovar uma iniciativa legislativa que necessite passar por esse procedimento, observando-se que, em última instância, a vontade do Conselho pode suplantar a negativa do Parlamento; (VII) o poder de co-decisão ou conciliação, que é também um procedimento entre Parlamento e Conselho para tramitação de propostas legislativas, mas, nesse caso, a negativa da Parlamento não pode ser suplantada pela vontade de nenhuma outra instituição, sendo, no máximo, criado um comitê de conciliação para tentar reverter a oposição do Parlamento.

b) O CARÁTER INTERDEPENDENTE DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA

Como se pode observar através das inúmeras e complexas atribuições do Parlamento, tal instituição não funciona de forma estanque e isolada, ao contrário, liga-se interdependentemente tanto com o Conselho como com a Comissão, a evolução da competência e poder decisório concedidos ao Parlamento Europeu, apesar de ter aumentado consideravelmente, configura-se inter-relacionado aos âmbitos das demais instituições. Da mesma forma funciona o Conselho da União Européia, como se verá a seguir

O antigo Conselho de Ministros, como era conhecido o atual Conselho da União Européia, é a instituição mais ambígua da União Européia. Concentra em si grande poder de iniciativa política, sendo o *locus* dos interesses dos Estados-membros através de seus

governos, ao mesmo tempo que é um órgão comunitário autônomo e independente, sendo o principal órgão de produção legislativa da Comunidade. Seu âmbito de competência é: (I) de ordem legislativa, produzir regulamentos, diretivas e decisões, compartilhando, nos casos dos processos de cooperação ou co-decisão, com o Parlamento, contudo, sem o poder de iniciativa legislativa; (II) de ordem executiva, tomando decisões de acordo com propostas elaboradas pela Comissão; (III) de ordem coordenativa, orientando ações entre os Estados-membros e a UE em vários campos; (IV) de ordem política externa, decidindo sobre acordos internacionais diversos, após consulta ao Parlamento, como regra geral. Logo, sua competência encontra-se, como exemplo do Parlamento, interligada e dependente das demais instituições.

Assim, ao mesmo tempo que é um órgão comunitário, perseguindo interesses comunitários, é também um órgão representativo dos Estados-membros perseguindo interesses nacionais, e, dessa tensão, procura realizar os objetivos estipulados nos Tratados constitutivos das Comunidades, sendo considerado como o centro de gravidade do equilíbrio institucional comunitário. Sua composição é de um representante de cada Estado-membro e de um representante da Comissão, mas é na instância de atuação de seus comitês auxiliares que se desenvolvem e desenrolam a profusão de interesses e conflitos, que abarcam os âmbitos comunitário e o intergovernamental, dando o tom e o colorido característicos desse órgão institucional. Seu processo decisório é: (I) por maioria simples, para assuntos técnicos, administrativos e processuais; (II) por unanimidade, quando se trata de questão que envolve um interesse vital para um Estado-membro; e (iii) por maioria qualificada, para a grande maioria dos demais casos.

Dos seus órgãos auxiliares destaca-se o Comitê de Representantes Permanentes (COREPER), composto por embaixadores dos Estados-membros e um adjunto, sendo presidido pelo Presidente do Conselho da União Europeia, observando-se que é nessa instância que as atividades do Conselho são, de fato, realizadas. Caracteriza-se, esse Comitê, por ser um órgão técnico e político, a fim de aplinar diferenças e aparar arestas, diante de matérias controversas, que vão ser decididas em instância final pelo órgão maior, que é eminentemente uma esfera política de decisão. Aqui é que se desenvolvem as negociações, que posteriormente os membros do Conselho irão apreciar para dar um posicionamento final, e onde os interesses nacionais e comunitários se defrontam para alcançar um ponto de equilíbrio. Tal Comitê se biparte, para melhor atuar e conduzir os assuntos que precisam ser decididos, antes de ser encaminhados ao Conselho, mas observa-se que também são criados grupos de trabalhos específicos para preparar estudos e debater assuntos técnicos controversos

emanados da Comissão. O COREPER funciona, assim, como órgão de ligação entre órgãos nacionais dos Estados-membros e a Comunidade, ao mesmo tempo que aproxima aqueles da Comissão, uma vez que esta participa dos grupos de trabalho e do próprio COREPER, resultando, na prática, que as decisões do Conselho são frutos de um diálogo com os Estados-membros, Comissão e o próprio Conselho, no âmbito do COREPER, onde posições nacionais e comunitárias são colocadas frente a frente, em evidente trabalho que envolve, de forma interdependente, tanto instituições supranacionais como órgãos técnicos de apoio consulta, da União Européia.

c) O CARÁTER INTERDEPENDENTE DA COMISSÃO EUROPÉIA

A Comissão Européia é o órgão supranacional, por excelência, da União Européia, cabendo-lhe assegurar a aplicação e cumprimento dos Tratados e das normas comunitárias, sendo que responde politicamente por suas ações perante o Parlamento Europeu. É composto de, no mínimo, um membro de cada Estado-membro que compõe a Comunidade, e no exercício de suas funções, os comissários, representam eminentemente a instituição, não podendo solicitar nem aceitar instruções de governo algum ou de instituição privada, além de gozarem de privilégios e imunidades, sendo seus vencimentos fixados pelo Conselho.

Considerada como “função executiva” da Comunidade, por cuidar da gestão e execução do orçamento comunitário, a Comissão reúne em torno de si o maior contingente de funcionários existente na União Européia. Cada Comissário possui um gabinete que, por sua vez, em conjunto com todos os demais, é considerado o centro do processo de elaboração política da Comissão, por concentrar em seu bojo as decisões que a Comissão deve tomar, reunindo em torno de si uma forte rede de influências. Mas, os Comissários, na tomada de suas decisões possuem o apoio de outros serviços, pareceres de comitês técnicos e de representante de diversas atividades econômicas e setores profissionais, assim como o resultado de contatos feitos em comissões do Parlamento Europeu e no âmbito do Conselho da União Européia, através de interessante sistema de articulações inter-relacionadas.

Suas decisões são tomadas pelo critério da maioria e todos os Comissários são responsáveis coletivamente pelas decisões tomadas. Suas competências básicas são: (I) o impulsionamento político, através do poder de iniciativa legislativa; (II) a salvaguarda do direito comunitário, velando para que as regras previstas nos tratados e nas normas derivadas sejam cumpridas; (III) a execução do direito comunitário, possuindo até poderes de decisão e regulamentação delegados pelo Conselho para tal finalidade, onde, através de comitês específicos, com representantes dos Estado-membros e presididos por um membro da

Comissão, é efetuado o controle, pelo Conselho, mediante procedimentos previamente traçados, do exercício dessa competência delegada, efetuados pela Comissão.

Em suma, do ponto de vista da teoria clássica das organizações internacionais, as excepcionalidades da União Européia – aliás, o único exemplo do mundo – são tantas, que levam a considerá-la como organismo internacional “sui generis” e, a partir daí, pontuar os elementos teóricos a melhor compreensão da sua complexidade. Assim sendo, é possível se afirmar, que o processo de integração européia, materializado atualmente na União Européia, é o desenvolvimento mais profundo de um paradigma de integração de Estados e seus distintos povos, no plano internacional.

Note-se, que comparando essa realidade de integração comunitária supranacional com a realidade de cooperação estatal intergovernamental, não é possível traçar um paralelo equivalente, dentro de uma única base conceitual, pois ambas possuem naturezas específicas e apresentam dinâmicas próprias, fundadas em diferenças culturais as mais diversas.

A União Européia, pode-se dizer, constitui o resultado das experiências históricas dos países envolvidos, aproveitando o que teórica e empiricamente estava construído e suplantando pelas experiências e conhecimentos, numa fórmula corajosa e incerta quanto aos seus resultados. Formalmente, as três Comunidades, com personalidades jurídicas de Direito Internacional, apresentam uma dinâmica político-jurídica que, desde o início, revelavam a criação de um novo paradigma de integração. Trata-se de uma estrutura que se revela singular e totalmente nova dentro da realidade que o ser humano soube construir, a fim de regular a sua consolidação dentro de uma grande escala comunitária. Entretanto, algumas indagações surgem nesse instante, o que seria esse “novo” modelo? Poder-se-ia afirmar que caminha em direção de um modelo de Estado singular? Talvez uma nova forma de Estado federal? Seria talvez algo totalmente inovador, além das categorias de Estado até então conhecidas? Ou, enfim, um modelo de uma nova instituição política?

4.2. A TENDÊNCIA DE SUPERAR À FORMA CLÁSSICA DE ESTADO FEDERAL

Ao longo do tempo, as inúmeras e complexas dificuldades enfrentadas pelo Estado e suas diversas formas organizativas, colocaram em crise sua instituição, principalmente diante da dúvida surgida, de não mais estar, o Estado, conseguir cumprir seus desideratos. Aponta-

se, também, para a crise das fronteiras, elencando-se, por esse viés, uma série de motivos que mostrariam o declínio do Estado-nação soberano. Fundamentalmente, o Estado não se apresenta mais sob a égide de sua soberania absoluta, perdendo autonomia de atuação em diversos campos, entre elas, não estaria mais podendo controlar acontecimentos internos de suas fronteiras.

Segundo autores, nesse sentido, o que está em crise, é a concepção cultural de Estado e os corolários racionais-conceituais erigidos a partir da idéia do tipo específico de Estado-nação soberano e, portanto, exclusivista e individualista, cuja autonomia mostrou-se absoluta na esfera internacional. Da mesma forma, os diversos outros tipos de Estados criados, em especial o Estado federal, objeto de estudo deste trabalho, também tinham o mesmo fundamento e seguiu o mesmo destino cultural dominante da época de sua constituição, vinculado à “idéia-mãe” da soberania absoluta do ente político-jurídico e estatal.

A crise do Estado-nação soberano corresponderia à crise de todos os tipos de Estados, erigidos sob as mesmas bases racional-teóricas e idênticos fundamentos culturais, uma vez que esses valores foram os adequados para uma época e suas circunstâncias históricas, mas que já não permanecem na atualidade, demandando novas formas de pensar a figura do Estado, conforme os valores que impregnam a sociedade presente, especialmente a sua pluralidade em amplos domínios.

A flexibilização da soberania é hoje realidade. Ainda permanece com os Estados-membros. Sua autonomia privada refere-se àquela liberdade de ação que é praticada exclusivamente por um Estado, sem estar preocupado com as conseqüências em outras esferas internacionais. Se encontra mais restringida do que foi outrora diante de uma série de circunstância, atingindo heterogeneamente os diferentes Estados do mundo, que não pode mais ser homogeneizado a partir de um centro, cujos atores fundamentais – os seres humanos – reivindicam, cada qual, sua digna existência, dentro do econômico, social, político, e cultural.

Percebe-se, um retorno à idéia da autonomia, aliado ao regionalismo, diretamente vinculado à razão da subsidiariedade, e reafirmando as concepções de que o indivíduo é o centro primeiro de um processo político voltado a edificar uma sociedade nacional e internacional, mas que não reproduz o individualismo liberal de outrora. Nesse corpo de reflexões, a União Européia se apresentaria como o modelo mais atual – a resposta mais adequada – para favorecer uma comunidade de Estados, regido por princípios, que são um salto político na consecução de um novo tipo de entidade política, com instituições voltadas para atender as novas demandas sociais, e de acordo com a época contemporânea.

4.2.1. SURGIMENTO DE EMERGENTE ORGANISMO POLÍTICO COMUNITÁRIO

As circunstâncias impulsionam o ser humano, mas o resultado de sua ação dependerá também de uma série de fatores em desenvolvimento no seu entorno. A análise da União Européia, do ponto de vista das atuais perspectivas políticas, poderá passar, inicialmente, por algumas reflexões sobre a sociedade política, pois tais sociedade, em contraposição a outras sociedades, poderiam ser consideradas nos planos mais elevados das organizações sociais, como entidades voltadas existencialmente para favorecer à integração das demais atividades, bem como de criar condições à consecução dos fins dos atores sociais sob sua competência de atuação.

Nesse aspecto, analisando as finalidades atuais de atuação dinâmica da União Européia, verificam-se grandes alterações em seus Tratados institutivos, pois seus objetivos iniciais foram ampliados e alterados. Esses referidos objetivos, em seu conjunto, permitem inferir que a União Européia já não configura mera organização internacional de finalidades restritas, mas uma organizações com finalidades amplas, cuja atuação cada vez mais se dirige ao âmbito político, ademais do econômico, ocupando-se desde aspectos do campo da política externa e de segurança comum, passando pela cooperação no campo judiciário de segurança interna e as ações dos diversos agentes que fornecem bens e serviços a cada uma dessas pessoas e entes jurídicos nacionais.

A União Européia, possui finalidades próprias e diversificadas, e um poder que a conduz, mediante ações coordenadas, em prol da integração política, direcionando-se à consolidação da última etapa de seu processo, a inusitada união política total. Nesse contexto, pode-se considerar a União Européia como uma organização comunitária política, não podendo ser definida como Estado, apesar de exercer, de fato, muitos dos poderes que inicialmente são atributos dos Estados-membros, notando-se que a última instância da integração em curso, será alcançar a integração política, especialmente nas esferas das Políticas Externa e de Segurança Comum e Interior e de Justiça Comum, com um Parlamento também Comum.

4.2.2. A CONFORMAÇÃO DOS MODELOS CLÁSSICOS ESTATAIS AO ORGANISMO POLÍTICO COMUNITÁRIO *SUI GENERIS*

a) PARADIGMA DO ESTADO UNITÁRIO

Imaginar-se, que a União Européia pretende tornar-se Estado unitário seria um grande equívoco. Desde sua instituição originária e posterior evolução, têm sido assinaladas pelo respeito a diversidade dos povos e o sistemas políticos que compõem suas realidades. Mais, recentemente, como reforços dessa sua atual característica plural, foi instituído o princípio da subsidiariedade como princípio diretor, a fim de aperfeiçoar a sua integração. Note-se, que o Estado unitário implica na instituição de um só aparelho estatal – uma só instância governamental – como *locus* praticamente exclusivo de tomada de decisões, tanto administrativas quanto políticas, especialmente estas últimos, cujas técnicas de descentralização-desconcentração, antes de tudo reafirmam o caráter centralizador de gestão político-jurídica e administrativa de uma sociedade, ou de grupos de comunidades diversas. Além do mais, o processo de integração européia não se revela como de incorporação ou absorção de Estados por um Estado mais preponderante política ou economicamente, ou mesmo de fusão de Estados, resultando um Estado unitário. Observa-se, que a integração européia, ocorre com o respeito, pelo grupo de Estados mais preponderantes que conduzem o processo, à existência individual de cada um dos Estados-membros que a compõem. Dificilmente, os Estados-membros abrirão mão de sua individualidade – até mesmo porque a ações desenvolvidas no âmbito da integração reiteram a importância da figura do Estado-nação soberano como condutora do processo – para se fundir num único corpo estatal unitário, criador de uma nova realidade nacional. Conclui-se, portanto, sem dúvidas, que aqui, novamente a figura emergente da organização política européia *sui generis*, não logra enquadramento.

b) PARADIGMA DA CONFEDERAÇÃO

Considerar a União Européia, na última fase de seu processo de integração – união política total – como uma Confederação, igualmente constitui um equívoco.⁶²⁵ Tal sistema confederativo é formado pela união de Estados soberanos tendo em vista unicamente uma política externa comum, sobre algum(ns) tema(s) devidamente eleito(s). Desse modelo

⁶²⁵ Observa-se que essa posição é adotada neste trabalho tendo em vista os elementos colhidos sobre o assunto. Mas não se olvida que há autores(as) que vislumbram um modelo confederativo para explicação do que se constitui atualmente a União Européia. Entretanto, partilhamos daqueles que entendem enxergar o processo como um paulatino caminhar federativo para além dos modelos até então conhecidos.

político, não pode resultar nenhum ente supra-estatal subordinando os demais Estados-membros. Ademais, sua atuação é tipicamente de coordenação, respeitando, assim, a soberania interna dos Estados-membros e externa no plano internacional. Apesar do caráter permanente dessa união internacional, no próprio contrato confederativo é previsto o direito de retirada das unidades estatais participativas a qualquer momento, permanecendo os seus membros enquanto assim desejarem. Observa-se, que o relacionamento do governo central trava-se somente entre os Estados soberanos, e não diretamente com os nacionais de cada uma dos Estados-membros. Por tais características, fica evidenciado que a União Européia não se classifica nesse modelo confederativo, podendo ser descartado de imediato, como tentativa de enquadramento da emergente organização política comunitária *sui generis*.

c) PARADIGMA DO FEDERALISMO

Sobre o modelo federalista, como o futuro parâmetro a abarcar a organização política comunitária *sui generis*, emergem muitas especulações. A mais forte delas, é a que aponta para a União Européia a caminho de um futuro Estado federal. Para analisar tal hipótese é preciso resgatar os exemplos históricos dos principais tipos de Federalismo que se impuseram no mundo. Verifica-se que os EUA e a Alemanha legaram dois grandes modelos principais de organização política federal, e que são parâmetros comparativos importantes para confrontar com o processo de integração em curso da União Européia, na sua futura concretização de uma união política total.

1) PARÂMETROS FEDERAL NORTE-AMERICANO

Os EUA legaram ao mundo o paradigma de Estado federal com suas características modernas, consagrando-o na Constituição de 1787. Mais por questões de ordem prática do que fruto de esforço teórico voltado especificamente para concebê-lo, tal modelo surgiu para compatibilizar a existência de Estados individuais com plena soberania, em conjunção com a existência de um outro ente com funções e competências próprias, para finalmente superá-lo, a Confederação – até então o sistema conhecido – e próximo ao sistema unitário – o Estado unitário – que, por sua vez, não poderia ser reproduzido nos moldes até ali conhecidos. O que estava em questão era a necessidade de os Estados se manterem independentes de estrangeiros, mas não entre si, posto que eram vizinhos. Entre outros pressupostos, o novo sistema político velaria em salvaguarda para que não mais ocorressem situações de secessão e conflitos faccionais, agindo com justiça e equidade nas mais diversas situações, entre elas o comércio e a navegação, não permitindo, assim, o enfraquecimento dos Estados-membros

com conflitos entre si. Além disso, instituições políticas internas funcionariam com o fim de assegurar a liberdade das pessoas, a alternância dos agentes no poder, o impedimento de poderes concentrados que poderiam resultar em despotismo, devendo resultar num governo forte que atuaria em favor de todos. Os indivíduos se relacionariam diretamente com os órgãos de poderes centrais instituídos, de forma a terem direitos e obrigações decorrentes diretamente das decisões deles emanadas. Assim, num documento fundamental, se delimitaria precisamente a esfera de atuação de cada qual, de tal modo que ele funcionaria independentemente dos demais Estados-membros, inclusive com fonte de recursos próprios.

O modelo daí resultante foi o Federalismo dual. Procurou preservar ao máximo a esfera de liberdade e autonomia de cada ente político-jurídico, de tal forma que não houvesse ingerência indevida da esfera federal para a local e vice-versa, sendo que isso significou na fixação de poderes exclusivamente nacionais e exclusivamente estaduais concorrentes, poderes não permitidos ao governo federal e poderes não permitidos aos Estados, e, assim por diante, na busca de um equilíbrio para o relacionamento vertical e horizontal que o Federalismo poderia proporcionar internamente entre os entes políticos. Ao longo do tempo, foram surgindo conflitos quanto à esfera de atuação de cada ente, impulsionado por demandas de ordem interna como externa, obrigando ao Tribunal Constitucional norte-americano adaptar a interpretação da Constituição, especialmente acerca do que seria a esfera específica de atuação do governo central.

Ao mesmo tempo que cresciam economicamente na sua ordem interna, os EUA cresciam e se expandiam tanto economicamente quanto militarmente na ordem externa, e isso dependia de mais poderes a serem outorgados ao poder central. Após a Primeira Guerra Mundial e a crise econômica de 1929, ocorreu a necessidade premente de um maior inter-relacionamento e colaboração entre o poder central e os poderes locais, fazendo emergir a fase cooperativa do Federalismo, também denominado de Federalismo cooperativo, onde o Estado passa a intervir mais na vida social, especialmente nas relações econômicas, e o poder central adquire maior competência de ingerência e decisão, passando a condicionar muitas competências que estavam a cargo dos poderes estaduais. Diante disso, o Federalismo, que até então era marcadamente dual, ou seja, com a máxima preservação da autonomia estadual e descentralizado, passa a ser cooperativo, com a centralização e crescimento da ingerência do poder central sobre a sociedade como um todo, em detrimento das competências dos Estados-membros, mudança essa significativa, preservando-se até hoje, mais adequado às novas realidades.

A doutrina aponta, que o nascimento do Federalismo norte-americano coincidiu com a época da sua independência ou com o surgimento do país como um novo Estado independente na sociedade internacional. Os EUA nasceram com princípios e práticas federativas e uma cultura política calcada: (I) no compromisso de conservar a integridade dos Estados formadores da União; (II) de preservar os procedimentos e respeito às prescrições constitucionais; (III) o costume de trabalhar unido para alcançar objetivos comuns. Tais elementos, marcantes até hoje na cultura norte-americana, conduziram à idéia de associação ou de não-centralização constitucional, onde o poder seria dividido em muitos centros, numa complexidade de inter-relação entre instituições e agentes, de forma que o desenvolvimento desse inter-relacionamento constitui-se na essência do Federalismo norte-americano.

Compreende-se por não centralização, a designação da situação onde não existe um centro único de poder, sendo que o mesmo se encontra disperso em numerosos outros centros que necessitam coordenar-se entre si, a fim de dar funcionamento satisfatório a suas estrutura políticas, fugindo, assim, da idéia de uma descentralização, que teria o significado de designar um centro específico e único, onde decisões são tomadas para determinar o que é possível descentralizar. O modelo norte-americano segue um padrão matricial de distribuição de poder, procurando fugir de uma hierarquia ou autoridade central que determine a ação dos demais entes e participantes da vida política, numa cadeia de mando direta e fundada na hierarquia, como se fosse um sistema militar, ou mesmo de um centro por onde gravitaria uma periferia que sofreria influências de acordo com as decisões tomadas pelo centro, e isso condicionasse a distribuição do poder dentro da estrutura.

O Federalismo cooperativo norte-americano se fundamenta na idéia de que os interesses a serem compartilhados entre os entes políticos são maiores do que aqueles que não motivam tal atitude, desta forma, a idéia diretora é que, a negociação da forma como irá se dar essa cooperação, está na essência deste tipo de Federalismo, a fim de que não haja a sobreposição de um ente de poder sobre os demais; conclui-se daí que, entre a utilização da força e do confronto direto, busca-se o consenso através da negociação, pois isso faz parte dessa cultura, manifestação que ocorre já em nível municipal, entre o poder político local e a comunidade civil, na defesa de seus interesses e valores próprios.

Desta forma, o Federalismo cooperativo norte-americano é um Federalismo nacional, fundado em quatro requisitos essenciais: a) em uma teoria federalista de governo, com poder não centralizado, combinando a supremacia nacional e máximo controle local; b) em uma estrutura governamental dual, com instituições próprias em cada instância, suficientes para o exercício do governo em cada esfera autônoma; c) em programas de cooperações específicas,

desenvolvidas mediante um sistema de relações contratuais; d) em um conjunto de técnicas administrativas de colaboração, tanto em nível intergovernamental quanto político-institucional, voltadas à viabilização dos diversos programas políticos. Esse modelo, ao longo do tempo, passou por diversas mudanças, desde a máxima autonomia dos Estados-membros até a intensificação da intervenção federal em detrimento da autonomia dos Estados, mas sempre fundado em sua Constituição.

2) PARÂMETROS FEDERAL ALEMÃO

No caso desse modelo, a partir da derrota francesa de Napoleão Bonaparte à edificação de um Europa fundada em valores monárquicos, tal ocorrência resultou também por edificar uma Alemanha confederativa, onde os Estados, “os *länder*” e as cidades-Estado viviam divididos em tudo, com exceção da defesa conjunta e a manutenção de uma língua comum. Após, as guerras internas, surgiu posteriormente uma estrutura política que acabou refundando a idéia de um novo império, a Federação Alemã do Norte, composta de quarenta unidades, entre Estados, reinos e cidades autônomas, que se estendiam por algumas regiões francesas e Estados alemães ao Sul. Com a proclamação do Imperador, ou *Kaiser*, Guilherme I, em 1871, o sistema político alemão tornou-se monárquico e confederativo, com uma lei fundamental complexa que, além de estabelecer os princípios horizontais e verticais de separação de poderes, estrutura as garantias existenciais de ordenamentos jurídicos diversos, como emanados de reinos, ducados, condados, principados, cidades livres, e território de administração imperial direta. O sistema político do império Alemão era um misto de regime monárquico com uma forma republicana de governo, uma vez que não se caracterizava como um sistema parlamentarista puro sob regime monárquico, pois os governos eram nomeados e destituídos exclusivamente pelo monarca; além de possuir duas Câmaras legislativas mais altas, o *Reichstag* e o *Bundesrat*, representando a pluralidade de interesses e ordens político-jurídicas, sendo seus representantes escolhidos diretamente, no primeiro caso, e indiretamente, no segundo, mas que detinham o poder legislativo do sistema político.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Constituição de 1949, não só estruturou juridicamente a Alemanha como Estado, mas também refundou um país que novamente fora derrotado, dividido, ocupado e encontrava-se materialmente destruído, sendo o momento adequado para reformar a doutrina política até então dominante. A República Federal da Alemanha é um Estado federal, composto pela Federação e pelos *Länders*, sendo que estes podem ser considerados como regiões federadas, com poderes políticos próprios e originários,

enfim, um equivalente aos Estados-membros ou Estado federados, cujo relacionamento e forma de colaboração somente pode ser modificado por um poder constituinte originário. A maior parte do processo legislativo recai sobre a Federação, enquanto que a administração e a jurisdição recaem quase que exclusivamente sobre os *Länders*, mas, ao mesmo tempo que a Federação traça os princípios que regulam suas atividades locais, inclusive definindo que o direito federal e os regulamentos federais precedem ao seu direito elaborado localmente, os *Länders* tomam parte na formação do Parlamento, como órgão federal soberano, elaborando leis federais, intervindo nos assuntos da federação que passam por aquela Casa Legislativa, inclusive podendo concluir tratados internacionais de acordo com o governo federal e nos limites das competências recebidas.

Tal como ocorreu no Federalismo norte-americano, ao longo do tempo e de acordo com circunstâncias internas e externas de ordem política, econômica e social, o poder político dos *Länders* tem sido diminuído frente ao governo nacional, mas a opção alemã foi de escapar do Federalismo dual e estabelecer o Federalismo cooperativo, com a maior cooperação entre a federação, os *Länders* e os municípios. Esse Federalismo tem se revelado importante à ordem democrática, à divisão dos poderes e ao Estado de direito, por completá-las, encontrando-se em transformação quanto ao seu modo de atuação.

O Federalismo alemão foi um instrumento histórico para o alcance da unidade política do país, diante de uma população inicial etnicamente fechada, num território de amplas dimensões. Ao longo de sua existência, de acordo com o desenvolvimento cultural, os povos que constituíram o Federalismo alemão agregaram novos elementos, que se fixaram como justificadores para seu sistema jurídico-político. Foi erigido paulatinamente, através de compromissos que acabaram se fixando em sua Constituição, como por uma série de ordenamentos federativos complementares, sendo que uma marca desse Federalismo está na obrigatoriedade dos ordenamentos jurídicos constitucionais dos Estados-membros refletirem os princípios constitucionais do Estado de direito social e republicano consagrados na Lei Maior, a fim de garantir uma maior homogeneidade nesses marcos. Existe um Tribunal Constitucional que atua como avalista da União, que irá impedir ou solucionar os conflitos entre a União e os Estados-membros, como entre os Estados-membros entre si, além de solucionar conflitos de interpretação sobre direitos e obrigações entre os órgãos federais, entre outros.

3) SÍNTESE DO FEDERALISMO CLÁSSICO

Pode-se estabelecer como características gerais dessa realidade política, as seguintes: (I) a Federação é um sujeito de direito internacional com *status* de Estado soberano diante da sociedade internacional; (II) os Estados-membros, por outro lado, não são soberanos, apenas considerados autônomos para os fins delimitados pela Constituição; (III); os Estado-membros participam da formação da vontade da federação, fazendo com que o poder político seja compartilhado entre eles é a União; (IV) a autoridade da Federação atinge tanto assuntos internos como externos do Estado; (V) todas as pessoas pertencentes aos Estados-membros passam por um vínculo jurídico, a ser nacionais da federação erigida, ou seja, sujeitos de Direito interno, decorrendo daí imediatamente direito e deveres que podem ser exigidos ou cobrados diretamente por todos eles e da mesma forma, pelas características intrínsecas da organização político-jurídica, as pessoas ficam vinculadas a duas ordens governamentais, a local e a central; (VI) uma Constituição formal e rígida é a base do pacto federativo, onde se consigna a distribuição de competências entre e União e os Estados-membros. Dentro de suas competências, os órgãos centrais da federação, centradas na União, emitem decisões que tornam-se obrigatórias para todos os Estados-membros; os órgãos centrais da federação são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sendo que as decisões emanadas do Legislativo não estão vinculadas rigidamente à regra da unanimidade; os Estados-membros também criam suas estruturas legislativas, executivas e judiciárias, vinculantes às pessoas sob sua jurisdição; uma vez estabelecida; (VIII), a união é perpétua entre os Estados-membros, podendo outros Estados serem agregados, ou, internamente, haver o desmembramento dos existentes, mas jamais se separando da Federação, podendo ser tomada medidas de força, caso isso ocorra num ou mais Estados insurgentes.

Sendo essa a realidade do Federalismo clássico, pergunta-se: será que tal modelo estaria sendo reproduzida no âmbito do desenvolvimento político-institucional, da UE? Conforme abaixo se verificará, a realidade comunitária está reproduzindo elementos que, se de um lado aproximam-se da família do Estado federal, por outro, revelam gestar uma nova e diversa figura do que até então já fora erigido nessa esfera. Não se verifica a reprodução dos Federalismos tanto norte-americano quanto alemão no espaço comunitário. Deixando, portanto, de serem possíveis modelos à interpretação da União Europeia na sua etapa final de união política total. O desenvolvimento político-institucional caminha para gestar algo diferente e singular dentro da idéia de unificar povos diferentes, mas mantendo a singularidade e autonomia que cada um deles construiu para sua nação.

4.2.3. A CONFORMAÇÃO DOUTRINÁRIA DE POSSÍVEL FORMA AO ORGANISMO POLÍTICO COMUNITÁRIO *SUI GENERIS*

A doutrina e a maioria dos autores se inclinam a analisar o assunto através das seguintes posições:

Na União Européia, os Estados-membros abrem mão de atribuições tradicionais de competências em favor da Comunidade, emergindo daí duas questões cruciais: (I) até que ponto isso estará descaracterizando as figura jurídico-política do Estado-nação e, (II) dentro das figuras conhecidas, qual o enquadramento político da União Européia. Assim, a determinação da natureza da União Européia abarca aspectos políticos⁶²⁶ e TEIXEIRA aponta que a doutrina chega a quatro conclusões possíveis: a) as Comunidades Européias são um Estado (tese estadual); b) as Comunidades Européias são meras organizações internacionais do tipo clássico (tese internacional); c) as Comunidades Européias são a manifestação do princípio federalista (tese federal); d) as Comunidades Européias situam-se entre as meras organizações internacionais e o direito estadual (tese supranacional).⁶²⁷

a) TESE ESTADUAL

Pelos defensores da tese estadual, as Comunidades Européias formam um Estado e os Tratados institutivos são a Constituição. O direito, que regula seus órgãos, tem natureza de Direito público interno e se afastam do Direito das organizações internacionais, além disso, os referidos órgãos cumpririam funções executivas, legislativas e judiciárias, como esperado existir internamente dentro de um Estado. A transferência de soberania pelos Estados-membros teria constituído as Comunidades de poderes de soberania, enfim, um poder político, autônomo e próprio. Entretanto, a crítica que se faz a essa tese, é que a transferência de poderes soberanos é parcial, além do que as Comunidades não possuem o que se denomina por competência da competência, ou seja, o princípio de Direito público, cunhado pela doutrina alemã, que é o poder de auto-organização própria de um Estado, consistente num poder originário que dá aptidão, a este, de efetuar a distribuição de poder entre seus órgãos. Um outro ponto ressaltado, é o fato de que o poder de revisão dos tratados é, regra geral, exclusivo dos Estados-membros.⁶²⁸

⁶²⁶ TEIXEIRA, *idem*, p. 145-8; FORTE, Umberto. *União européia: comunidade econômica européia (direito das comunidades européias e harmonização fiscal)*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 36.

⁶²⁷ TEIXEIRA, *idem*, p. 150.

⁶²⁸ TEIXEIRA, *idem*, p. 150-2; FORTE, *idem*, p. 39-40.

b) TESE INTERNACIONAL

A tese internacional defende que as Comunidades Europeias são meras organizações de Direito Internacional, respeitando o princípio da soberania e da justaposição dos Estados, sendo que características como a existência de poderes internos próprios e a obrigatoriedade de suas decisões dentro dos Estados-membros não obliteram tal assertiva. O direito comunitário existente é considerado com um Direito novo ou moderno, até mesmo como um estágio superior de evolução do Direito Internacional. A crítica que se faz é que, dentro das Comunidades, após a assunção de parcelas do exercício de competências soberanas, há uma quebra do princípio da soberania una e indivisível dos Estados, em especial do princípio da não-ingerência, além do que não funciona mais a idéia de um Direito Internacional clássico, no sentido de um direito de mera coordenação de Estados e da igualdade jurídico-formal, pois há uma relação de subordinação entre os órgãos das Comunidades e os Estados-membros, dentro de feixes de competências expressas e implícitas que aquelas assumiram por determinação destes. A vertente desse pensamento, que concebe as Comunidades como organizações internacionais *sui generis*, aproxima-se ao que os teóricos supranacionalistas defendem, enfim, organizações com natureza especial, autônomas, independentes, com poderes soberanos próprios.⁶²⁹

c) TESE FEDERAL

Os defensores da tese federal se dividem quanto ao significado do termo Federalismo. Para os doutrinadores da Europa continental, a expressão designa uma ação comum de diferentes Estados, como uma forma de organização política e social, vendo na *Commonwealth* e na própria Organização das Nações Unidas o princípio federativo. Já os teóricos anglo-saxões vinculam a idéia federalista como um princípio de organização governamental de diversos Estados soberanos, que perdem a soberania a favor do novo Estado federal que é criado, com a transformação de todos eles num só corpo jurídico-político. A idéia, então, é que as Comunidades seriam um Estado Federal ou pelo menos um Estado pré-federal, por possuir traços do Federalismo, inclusive com um sistema jurídico identificado com um Federalismo jurídico, especialmente a primazia do direito comunitário sobre a ordem jurídica interna dos Estados-membros e sua aplicabilidade direta. Mas, a crítica que se faz, é que uma norma estadual, que seja contrária à norma comunitária, não é nula, mas ineficaz, o que contraria a defesa de uma ordem jurídica federal no seio das Comunidades.

⁶²⁹ TEIXEIRA, *idem*, p. 153-62; CAMPOS, *direito comunitário: o direito...*, p. 567-76; FORTE, *idem*, p. 37; ALVES, *idem*, p. 459-60; FERNANDES, *idem*, p. 227-8.

Além do mais, as Comunidades, na fase em que se encontram, não foram erigidas em Estado e não possuem a competência da competência, ou o poder originário de auto-organização, desta forma, qualificá-las com Estado e, além disso, como federal, seria precipitação nessa fase do processo de integração em curso.⁶³⁰

d) TESE SUPRANACIONAL

Os defensores da tese supranacional entendem, que sob o ponto de vista jurídico, o direito comunitário está a meio termo do Direito Internacional e do Direito interno de cada Estado-membro, dotado de autonomia e identidade própria, singularidade esta que denominam por supranacionalidade. Assim, as Comunidades e o próprio Direito seriam supranacionais. As Comunidades assumem determinadas competências e, dentro delas, se sobrepõem aos Estados, impondo suas decisões tanto a estes quanto aos cidadãos particulares e empresas, afastando-se do poder de atuação dos organismos internacionais clássicos. Aqui, surge uma relação de subordinação entre os órgãos comunitários e os Estados-membros, que faz surgir uma realidade nova. A crítica que se faz, é que os doutrinadores não estabeleceram o conceito jurídico de supranacionalidade, que não poderá deixar de estar vinculado com a idéia do nascimento de um poder político superior aos Estados, transferência definitiva de poderes soberanos, um poder legislativo atuando em favor de todos os Estados-membros e das Comunidades e independência do ente supranacional com o poder estadual.⁶³¹

Procurando responder o que é essa realidade que constitui a União Européia, FERNANDES analisa o assunto sob viés da federação e da confederação e de uma Comunidade de Estados, concluindo, que apesar de identificar traços federativos, não se trata nem de uma federação, tampouco de uma Confederação, uma vez que ela se constitui numa organização internacional de integração, podendo ser considerada uma Comunidade de Estados, cuja estrutura jurídico-política de caráter supranacional retira do Estado-membro parte de sua soberania, especialmente as prerrogativas de ordem interna, mas mantendo a plenitude de sua capacidade e personalidade jurídica internacional.⁶³²

SANDE, partindo dos eixos teóricos da soberania, legitimidade – dos povos, Estados-membros e Tratados – e da cidadania, como componentes de um sistema político democrático, procurou definir o que se constitui, em seu âmago, o sistema político da União

⁶³⁰ TEIXEIRA, *idem*, p. 162-6; CAMPOS, *idem*, p. 557-9; FORTE, *idem*, p. 36-7.

⁶³¹ TEIXEIRA, *idem*, p. 166-70; CAMPOS, *idem*, p. 559-67; CASELLA, *idem*, p. 205-17; ALVES, *idem*, p. 455-6.

⁶³² FERNANDES, António José. *A união europeia de maastricht: federação, confederação ou comunidade de estados?* Lisboa: Presença, 1994.

Européia. Partindo dos modelos clássicos de Estado unitário, Estado regional, Estado federal e Confederação de Estados, o autor compara os elementos teóricos elegidos, em sua existência estática – como se manifestam – dentro dos entes jurídico-políticos resgatados para, ao final, efetuar a mesma análise conforme se apresenta a União Européia. Assim, analisando comparativamente a manifestação dos componentes teóricos dentro da União Européia, com os demais outros modelos clássicos, conclui que em nenhum deles ocorre uma semelhança que possa afirmar adequadamente o predomínio de um dos entes clássico na União Européia. Para o autor, o resultado é que não há identificação possível entre a União Européia – seu sistema político-administrativo – com qualquer uma das formas de Estado conhecidas, chegando a asseverar que a União Européia não é, e jamais será, um Estado europeu.⁶³³

Partindo da análise da natureza da Comunidade Européia, SÁ, também inicia com as clássicas teses, apontando ser: (I) uma organização internacional, (II) uma confederação, (III) uma organização supranacional – categoria intermediária entre uma organização internacional e Estado; (IV) a teoria funcionalista, apontando a função da Comunidade Européia como limitada e essencialmente administrativa. Em seguida, enfoca o tratamento da Comunidade como Estado federal ou Estado imperfeito, ressaltando que Federalismo e o princípio da subsidiariedade não estão inevitavelmente ligados. Num terceiro momento, aponta as novas teses emergentes sobre o tema, bem como as teses sobre o futuro da Comunidade Européia, assinalando: (I) a idéia que renunciaria a uma identificação, tratando-a como “Objeto Político Não-Identificado”; (II) a tese do “condomínio” e como expressão de uma ordem pós-hobbesiana; (III) a idéia da Comunidade Européia como uma comunidade intermediária, e a caminho a um neofederalismo que substituiria as cidades e os Estados internamente, conforme proposto por Maurice Duverger, mas que na esfera internacional manteria a personalidade internacional dos Estados; (IV) a tese que resgata a Comunidade Européia como tendência imperial, sendo um império, o destino final do processo.

Na continuidade o autor a trata de abordar: (I) a questão da existência ou não de um primado da ordem jurídica e política comunitária sobre a ordem nacional e quais seriam seus termos e limites; (II) o problema de saber a natureza da transferência de poderes entre os Estados-membros e a Comunidade; (III) o problema da existência de poderes tais que se sobreponham às instituições da Comunidade e sujeitos políticos dos Estados-membros, e de que forma o processo decisório da Comunidade favorece o equacionamento desta questão. Assim, tendo em vista as categorias e o estágio da teoria da integração, o autor chega à

⁶³³ SANDE, Paulo José Rombert de Almeida. **O sistema político da união européia: entre hesperus e phosphorus**. São João do Estoril: Principia; Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2000.

conclusão, de que a natureza da União Europeia é de uma organização multinacional de integração política e de integração econômica avançada.⁶³⁴

4.2.4. A CONFORMAÇÃO DE ELEMENTOS INDICATIVOS DE POSSÍVEL FORMA AO ORGANISMO POLÍTICO COMUNITÁRIO *SUI GENERIS*

A realidade política da União Europeia, se em sua última etapa do processo de integração – união política total – está a caminhar para um Federalismo, desenha-se, este, diverso e singular frente aos exemplos históricos de Estado federal que os EUA e a Alemanha, legaram à humanidade. Nota-se, que se muitas das características que marcam o Federalismo estão presentes no processo de integração comunitária em curso, novos elementos também apontam em direção a uma nova realidade político-organizacional no espaço europeu, como a seguir serão abordados.

a) PRINCÍPIO DE SUBSIDIARIEDADE

Esse princípio, adotado no processo em evolução final da União Europeia, nem mesmo a própria Alemanha o estabeleceu formal e institucionalmente em seu âmbito político interno, tem sido um dos principais mecanismos a nortear a integração na União Europeia. Subsidiariedade, quer significar o retorno ao indivíduo, ao local, ao regional, dentro de uma escala de distribuição de competência, onde procura-se privilegiar ao máximo o âmbito das instância mais próximas do indivíduo – inclusive o próprio indivíduo – para que resolva os problemas, se estiver plenamente apto, por si mesmo, para solucioná-los, sem necessidade de recorrer a uma instância política superior para fazê-lo.⁶³⁵

Note-se a valorização da alteridade – pressupõe o seu reconhecimento – implícita – no mínimo – dentro desse mecanismo político de gestão social dos problemas humanos em Comunidades. Percebe-se, também, que a subsidiariedade não implica no afastamento da atuação de instâncias políticas de âmbito maior nos problemas emergentes na sociedade.

⁶³⁴ SÁ, Luís. *A crise das fronteiras. Estado, administração pública e união europeia*. Lisboa: Cosmos, 1997.

⁶³⁵ Quando se considera o fenômeno em curso na Europa Central e Oriental, da fragmentação de populações em diversas comunidades, a partir do fim do regime soviético que controlava à força essa plural realidade, a idéia de “um Estado uma nação”, não possibilita mais solução para convivência entre essa diversidade histórico-cultural, até mesmo porque a pessoa, nessa região do planeta, tem uma conotação diversas do indivíduo, cunhado pela Revolução Francesa. Assim, a idéia de um *Estado multinacional* é cunhado, tendo na subsidiariedade como um fundamento principiológico que possibilitaria a existência singular dessa diversidade histórico-cultural, ao mesmo tempo que se adequariam a uma possível futura integração na UE, pois as bases políticas já estariam assentadas adequadamente ao princípio da subsidiariedade do processo comunitário europeu ocidental. Sobre isso vide PIERRE-CAPS, Stéphane. *A multinação: o futuro das minorias na europa central e oriental*. Lisboa: Piaget, 1997.

Devendo apenas agir, sempre que as instâncias menores e mais localizadas de atuação não possuírem forças suficientes para encaminhar satisfatoriamente suas questões comunitárias. Assim, dentro desse novo parâmetro político de análise do Federalismo, verifica-se que há um salto qualitativo – resgatando a diversidade social e sua necessária participação – nos rumos dos debates político-organizacionais federalistas, diferentemente do debate que marca o Federalismo clássico de forma geral, ou seja, centrado na repartição de competências entre exclusivamente dois planos políticos; controle das exacerbadas manifestações de forças centrípetas e centrífugas, como se cada uma delas, em si, fossem particularmente negativas, com reflexos na caracterização final – centralizado ou não-centralizado – do sistema político; defesas ideológicas de princípios,⁶³⁶ circunscritas ao plano marcadamente institucional, no sentido de um maior favorecimento – via distribuição de competências – do poder central em detrimento do poder local ou regional, ou vice-versa. Enfim debates de ordem político-estrutural centrados em referenciais teóricos eminentemente jurídicos, especialmente circunscritos à Constituição, legados pelo Federalismo clássico.

A partir do momento, que elementos sociais e econômicos emergem como novos parâmetros de análise do fenômeno federalista, essa realidade recebe o impacto da grande diversidade que caracteriza e compõe as comunidades componentes da sociedade política, favorecendo o seu requestionamento, bem como a recepção de novos aportes teóricos para aprimorá-lo. A subsidiariedade, assim, procura concretamente efetivar o papel criativo do indivíduo e suas relações mais próximas, para permitir sua existência enquanto particularidade e singularidade própria, que o conforma e lhe dá identificação cultural e de pertença a um significativo que diz respeito apenas à ele e seu círculo mais próximos de contatos, bem como entre estes e os demais círculos de contato, a assim por diante, até o Estado como estrutura político-organizacional, que abarca todas essas diversas e complexas realidades existenciais da vida.

b) TOMADA INTERDEPENDENTE DE DECISÃO

Outro elemento de análise é a complexa engenharia montada para possibilitar a tomada de decisão no âmbito da União Européia.⁶³⁷ Verifica-se, que uma decisão é tomada

⁶³⁶ Observe-se que a defesa de um maior centralismo, pode estar ligado à idéia-força de maior rigor no controle da sociedade, a fim de manter um *statu quo*, dentro de um ponto de vista arbitrário, definidor do que seja o “caos” que se deseja ser evitado. A defesa do descentralismo pode estar ligado à uma idéia-força oposta, no sentido de buscar alcançar o fim do sistema político em vigor ou mesmo o fim do Estado, tal qual ele se encontra estruturalmente estabelecido.

⁶³⁷ Conforme já ressaltado, há uma tensão permanente entre os interesses nacionais e comunitários no seio da Comunidade, onde, por um lado, cada Estado-membro vê individualmente e egoisticamente a integração

com a participação dos Estados-membros, das Comunidades e dos cidadãos, sendo que agentes políticos, governamentais, comunitários administrativos, comunitários políticos, e representantes da sociedade civil, se imbricam num processo decisório que se apresenta único, podendo ser extraído daí decisões unânimes e majoritárias, conforme o tema em debate no momento. No âmbito do Parlamento Europeu, Conselho da União Européia e Comissão Européia é onde melhor se caracteriza essa realidade complexa e interdependente, tendo vista o profundo inter-relacionamento que envolve essas instituições supranacionais. Nota-se, que os procedimentos de cooperação e co-decisão entre Parlamento e Conselho, obrigam a que os interesses dos cidadãos sejam considerados pelo Conselho no processo legislativo comunitário, sendo este, por sua vez, local de confrontação dos interesses dos Estados-membros e os interesses comunitários. Além do mais, verifica-se, que através de seus comitês auxiliares, o Conselho promove a aproximação da Comissão nos debates que são travados sobre temas que irão ser encaminhado para sua decisão final e executados por essa instituição estreitando, ainda mais, a participação dos interesses comunitários, pelo menos cada qual externando o seu ponto de vista, nessa instância de encontros e debates, considerando os interesses dos Estados-membros, os interesses dos demais setores envolvidos e os interesses comunitários, no resultado final dirigido aos interessados diretos e indiretos.

A outorga da iniciativa legislativa à Comissão, apenas em caráter excepcional, atuando o Parlamento ou o Conselho, deu uma outra característica ao processo de produção legislativa no âmbito da integração européia, pois a Comissão, como o “executivo comunitário”, diferentemente do que ocorre num ente estatal com repartição definitiva de poderes – ou funções – tradicionais e onde a iniciativa legislativa é dada preferencialmente aos membros do legislativo, é quem efetivamente tem a incumbência de promover a instauração do processo legislativo, que produzirá as normas comunitárias necessárias para promover o cumprimento das finalidades maiores da União Européia. Observe-se, que a Comissão é um órgão, antes de tudo técnico, criado para administrativamente impulsionar o processo de integração em todos os seus aspectos, cumprindo e executando o que for estipulado, especialmente pelo Conselho, mas, paradoxalmente destinado a importante missão da iniciativa de legislação que a União Européia necessita para alcançar as suas finalidades, fugindo ao que foi fixado historicamente pelos entes estatais estabelecidos.

européia, entretanto, não podendo olvidar, por outro lado a realidade comunitária. Sobre a singularidade dos países no processo comunitários, e suas ações e comportamentos diante de vários temas, vide NONON, Jacqueline; CLAMEN, Michel. *A europa no plural: doze países no singular*. Lisboa: Piaget, 1998.

Note-se, ainda, que a Comissão também tem assento no âmbito das reuniões do Conselho Europeu, este, atualmente, como a mais alta instância decisória política no âmbito da União Européia, é incumbido de promover o aprofundamento – alargamento e concretização – das políticas fixadas no âmbito da integração. Diante disso, a Comissão traz para esse outro âmbito de debates políticos, os interesses comunitários, ao mesmo tempo que pode defendê-los politicamente,⁶³⁸ contribuindo para que as decisões emanadas dessa instância sejam mais eficazes aos interessados envolvidos. Por fim, não pode ser olvidado, que o Conselho da União Européia acaba exercendo função administrativa, quando proposições emanadas da Comissão são decididas em seu âmbito. Além do mais, ele – Conselho – pode delegar à Comissão a competência regulamentar das normas, que estabelece mediante o seu controle pela via de comitês específicos onde os Estados-membros, através do Conselho, fazem parte, trazendo seus próprios interesses a essa instância, por meio de procedimentos previamente estipulados.

Poder-se-ia considerar tal processo como nova forma de repartição de funções – especialmente legislativa e executiva – no seio de um ente de feições federativas ou, ao contrário, a revelação de que, por tão complexa realidade decisória, efetivamente não se apresentam as referidas característica, favorecendo o entendimento de que seria, por exemplo, uma particular modalidade de organização internacional, uma organização *sui generis*?

A realidade decisória em curso na União Européia, revela uma opção avançada, nova forma de relacionamento interno para equacionar interesses nacionais, supranacionais e internacionais. Tal fórmula aproveitou todas as experiências históricas já construídas para administrar a sua demanda integrativa. Regras, que foram estabelecida para um universo internacional de Estados soberanos, estão presentes nessa realidade de integração, especialmente quando o processo decisório exige a decisão por unanimidade, como de decisões de caráter intergovernamentais, estão marcadamente presentes, comandando um processo de entendimento e consenso de decisão. Regras, que foram estabelecidas para governar internamente um Estado nacional, revelando caráter de imposição direta e relação de subordinação, também estão presentes quando decisões são tomadas por maioria simples ou qualificada, mas, especialmente, quando decisões comunitárias são aplicadas diretamente a todos os interessados nos Estados-membros, com caracteres de primazia e efeito imediato sobre todas as legislações nacionais contrárias.

⁶³⁸ Apesar de ser um órgão executor e administrativos, o Presidente da Comissão pode desempenhar um papel político importante no âmbito das questões comunitárias de integração, sendo que isso já foi reconhecido pela doutrina, como visto supra, no capítulo III, no item referente à Comissão Européia.

Assim, a junção dessa tensão – regras de coordenação e regras de subordinação – resulta numa entidade político-administrativa, que não poderia ser erigida para as finalidades pelos quais foi criada, sem que soubesse equacionar complexamente: (I) a realidade nacional dos Estados-membros; (II) a realidade internacional, onde se daria o encontro dos atores interessados na integração; (III) a realidade supranacional, nascida e construída junto com o processo de integração, como simbiose – nesse caso com efeitos úteis às partes unidas – do mundo internacional e do mundo nacional, do mundo de coordenação horizontal de esforços e do mundo de subordinação vertical de esforços, para significar o equilíbrio necessário entre os interesses nacionais e comunitários, dentre de um ambiente que não deixou de ser internacional comunitário, pela própria existência dos Estados-membros como agentes primordiais desse processo.

c) TRIPARTIÇÃO DE PODERES

Ao ser criado o Estado federal, tanto os EUA como a Alemanha, os dois grande exemplos aqui utilizados como parâmetros, estabeleceram que a estrutura política interna, regulada juridicamente, ficaria assentada basicamente na criação de dois planos de poder e na instituição, em cada um deles, de uma distribuição horizontal de funções de poder – executivo, legislativo e judiciário – como princípios organizativos da sociedade federal. A denominada tripartição de poderes, significou cada instância instituída com competência própria, havendo um sistema de freios e contrapesos – especialmente no âmbito do executivo e do legislativo, uma vez que o judiciário sempre foi, de fato e de direito, considerado intocável – a fim de evitar que uma instância de poder específica, por suas competências primordiais acabasse, por excesso de ação ou inação, em paralisar a atuação das demais instâncias de poder, enfim, o princípio da tripartição dos poderes foi erigido como a solução mais equânime de acordo com o pensamento político da época, tendo em vista o exemplo absolutista que deveria ser evitado, e, isso demandava uma nova fórmula de organização interna.

Mas, essa tripartição de poderes, com sua repartição horizontal de funções de poder, não era a essência organizativa dos sistema federal, uma vez que o que se queria fundamentalmente com esse sistema – sendo esse o desiderato norte-americano de Estados recém independentes, assim como o sistema alemão, diante de uma pluralidade de entidades política, historicamente autônomas, era buscar alcançar a unidade na diversidade, de tal forma que a diversidade ainda continuasse existindo como tal, entretanto, adequada às novas circunstâncias histórico-políticas. Assim, a conhecida tripartição de poderes foi uma opção

organizacional de poder interno ao Estado federal, arbitrária e conforme as aspirações histórico-político e cultural dos povos que acederam a essa fórmula. Não resta dúvidas, que poderia ser implantada outra solução a esse plano organizacional, o que pode ser comprovado com o exemplo da própria Alemanha do pós-guerra, erigida com Estado federal, mas cuja opção pelo regime parlamentar significou que, numa mesma instância política, foi aceito que as funções executiva e legislativa de âmbito federal fossem executadas numa mesma instância de poder.

Considerando as perspectivas da União Européia como federalista, a sua estrutura de poder e tomada de decisões não obliteraria esse percurso, pois o sistema desenvolvido é totalmente novo e produz a repartição de competências legislativa, executiva e judiciária, especialmente as duas primeiras, em mais de uma instituição, de forma inter-relacionada e interdependente, produzindo co-responsabilidade geral entre os Estados-membros, Comunidade, governos, instituições comunitárias, e sociedade civil. Apesar desse sistema ser criticado pelo excesso de agentes, que necessitam atuar para a tomada de decisões, somente assim foi possível angariar confiança e lealdade dos Estados soberanos, pois isso possibilitou sua efetiva participação e influência no resultado do processo decisório, e garantiu que o processo avançasse no último meio século, a ponto de atingir a união econômica e monetária, com a instituição de uma moeda única e a coordenação de políticas econômicas nacionais a partir da União Européia, assim como iniciar os preparativos de uma união política total nos âmbitos da Política Externa e de Segurança e de Política Interior e de Justiça, também comandadas a partir da Comunidade.

d) DESENVOLVIMENTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Não pode deixar de ser feita referências ao desenvolvimento político-institucional das Comunidades. Suas trajetórias assinalam inusitada experiência integrativa, identificando um processo comunitário *sui generis* e revelando sua real e significativa natureza. Após criadas as três Comunidades, cujos Tratados institutivos apresentavam semelhanças e diferenças entre si, marcadas na atuação diferenciada das instituições criadas, verificou-se que suas evoluções processaram-se com avanços, recuos e estagnação, e em direção ao aprofundamento gradual da integração iniciada.

Inicialmente, as ampliações físicas – adesões de novos membros – efetuadas ao longo da trajetória, revelaram que as Comunidades se conduziam promissora e para os seus interessados. Isso é significativo, uma vez que os princípios que norteavam a integração também estavam impregnados do sentido político, herdado dos grandes movimentos pós-

guerra, e da busca de uma união política à Europa, quando se proclamava abertamente – inclusive Jean Monnet – por um Estado federal europeu, a fim de trazer paz e harmonia entre os povos e evitar novas guerras. A CE, que certamente atraía mais a atenção de todos os interessados, já estabelecia que o objetivo final, na época, era o mercado comum, e isso implicava uma integração econômica entre os envolvidos que atingiriam diretamente suas autonomias em legislar assuntos de comércio, num dado momento, outorgando tal poder ou competência à Comunidade. Evidentemente, que tal fato – ampliações – cumpriam o desiderato fixado nos objetivos, constantes dos Tratados, especialmente em seus preâmbulos, e os alimentavam, mediatamente a possibilidade de concretização de uma Europa única, do Atlântico aos Urais.

A unificação institucional, através da fusão de suas principais instituições, gerindo centralizadamente as três Comunidades; a instituição da união aduaneira antes do prazo previsto; a criação das Política Agrícola Comum; o relatório Davignon, já na década de 1970, prevendo a concertação dos Estados-membros nos assuntos de política externa; as ações que fortaleceram a independência financeira das Comunidades; a criação do Tribunal de Contas; a ampliação dos poderes do Parlamento; a instituição do Conselho Europeu, como reuniões de Chefes de Estado e de governo, para debater os assuntos políticos europeus, em especial, a integração; o relatório Tindemans, também da década de 1970, propondo etapas para atingir a União Européia; o estabelecimento do monopólio das instituições comunitárias para gerir a Política Comercial Comum com terceiros Estados; a instituição do Fundo Regional Europeu, para atender as regiões mais atrasadas da Comunidade; a democratização das eleições para o Parlamento Europeu; a adoção da “Declaração sobre Democracia”, reafirmando o respeito pelos direitos humanos e a salvaguarda dos princípios da democracia representativa, como valores existenciais próprios e identificados com as Comunidades; a introdução de um “Catálogo de Direitos Humanos Social”, a fim de preservar os direitos sociais dos povos do países europeus mais desenvolvidos, com a liberação maior da economia interna entre eles; a introdução de um Sistema Monetário Europeu, para implementação de um novo padrão monetário; a participação na criação do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), para atender à demanda dos novos – e antigos – países emergentes do Leste europeu, com o fim da URSS, candidatos a uma possível integração na União Européia; a designação oficial das três Comunidades por Comunidade Européia e, posteriormente, por União Européia; O Tratado do Ato Único Europeu, o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amsterdam. Todos foram acontecimentos que desenvolveram e aprofundaram o sistema político-institucionalmente da União Européia.

4.2.5. EXPECTATIVAS DE UMA SINGULAR FEDERAÇÃO COMO FORMA AO EMERGENTE ORGANISMO POLÍTICO COMUNITÁRIO *SUI GENERIS*

Neste trabalho, parte-se do pressuposto, que uma matriz teórica federal singular poderia identificar uma organização política-comunitária *sui generis*, que procura alcançar tal coexistência dentro de um mesmo espaço territorial, com diversas ordens políticas, jurídicas e culturais, cada qual com sua esfera de atuação e competência – mínimas ou máximas – pré-estabelecidas ou sumariamente estabelecidas, através de princípios gerais, e de atuação autônoma. A arquitetura e engenharia utilizadas para construir esse edifício político, voltam-se para atingir uma unidade diante dessa diversidade, sem a anulação desta última, uma vez que se reconhecerá, ao final, a existência de diversos centros de poderes autônomos.

A União Européia, com certeza, não reproduzirá o Estado federal, erigido tanto nos EUA como na Alemanha, pois tais realidades política-estruturais são inovadoras frente ao erigido por cada unidade estatal como solução numa organização sócio-política nacional. Imaginar-se que, ao final do processo comunitário, resultará um Estado único, detentor da soberania interna e externa, composto de Estados-membros sem poderes soberanos, cuja distribuição de competências entre os planos central e local se daria mediante um documento Constitucional, consagrador de uma tripartição de poderes, seria uma conclusão ingênua ao desenvolvimento político-institucional que marcam os presentes dias do processo de integração européia. A releitura do Federalismo norte-americano e do Federalismo alemão, em confronto com a realidade político-institucional da União Européia, não permite apontar semelhanças que possam conduzir à afirmação de reprodução de um tipo de Federalismo, fundado em época passada, sob seus valores, erigido para unir povos diversos numa mesma base político-constitutiva.

O Federalismo, em sua concepção clássica, parece ter cumprido seu destino, assim como os modelos de Estado unitário e de confederação. Tais paradigmas não se mostram adequados a abarcar a natureza mesma e a abrangência dessa emergente organização política comunitária *sui generis* hoje denominada União Européia.

Note-se, que as Comunidades Europeias apesar de progressivamente terem avançado em uma integração cada vez mais inédita, os Estados-membros sempre foram seus protagonistas fundamentais e, mesmo com suas renovadas transferências de parcelas de outorgadas às instâncias institucionais comunitárias, a cada novo Tratado firmado, ainda

assim, revela-se, através do Conselho Europeu, que preponderam nas mais significativas decisões que moldam a construção comunitária europeia.

Assim, a opção tem sido no sentido de criar novas formas de gerir seus complexos assuntos internos e externos, ampliar a integração e mantê-la unida, na forma idealizada por Jean Monnet, conhecido como o “pai fundador” da unificação dos Estados da velha Europa. Há, politicamente, um conjunto de evidências para demonstrar que a integração europeia se tornou um fato, de caráter permanente, concretizando-se progressivamente, sem olvidar as particularidades e as pluralidades que a cercam.

Se a integração avança e se aprofunda, se os Estados-membros cedem cada vez mais em suas competências soberanas, se a última etapa projetada – união política total – requer a constituição de Políticas Comuns de Segurança Interna e Externa e de Política Comum de Interior e Justiça, ademais de um Parlamento Comum, a marca política do processo final da União Europeia inclina-se, com certeza, o viés do Federalismo, um Federalismo próprio, único, vale dizer, um Federalismo singular.

Naturalmente, por tratar-se de um Federalismo singular, deverá ser o regulador desse somatório de diversos territórios nacionais, e suas regiões – nacionais, inter-nacionais, intra-nacionais – como das autonomias e culturas ali construídas. Verifica-se, que será pelo princípio da subsidiariedade – princípio de caráter maleável e moldável às circunstâncias históricas – que poderá verificar-se a partição de poderes entre as diversas unidades estatais e suas regiões autônomas, entre si e o nível máximo comunitário. Essa realidade federal não significará a recriação de um *hegemon*, árbitro conformador, a partir de seu centro, da organização política geral, com suas diversas instâncias que coexistirão entre si. Ao contrário, essa instância maior será uma relação horizontal de centros de poder, uma instância a mais, tão importante quanto as demais, na medida que coexistir para favorecer aos entes políticos, para que alcancem suas finalidades próprias.

Poder-se assim perceber, que essa estrutura será composta por vários níveis de atuação política: comunitário, nacional, regional, local etc., em uma cadeia sucessiva até alcançar o indivíduo. Essa matriz singular atingirá todas as referidas instâncias, cada qual reproduzindo ao seu nível, o respectivo caráter subsidiário frente aos demais entes que, politicamente, se encontram vinculados entre si. De certa forma, do nível comunitário para o nível nacional, essa idéia está sendo reproduzida desde a instituição da CECA, através do alcance de sua finalidade econômica setorial do carvão e do aço, estendendo-se após a CEEA, no que tange a energia atômica e a CEE, no âmbito do seu mercado comum econômico.

O sistema erigido para se processar as decisões das diversas instâncias institucionais comunitárias, assinala uma fórmula onde o respeito pelas particularidades regionais e comunitárias tenta encontrar um ponto de equilíbrio, que tem sido importante para concretizar a Comunidade e reafirmar a importância dos Estados-membros. Nesse ponto, o Federalismo singular da emergente organização política comunitária *sui generis* europeia inova dentre os métodos até então conhecidos para administrar um processo tão abrangente politicamente. A solução clássica de Montesquieu é superada por uma engenharia do ponto de vista econômico e muito mais complexa do ponto de vista político. É através da participação efetiva e impostergável que a Comunidade Europeia avança em direção à realização de seus desideratos finalísticos. Interesses dos Estados, das sociedades civis, e do mercado e da Comunidade, encontram-se nas decisões que são tomadas pelas instituições comunitárias supranacionais. Diversos comitês, reuniões com especialistas, grupos de trabalho etc., compõem a realidade decisória no âmbito comunitário, antes da aprovação final.

O singular Federalismo europeu entende-se, deverá suplantar o sistema clássico de repartição de competências e criar novo processo de tomada de decisões, onde o nível intergovernamental conviva harmoniosamente com o supranacional, a fim de consolidar um sistema político-organizacional que equilibre interesses intergovernamentais com interesses supranacionais, aproximando uma forma mais eficaz para produzir uma integração de nível internacional, favorecendo os Estados como atores principais do processo, mantendo-os na condução política da ordem comunitária supranacional daí resultante.

Essa realidade pragmática entre a competência intergovernamental e supranacional, sem dúvida tem garantido meio século de existência pacífica e aprofundando a integração. Os novos alargamentos e suas conseqüências institucionais serão, com certeza, os novos desafios desse processo. Note-se, que a tripartição de poderes não poderá ser implantada de forma clássica, uma vez que implicaria em reproduzir um sistema federal de moldes tradicionais, cuja fórmula seria o estiolamento dos Estados-membros.

O singular Federalismo apontado, será também uma decorrência do desenvolvimento político-institucional que tem marcado as Comunidades desde a instituição. Entre recuos e avanços, a integração foi politicamente reafirmada. Assim o singular Federalismo, poderá ser identificado com a visão de Proudhon, adaptada aos tempos contemporâneos, procurando favorecer a liberdade dos seus entes políticos na consecução de seus fins, e tendo como princípio cardeal a subsidiariedade e a autonomia regional e local. E em especial, será estabelecido através de concreto instrumento, um tratado marco, onde a inação política não mais pode ser permitida.

Em suma, o Federalismo singular em curso, teria algumas marcas características, que diferem do Federalismo clássico. O próprio desenvolvimento político-institucional das Comunidades em marcha revelariam tais caracteres, os traços de uma nova sociedade política no âmbito de integração da Europa. Um ente comunitário, cuja competência de atuação seria a mais ampla geograficamente, mas cujo poder de atuação seria equilibrado, aproximando o ente político e o homem, os Estados-membros continuariam a existir como entidades políticas independentes e autônomas, os protagonistas principais do processo de integração, regidos pelo princípio da subsidiariedade, enquanto que o princípio da participação deverá ser reavivado, a se impor de forma obrigatória aos diversos entes políticos criados.⁶³⁹

Por fim, não é possível deixar de assinalar, que estas realidades, devido as suas singularidades, estão a apontar para um novo tipo de Federalismo, até então não construído pelo homem. Essa possibilidade apresenta-se plausível, pois se efetivará diante de um novo conjunto de valores, estabelecendo um novo paradigma político, que deverá reger harmonicamente a convivência entre um emergente organismo político comunitário *sui generis*, seus Estados-membros e seus diversificados povos.

⁶³⁹ A idéia de um Federalismo que não estiole os Estados-nação é um pensamento que se torna presente, quando se reflexiona a realidade comunitária européia. Além do que Maurice Duverger escreveu sobre o assunto, como *supra* foi rapidamente visto, ressalta-se a fala do Ministro de Assuntos Exteriores alemão, Joschka Fisher, que, em caráter pessoal, defendeu um Federalismo para a UE, sem extinguir os Estados-nação, não significando, portanto, o retorno a uma idéias de nova nacionalização a partir de um novo centro jurídico-político de poder. O que moveu o cidadão e político europeu a propor tal iniciativa, foi especialmente as novas ampliações em curso, que, se concretizadas, elevarão a UE para 27 ou 30 membros, resultando em sérios problemas decisórios, caso seja mantido o atual sistema de composição da Comissão e Conselho, prejudicando a agilidade de suas decisões. Assim, através de um novo Federalismo no âmbito comunitário, haveria a solução para as três questões, segundo ele, capitais para a União Européia, ou seja, a composição da Comissão, o peso dos votos no Conselho e a ampliação das decisões por maioria. Para solucionar o problema, seu Federalismo partiria de uma divisão de soberania entre a Europa Federal e os Estados-nação, sem extinção destes, sendo criado uma forte Parlamento europeu para representar a Europa dos Estados-nação e a Europa dos cidadão. Sobre sua proposta vide FISCHER, Joschka. *From confederacy to federation – thoughts on a finality of european integration*. Speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000 (Translation of advanced text). Mimeo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da Europa Ocidental é assinalada por um conjunto diversificado de variáveis que marcaram sua evolução. Cedo iniciou-se a construção de sua civilização, onde, no campo político-institucional, foram definidos e construídos vários modelos culturais – que davam a sua fundamentação existencial – norteados pelas circunstâncias de cada época. Por exemplo, as cidades gregas legaram o seu sistema de reconhecimento das autonomias, mediadas pelo *hegemon*, que atuava a favor do respeito dessa existência plural e o Império Romano, por sua vez, impunha a força de seu ordenamento jurídico aos povos conquistados. Na Idade Média, a Igreja, através do Imperador, pretendeu construir um mundo à imagem de seus valores religiosos. Assim, unidade e diversidade acabaram sendo questões de uma civilização que crescia paulatinamente com diferentes povos, de singulares culturas, motivando uma necessária coexistência, utilizando como uma fórmula, ou os pactos, ou a força do mais forte, pelas guerras.

Quando o Estado moderno emergiu como realidade concreta, institucionalizado juridicamente, veio se a contrapor ao império, que encontrava-se unificado pela força da religião, tornando-se reconhecido como ator exclusivo no mundo estatal europeu em formação. O espaço geográfico tornou-se definitivamente o princípio de agregação, por excelência, entre um povo e um Estado, identificando indivíduos com um conjunto de valores, a partir do território, povo e governo.

A criação do Estado foi uma solução engenhosa para administrar a convivência de um povo, instituindo a sua lealdade perante o soberano, que personificava a própria unidade estatal. O ente estatal nasceu unitário, forte, centralizado em seu âmbito interno de atuação, desconhecendo os valores das comunidades que atuavam internamente em seu seio. Ao longo do tempo, essa realidade heterogênea se definiu em modelos de Estados, que passaram a regular, sem desagregação interna, essa diversidade. Nesse sentido, o Estado federal foi uma solução utilizada para tal finalidade.

Os Estados soberanos, a partir do momento que decidiram estabelecer reuniões formais, a fim de buscar resolução a seus problemas comuns, iniciaram o marco da

cooperação que, por sua vez, conduziu à institucionalização da figura dos organismos internacionais, como espaço de encontros e confrontos.

A Europa, após o fim do domínio dinástico e da Igreja, gestou Estados rivais, competitivos, imperialistas, cada qual – conforme suas forças – tentando reconstruir, a partir de um centro, o Império soçobrado, cujas guerras, nesse contexto eram elementos também da conquista de seus objetivos. Mesmo quando foram instituídos os organismos internacionais, tais rivalidades não cessaram, acirrando-se em outras terras, na época da expansão colonial dos povos hegemônicos desse período. O fato, é que essas históricas rivalidades internas, tomaram dimensões tais, que impulsionaram guerras mundiais naquele espaço europeu, e acabaram por destruir completamente a Europa Ocidental, além de fazer os países hegemônicos perderem seus poderes de influência nos destinos do mundo. Também ficaram reféns de potências que emergiram poderosas desses conflitos, tendo que se sujeitar ao que as circunstâncias estavam a lhes impor: de protagonistas políticos e condutores econômicos e culturais do Planeta, passaram à coadjuvantes e dependentes, especialmente no campo material e financeiro dos Estados Unidos, uma antiga colônia européia.

Para se compreender o que se constitui a realidade contemporânea da União Européia, não se pode deixar de contextualizar esses fatores histórico-políticos, fios condutores da integração comunitária européia. Mais que um mero organismo internacional de concertação, a Comunidade foi erigida com valores paradigmáticos diversos do que aqueles até então conhecidos nesse âmbito. O mundo de relações horizontais de coordenação foi substituído pelo mundo de relações verticais de subordinação, e as relações marcadamente intergovernamentais, paulatinamente foram substituídas por relações supranacionais, onde a soberania, em seu sentido de poder absoluto, foi substituída pela soberania solidária. Enfim, são transformações de valores que passam a construir um novo ambiente internacional, através de nova forma de relacionar a diversidade numa unidade de interesses e objetivos emergentes.

Sob os mais diversos viéses que possa se analisar a realidade dos organismos internacionais clássicos, em confronto com a realidade do organismo político-institucional da União Européia, claramente se observa que constituem figuras significadamente diferenciadas. A organização comunitária européia é única no mundo, e sua natureza supranacional a torna além dos tradicionais organismos internacionais. Trata-se, hoje, de uma organização internacional comunitária *sui generis*, um modelo próprio, inusitado, irreduzível às categorias tradicionalmente erigidas a estruturar o modelo clássico desses diversificados e dinâmicos organismos.

Do ponto de vista de sua forma de construção paulatina de um Estado – organismo político – o exemplo que mais se aproxima de seu atual paradigma é um Estado do tipo federal. Contudo, de uma federação completamente diversa do que até então foi criado pelo homem, pelo fato de buscar atingir a unidade de entes políticos soberanos, sem anular a diversidade singular que constitui cada um desses entes, inovando a forma de integração buscada desses os tempos mais antigos e pelos mais diversos povos.

A comparação da União Européia com o Estado federal não é sem sentido. Inicialmente, os pais fundadores das Comunidades, em especial Jean Monnet, jamais esconderam suas inclinações federalista, vendo-as como modelo político-organizacional mais adequado ao processo de integração. Contudo, as teorias do Estado federal existentes, não são capazes de abarcar o universo mesmo da União Européia em sua globalidade interdependente e inter-relacional, pois diferentemente do que ocorre num federalismo clássico, sendo exemplos maiores os EUA e a Alemanha, os Estados-membros do processo político-integrativo europeu não caminham para o âmbito da cessão total de suas soberanias, ou perdas de suas autonomias e independências, tanto no campo interno quanto externo de suas atuações e competências.

O possível Federalismo europeu da União Européia mostra-se singular por uma série de fatores, tais como: a) o próprio desenvolvimento político-institucional das Comunidades revelam marcas de um novo organismo comunitário político no âmbito de integração da Europa; b) o emergente organismo comunitário político, com certeza, será *sui generis*, com competência de atuação mais ampla geograficamente; c) os Estados-membros continuarão a existir como entidades políticas independentes e autônomas, mas com suas soberania flexibilizadas; d) a criação de novos entes políticos regionais acima ou abaixo do âmbito de atuação dos Estados-nação será permitida e reconhecida a importância de suas existências; e) todos esses novos entes políticos serão protagonistas do processo de integração, regidos pelo princípio da subsidiariedade; f) o princípio da participação deverá ser reavivado, por se impor como que obrigatório à existência dos diversos entes políticos então criados; g) em nível comunitário, o processo de tomada de decisões privilegiará especialmente a participação de agentes governamentais e comunitários, numa tensão salutar para o resultado final das diversas questões que serão debatidas, buscando um equilíbrio entre interesses comunitários e interesses nacionais; h) a tripartição de poderes não funcionará nos moldes clássicos, mais específico e inter-relacionado; i) os cidadãos terão as esferas local, regional, nacional e comunitária de atuação política, participando desses processos como cidadãos nacionais e europeus.

Assim, ressalta-se, não ser possível deixar de assinalar, que esta realidade emergente, devido as suas singularidades, deverá estar apontando a um novo tipo de organização federativa até então desconhecida pelo homem. Essa possibilidade poderá apresenta-se plausível, pois um novo conjunto de valores estão se inclinando à tendência de um novo paradigma político universal, principalmente ao reconhecer-se que o novo poderá criar o novo, de uma forma outrora não cogitada, tendo em vista os valores cultivados nesta época contemporânea. A Europa estaria sendo o grande exemplo da possibilidade de tal intento, não devido a novidade política possível, mas em face da construção de uma solidariedade que poderá favorecer à harmonia e à paz concreta e permanente entre povos de diversas culturas, apontando, mais adiante, para uma união e integração global dos diversos Estados mundializados.

Finalmente, a pesquisa revelou que: a) sob o ângulo da análise dos organismos internacionais, presentemente o processo de integração comunitária europeia ultrapassou tanto o modelo teórico-estrutural desses entes como as práticas deles decorrentes, dentro de uma visão cultural de relações horizontais de coordenação e uma forma de integração fundada na solidariedade efetiva de atores estatais, num mundo de relações verticais de subordinação. É de se notar, que essa nova realidade – de fato e substancialmente nova – foi imposta por um conjunto de fatores histórico-políticos, cujo marco econômico foi o instrumento visível, escolhido e utilizado para encabeçar as profundas ações políticas subjacentes no processo. Enfim, de uma Europa unificada, convivendo em paz e harmonia; b) sob a visão do Federalismo, a análise do processo de integração em nível político-institucional em gestação, verificou-se tratar de um emergente paradigma, não se identificando com as características marcantes do Federalismo clássico, conforme legado pelos Estados Unidos e pela Alemanha, e após adotado por outros Estados. Observou-se, ainda, que os Estados continuam sendo os atores principais na condução desse processo de integração em curso, e sua permanência se dará por muito tempo, não havendo, atualmente, elementos que possam inferir sobre sua extinção a favor de um novo e hipotético super-Estado europeu – o Estado-Mundo – a monopolizar as lealdades dos diversificados povos – suas imemoráveis histórias e culturas – que poderá criar uma nova e única nacionalidade europeia, a exemplo da cidadania da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de direito comunitário: parte institucional, ordenamento jurídico, liberdades de circulação*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1992.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado*. Porto: Afrontamento, 1998.

ARNDT, Klaus Friedrich; HEYDER, Wolfgang; ZILLER, Gebhard. Interdependência política no federalismo cooperativo. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 107-15.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). *Reforma tributária e mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Paulo. *Teoria do estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 3-14.

CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário: o direito institucional*. 8. ed. Lisboa: Calouste 1997.

_____. *Direito comunitário: o ordenamento econômico*. 2. ed. Lisboa: Calouste, 1997.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3. ed. Campinas: Papirus, 1990.

CARR, Edward. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: UnB, 1981.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.

COLAÇO, Thaís Luzia. *"Incapacidade" indígena: tutela religiosa e violação do direito guarani nas missões jesuíticas*. Curitiba; Juruá, 1999.

CUNHA, Joaquim da Silva; PEREIRA, Maria da Assunção do Vale. *Manual de direito internacional público*. Coimbra: Almedina, 2000.

CUNHA, Paulo de Pitta et al. *A União Europeia na encruzilhada*. Coimbra: Almedina, 1996.

_____. *De Maastricht a Amesterdão: problemas da união monetária europeia*. Coimbra: Almedina, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DICIONÁRIO do redator eletrônico de língua portuguesa da Itautec Philco S/A.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. 10. ed. Madrid: Tecnos, 1997.

DUPUY, René-Jean. *O direito internacional*. Coimbra: Almedina, 1993.

ELAZAR, Daniel J. Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada. In: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.). *Hacia un nuevo federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

FAGUNDES, João José Haberbeck. *Características do federalismo no brasil*. 1978. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FERNANDES, António José. *A União Europeia de Maastricht: federação, confederação ou comunidade de estados?* Lisboa: Presença, 1994.

FERREIRA, Pinto. *Teoria geral do estado*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1975. 2 v.

FISCHER, Joschka. *From confederacy to federation – thoughts on a finality of european integration*. Speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000 (Translation of advanced text). Mimeo.

FORTE, Umberto. *União Europeia: comunidade econômica europeia (direito das comunidades europeias e harmonização fiscal)*. São Paulo: Malheiros, 1994.

HALL, John A. (org.). *Os estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, e JAY, John. O federalista. In: WEFFORT, Francisco C. (org). *Federalistas*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores).

JOUVENEL, Bertrand de. *As origens do estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

KAKU, William Smith. *As relações internacionais como instância de dominação econômica e sócio-cultural*. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina Trabalho de conclusão da disciplina de Teoria das Relações Internacionais, 1999. mimeo.

KEGEL, Patrícia Luíza. *Direito internacional público e direito comunitário nas constituições nacionais: a experiência da república federal da Alemanha*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

_____. *Teoria geral do direito e do estado*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KLAES, Marianna Izabel Medeiros. *Supranacionalidade: paradigma necessário ao mercosul*. 1999. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KLEIN, Hans. A legitimação do conselho federal e sua relação com as assembleias legislativas e os governos estaduais. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 91-106.

LAUFER, Heinz. A divisão de tarefas e a interdependência entre a união e os estados. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 61-70.

_____. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 33-47.

LOPES, M. Conceição; PINA, David; e SILVA, Guilherme H. R. *O acto único europeu: alterações aos tratados CECA, CEE E CEEA (anotações e comentários); acta final; actas da assembléia da república; projecto de tratado da união europeia*. Coimbra: Almedina, 1991.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. *Multilateralismo e regionalismo: ameaças à soberania?* 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 15. atual. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984.

MATHIJSEN, P. S. F. R. *Introdução ao direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1991.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 12. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O ideário da paz em um mundo conflituoso. In: BEDIN, Gilmar et al.. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Unijuí, 2000.

MONCADA, António Cabral de. *Curso de direito internacional público*. Coimbra: Almedina, 1998.

MORAES, Emanuel de. *A origem e as transformações do estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1996-1998. 5 v.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

NASCIMENTO, José Afonso do. *Uma crítica à concepção jurídica do estado: o problema da formação do estado*. 1981. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Santa Catarina, Florianópolis.

NONON, Jacqueline; CLAMEN, Michel. *A Europa no plural: doze países no singular*. Lisboa: Piaget, 1998.

O CONSELHO federal. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 75-90.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *A questão nuclear brasileira: um jogo de mandos e desmandos*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1989.

_____. The inconsistent brasilian nuclear decisions. In: DI LASCIO, Marco Alfredo et al. *Energy policy for the sustainable development of the amazon region*. Brasília: UnB, 1995.

_____. *Integração nuclear brasil-argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1996.

_____. A integração bilateral brasil-argentina: tecnologia nuclear e mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 41, n. 1, 1998, p.6-23.

_____. Os descaminhos do Brasil nuclear. Curitiba: Juruá, 1999.

_____. Relações internacionais: breves apontamentos e contextualização. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (coord.). *Relações internacionais & globalização: grandes desafios*. 2 ed. Ijuí: Ed. Unijui, 1999.

_____. *União européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

_____. *Relações internacionais: estudos de introdução*. Curitiba: Juruá, 2001.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio. *Curso de derecho internacional publico y organizaciones internacionales*. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1992.

PEREIRA, André Gonçalves et al. *Em torno da revisão do tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1997.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. *Manual de direito de direito internacional público*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

PIERRÉ-CAPS, Stéphane. *A multinação: o futuro das minorias na Europa central e oriental*. Lisboa: Piaget, 1997.

POGGI, Gianfranco. *A evolução do estado moderno: uma introdução sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

POMER, Léon. *O surgimento das nações: o poder político, a natureza histórica do estado, os estados nacionais*. Campinas: Unicamp, 1986.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Do acto único à “nova fronteira” para a Europa*. Coimbra: Almedina, 1988.

PORTO, Manuel et al. *A revisão do tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1996.

POULANTZAS, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução*. Lisboa: Colibri, 1996.

QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da união européia*. Coimbra: Almedina, 1995.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Rui Manuel Moura. *Das comunidades à União Européia: estudos de direito comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1994.

ROGEIRO, Nuno. *A lei fundamental da república federal da Alemanha*. Coimbra: Coimbra, 1996, p. 21-4.

ROJO SALGADO, Argimiro. *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los estados y de las regiones*. Madrid: Dykinson, 1996.

SÁ, Luís. *A crise das fronteiras. Estado, administração pública e união europeia*. Lisboa: Cosmos, 1997.

SALVETTI NETO, Pedro. *Curso de teoria do estado*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

SANDE, Paulo José Rombert de Almeida. *O sistema político da União Europeia: entre hesperus e phosphorus*. Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2000.

SANTOS, Gustavo Ferreira. *Federalismo e autoritarismo na prática constitucional da primeira república*. 1996. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SCHULTZE, Rainer-Olav. Federalismo. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 15-32.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SOARES, Albino de Azevedo. *Lições de direito internacional público*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1986.

SOLDER, José. *A União Europeia: história – organização – funcionamento*. São Leopoldo; Unisinos, 1995.

STELZER, Joana. *União europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

TEIXEIRA, António Fernando Dias. *A natureza das comunidades europeias: estudo político-jurídico*. Coimbra: Almedina, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. Brasília: UnB, 1997.

_____. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: UnB, 1981.

VASCONCELOS, Álvaro de. *Portugal no centro da Europa: propostas para uma reforma democrática do tratado da união europeia*. Lisboa: Quetzal, 1995.

VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Tratado de Amesterdão*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

VOGEL, Bernhard. Federalismo e parlamentarismo: experiências da república federal da Alemanha com dois princípios da federação democrática. In: CENTRO de Estudos. *O federalismo na alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 49-59.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito e justiça na américa indígena: da conquista à colonização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito*. 2. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1997.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.