

DIREITO COMUNITÁRIO E A LEGITIMIDADE DAS NORMAS INTERNACIONAIS PÚBLICAS

Henrique Douglas M. M. Júnior¹

Aprovado em dezembro de 2010

Resumo: A lógica do direito internacional contemporâneo tem sido constantemente alterada pela progressiva integração econômica, social e política dos Estados. Este ensaio discute sobre a formação de uma ordem jurídica internacional, e também acerca dos problemas causados pela globalização à soberania dos Estados-nação, além de fazer uma breve análise do contexto europeu, apresentando um pequeno histórico da formação da União Européia e de uma consciência comunitária. O questionamento acerca da possibilidade da divisão da soberania e seus efeitos na ordem jurídica também são abordados. O direito comunitário surgiu como o grande meio de expansão do direito internacional, e sendo norteado por regras e princípios próprios, um deles, em particular, o da primazia absoluta sobre as normas de direito interno, acabou por gerar toda uma nova era no que tange à legitimidade das normas internacionais públicas.

Palavras-chave: Direito Comunitário. Globalização. Soberania. Legitimidade.

1. Introdução

O artigo ora desenvolvido objetiva analisar a legitimidade das normas internacionais públicas, levando em conta a construção de um dos ramos do direito internacional: o direito comunitário. A análise dar-se-á, de início, sobre a integração europeia, expressada pela União Européia, focalizando como o direito comunitário começou a ser desenvolvido.

Em seguida, será suscitado o debate sobre as relações e problemáticas entre a globalização e a soberania dos Estados, ao mesmo tempo em que se determinarão quais suas consequências para o direito internacional público.

Sabe-se que o Direito Comunitário segue regras e princípios próprios, e um deles, particularmente, será posto em discussão: o da primazia absoluta das normas comunitárias sobre as normas de direito interno dos Estados. A influência que este princípio causou e ainda exerce sobre os outros ramos do direito internacional é de grande importância no que se refere à própria finalidade das normas internacionais.

¹ Henrique Douglas M. M. Júnior é estudante do Curso de Direito da Universidade Federal do Piauí

2. A construção de uma consciência comunitária: o exemplo europeu

O modelo romano de cultura e de civilização foi a base que permitiu, num vasto espaço geográfico, incluídas a Europa Ocidental e Central, o desenvolvimento de sociedades humanas que, apesar de serem etnicamente diversificadas, se subordinaram às leis e instituições comuns.

Considerando o contexto histórico dos últimos dois séculos do continente europeu, o que se percebe é que mesmo depois de intrigas políticas, conflitos armados e enfraquecimento da unidade europeia, o espírito de cooperação e respeito pelas normas internacionais começava a ter presença constante nos momentos de interação entre os Estados.

A evolução técnica (maior facilidade de transportes e comunicação) e o enorme desenvolvimento econômico e cultural, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, dão causa ao surgimento de organizações de cooperação internacional, como “[...] a União Telegráfica Internacional, de 1874, a União Postal Internacional, de 1878, a União dos Caminhos de Ferro, de 1890, e a União Rádio-Telegráfica, de 1906” (CAMPOS, 2000, p. 25).

Foi semeado, dessa maneira, o embrião da cooperação internacional. Porém, a Primeira Grande Guerra, em 1914, interrompe drasticamente esses esforços de interação. Como consequência, depois do referido conflito diversas vezes importantes, proclamaram, sem demora, a recriação da unidade europeia.

Assim, no período entre as duas Grandes Guerras foi armado um cenário favorável à unidade política. Luigi Einaudi, que seria presidente da República Italiana, foi quem transmitiu a primeira mensagem de congregação dos povos europeus. Apesar deste fato, a assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919, impediu que a idéia germinasse; os países perdedores alimentaram um sentimento de mágoa geral e de nacionalismo exacerbado.

O francês Jean Monnet, já conhecido dos bastidores políticos por sua brilhante atuação em reerguer a França e Inglaterra do caos financeiro do pós-guerra, foi o grande idealizador da união européia como é conhecida hoje, e apesar de não ter exercido nenhum cargo público de destaque, seus aconselhamentos influenciaram muitos políticos importantes de sua época, fomentando o desenvolvimento e o fortalecimento da Europa unificada.

Em 1925, o então ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Herriot, faz um apelo oficial a esta união. Em 1926, é proposta a criação de uma União Econômica e Aduaneira Européia. No ano seguinte, é realizado o Congresso Paneuropeu (CAMPOS, 2000, p. 29), que asseverou a idéia unificadora.

O sucessor de Herriot, Aristides Briand, foi quem decidiu tomar uma medida concreta: em 1929, submeteu o projeto da União Européia à aprovação da Assembléia da Liga das Nações (criada em 1919 com o Tratado de Versalhes). Tal tentativa, porém, não obteve êxito.

Somente em 1930 foi criada uma Comissão para estudar o projeto, mas, em 1932, a idéia perdeu força, com o falecimento de Briand. Ao mesmo tempo, outro homem surge com a idéia de unificação, porém com termos absolutamente diferentes. Hitler tenta constituir tal unificação pela força e pelo argumento da raça superior e, com o resultado de suas tentativas, só fez comprovar que essa união se daria somente por livre e expresse consentimento dos indivíduos.

Após a Segunda Grande Guerra, a Europa está devastada economicamente, além de está dividida ideologicamente em virtude do ódio provocado pelos nacionalismos exacerbados. Além do mais, a União Soviética estava à espreita, com manifestações propositalmente expansionistas. Desse modo, cada Estado sentia-se ameaçado pela vontade imperialista soviética. É nesta situação que a palavra de ordem passa a ser o construir (ou reconstruir) a Europa.

Winston Churchill conhece perfeitamente essa ameaça e, convencido pelos argumentos de Monnet, envolve-se ativamente nos movimentos adeptos do projeto

de integração da Europa. Com seu discurso na Universidade de Zurich, em 1946, o renomado político faz um energético apelo pela união dos povos europeus.

Em 1947, é realizado o Congresso de Haia, onde diversas personalidades importantes comparecem e, com unanimidade, criam um Comitê para a Europa Unida.

Os Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957) foram os primeiros passos pós-guerra de integração econômica, criando a Comunidade Européia de Carvão e de Aço, a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica.

No decorrer dos anos, diversos outros países europeus aderiram a essas organizações, mas somente após a queda da União Soviética e do muro de Berlim veio o Tratado de Maastricht, de 1991, que institucionalizou a União Européia (UE), cujo objetivo central era, como descrito a seguir, a (PIOVESAN, 2000, p. 230):

[...] a) promoção do progresso social e econômico, facilitado pela união monetária e econômica; b) implementação de uma política externa e de uma política de segurança comum, com a busca de preservação da paz; c) cooperação na justiça e nos assuntos internos dos Estados, mediante o princípio da subsidiariedade; d) estabelecimento de uma cidadania comum e; e) desenvolvimento e consolidação da democracia na região, com a observância do Estado de Direito e com o respeito aos direitos e às liberdades fundamentais.

Paralelo a esses acontecimentos, outras Organizações Internacionais foram criadas, como a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), em 1947 – precursora da Organização Mundial do Comércio.

A União Européia, assim, estabeleceu o que se chama de paradigma supranacional, pelo qual as normas que forem eleitas aos seus países-membros, valem para todos, indiscriminadamente. É nesse contexto que se constrói o Direito Comunitário, conceituado por Vieira como “um sistema à parte, que tem fonte própria, e se aplica sobre todo o território dos estados-membros, criando direitos e obrigações para Estados e indivíduos.” (CACHAPUZ, 2000, p. 161).

3. Direito comunitário e sua primazia absoluta diante das normas de direito interno

Como instituição política, a União Européia conseguiu formar toda uma ordem jurídica comunitária, independente e autônoma em relação aos países que fazem parte da integração.

Como já citado, o direito comunitário segue regras e princípios próprios, dentre eles a já mencionada autonomia, assim como a unidade, a aplicabilidade imediata, o efeito direto das normas comunitárias e talvez o mais importante, o da primazia absoluta em relação às normas internas.

Como explica Campos, “o primado do direito comunitário, corolário da sua vigência na ordem interna, era, de resto, uma consequência inevitável da atribuição pelos Estados-membros de amplas competências às Comunidades Européias.” (CAMPOS, 2000, p. 369).

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (TJCE), órgão supremo na União Européia, teve a ocasião de se pronunciar sobre o princípio da primazia em 1964, no acórdão *Costa VS Enel*, no qual explicitou toda uma teoria geral das relações entre o direito comunitário e o direito interno, além dos motivos pelos quais a ordem jurídica comunitária é superior às normas nacionais.

O referido Tribunal, ao invocar expressamente o princípio da primazia, fez questão de deixar claro que o primado da regra comunitária, conforme postula Campos, “se manifesta em relação a todas as normas nacionais, quaisquer que elas sejam, anteriores ou posteriores, tornando inaplicáveis de pleno direito todas as disposições nacionais existentes.” (*Ibid*, p. 374).

O Alto Tribunal chegou até a afirmar, implicitamente, a superioridade das normas comunitárias sobre as disposições constitucionais dos Estados-membros, nos acórdãos em que defendem o supracitado princípio. Com efeito, não deixou de se pronunciar expressamente acerca da questão.

No acórdão *Internationale Handelsge VS Sellschaft*, de 1970, e no acórdão *Simmenthal*, de 1978, o Tribunal posicionou-se diante do conflito da norma comunitária com disposição constitucional interna.

Segundo a Corte, o juiz, devendo aplicar o direito comunitário, deve lhe assegurar plena eficácia, deixando de aplicar, se for o caso, qualquer disposição da legislação nacional, ainda que posterior, ou por qualquer outra norma constitucional que seja contrária à norma comunitária.

As jurisdições dos países-membros da UE, apesar de resistências pontuadas, acabaram por acatar a jurisprudência do TJCE, em relação às disposições internas ordinárias. Já em relação às normas constitucionais, alguns países, como a Alemanha e a Itália, têm suas reservas, temendo que sua soberania seja enfraquecida.

As Constituições dos citados Estados têm previsões de que, caso ocorram conflitos com normas comunitárias, a que prevalece é a norma constitucional. No entanto, essa concepção nunca implicou, na prática, a recusa do princípio da primazia do Direito Comunitário.

Ora, a própria concepção de integração delimita necessariamente o direito interno, no sentido de que os interesses nacionais dão lugar a interesses supranacionais, o que faz com que a noção de soberania seja reformulada. Por isso, alguns doutrinadores entendem que tem ocorrido divisão da soberania entre os poderes nacionais e as competências comunitárias. A esse respeito, Paulo B. Casella ressalta (WOLKMER, 2001, p. 6-7):

[...] o ponto de partida de tais normas supranacionais, compondo ordenamento novo, ao mesmo tempo, e por definição, autônomo e integrado aos ordenamentos jurídicos nacionais, dá-se pela assinatura e ratificação de tratados constitutivos, em razão dos quais os Estados-membros limitam voluntariamente, em razão dos objetivos comuns, (...), sua soberania jurídica e o exercício de sua competência, tanto no que diz respeito à criação e promulgação de normas, que se traduz pela transferência de parcela da competência legislativa, como em matéria de sua interpretação e aplicação, que se traduz pela transferência de parcela da competência jurisdicional [...]

4. Soberania dos estados e efeitos da globalização

Aqui se chega ao ponto mais sensível da discussão. Thomas Hobbes e Jean Bodin tremeriam ao ouvir a afirmação de que a soberania de um Estado pudesse ser

repartida, pois defendiam veementemente que o Estado, para ser Estado, tinha que ter tanto o monopólio do poder legislativo como do uso da força ou coerção física.

Segundo Paulo Márcio Cruz, a soberania pode ser definida como “o poder de mando em última instância numa sociedade política; ela pretende ser a racionalização jurídica do poder [...]” (MIRANDA, 2004, p. 87).

Já é comum, porém, afirmar que a globalização encurtou distâncias e construiu o que se chama de sociedade civil global, coordenada por um sistema comercial e político cada vez mais universalizado. Muitos que analisam esse fenômeno tentam comprovar a idéia de que a soberania é, hoje, um instituto completamente diferente de quando foi concebido.

E com certa razão, o mundo globalizado tem toda uma macroestrutura internacional muito diferente de um século atrás. Não é de todo equívoco afirmar que o status de soberania foi realmente alterado, razão pela qual assevera Miranda: “a globalização traduz-se, hoje, em uma crescente interdependência econômica das nações, materializada no fluxo do comércio, do capital, de pessoas e tecnologia entre elas.” (MIRANDA, 2004, p. 88).

O exercício da soberania enfrenta, dessa forma, um desafio imenso no contexto da globalização.

Tentando achar uma solução teórica para tal questão, vale analisar a posição do sociólogo Ulrich Beck, que defende que a soberania tem um caráter anacrônico e, por isso, deve ser analisada sob o ponto de vista do que chama de cosmopolitismo, um novo paradigma que tenta compreender a ordem internacional.

Jürgen Habermas também entende que a soberania foi relativizada, mas apesar dessa limitação ocasionada pela inserção internacional dos Estados, a atividade soberana continua a ser um fator necessário para os Estados-Nação poderem atuar nacional e transnacionalmente.

O argumento mais forte que se pode utilizar para manter intacta a soberania é o da manifestação dos Estados quando se comprometem internacionalmente através

de tratados e convenções, pois esses só são assinados e ratificados mediante a expressa vontade soberana em firmar tais acordos.

A consciência de que uma ordem jurídica internacional, com normas acima dos ordenamentos internos dos Estados, manifesta-se quando muitos deles admitem, expressamente, a primazia dessas normas. É o caso de muitas Constituições Europeias.

A ingerência do Direito Comunitário foi um fator catalisador neste processo de prevalência das normas internacionais. A adoção da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos tiveram clara repercussão na cultura e prática jurídicas dos Estados.

Nesse contexto, vale destacar as palavras de Abram Chayes (PIOVESAN, 2000, p. 92):

[...] A soberania, hoje, consiste, sim, numa cooperação internacional em prol de finalidades comuns. Um novo conceito de soberania, diz o autor, aponta a existência de um Estado não-isolado, mas membro da comunidade e do sistema internacional. Os Estados, conclui, expressam e realizam a sua soberania, participando da comunidade internacional, ou seja, participar de um sistema internacional é, sobretudo, um ato de soberania por excelência. [...]

O Direito Comunitário encontra, portanto, as suas bases na teoria da soberania compartilhada. Conforme tal teoria, os Estados-membros de um acordo internacional transferem parte de seu poder para que todos possam exercê-lo.

Como afirma Ariosi, essa transferência “permite que os Estados estendam suas influências aos demais da comunidade, bem como podem se colocar, de modo estratégico, como interlocutores em relação a outros países no cenário internacional” (ARIOSI, 2005, p. 6).

A Constituição Brasileira, no parágrafo único do seu artigo 4º, estabelece que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”.

Foi o que se tentou com a assinatura dos Tratados de Assunção (1991) e de Ouro Preto (1994), ao criar o MERCOSUL. Porém, a situação brasileira implica outros fatores e possui um histórico de integração completamente aquém do comparado ao continente europeu.

O MERCOSUL, ainda hoje, expressa uma tímida tentativa de integração econômica, social e cultural entre os povos da América do Sul, mas, pelo menos, há esforços comuns que querem evoluir o pensamento desta unificação.

A soberania brasileira é protegida pela necessidade, prevista na Constituição, de aprovação do Legislativo e do Executivo para os tratados valerem em território nacional. Por enquanto, somente as normas de direito humano, se aprovadas com quórum específico, tem status de norma constitucional.

No entanto, o Brasil ainda não se viu provocado a firmar efetivamente uma posição clara quanto à aplicação de instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional. Resta esperar que isso ocorra.

5. Considerações finais

Conforme os objetivos delineados no início deste trabalho, é possível analisar a construção do direito comunitário e sua influência nos outros ramos do direito internacional.

Diante de tudo que foi exposto até agora, percebe-se que uma ordem jurídica internacional tenta se firmar. Muitos chefes de Nações se assustam com a proporção que tal intento está tomando.

Questionar a soberania de um Estado, afinal, é duvidar de sua hegemonia e de sua capacidade de tomar decisões.

Não há dúvidas de que o Direito Comunitário exerceu o grande papel de meio legitimador das normas internacionais públicas. De fato, os meios de controle e de

aplicação dos tratados que hoje se conhecem, só auferem legitimidade às suas normas porque já se fazia isso com as normas comunitárias.

Em recente palestra ocorrida em outubro de 2009, Lord Christopher Monckton, ex-conselheiro de Margareth Thatcher, alarmou a platéia americana ao explicar o "real" propósito do Tratado de Copenhague sobre alterações climáticas, que possivelmente seria assinado em dezembro daquele ano por vários países da Europa, além do Brasil, dos Estados Unidos e do Canadá.

Segundo ele, que leu o texto na íntegra, foi a primeira vez que viu o termo "Governo Mundial" ser utilizado em um tratado. Neste instrumento, há disposições expressas de que o denominado organismo mundial – ainda sem ter sido nomeado pela ONU – terá poder de intervir diretamente sobre assuntos financeiros, fiscais e ambientais dos países que assinarem o acordo.

O referido conselheiro ainda afirmou que: "(...) A ambição absoluta deste novo governo mundial é enorme desde o início, mesmo antes de começar a dar poderes para si próprio como estas entidades normalmente o fazem", além de advertir os americanos na supracitada palestra de que, "nas próximas semanas, a menos que vocês impeçam isso, seu presidente vai assinar (entregar) sua liberdade, sua democracia e sua prosperidade para sempre."

O aviso ameaçador dado pelo ex-conselheiro surtiu efeito e as negociações em Copenhague não avançaram, não sendo assinado e ratificado o tratado proposto.

A construção de um sistema jurídico internacional através de um Código de Direito Internacional parece algo apavorante para muitos, não obstante argumentos que defendem que isso não está e nem pode ocorrer. Mas é fato que, se não está efetivamente acontecendo, pelo menos estão tentando fazer acontecer.

6. Referências bibliográficas

ARIOSI, Mariângela F. **Direito Internacional e soberania nacional**. Acesso em 04/11/2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5942>, 2005.

BRASIL, **Constituição da República**. Diário Oficial da União, 05.10.1988.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. Direito Comunitário na União Européia. **Revista Jurídica da UniFil**, Ano I, nº 1, 2000.

CAMPOS, João de Mota. **Manual de Direito Comunitário**. Fundação Calouste Gulbenkian – Lisboa, 2000.

MARTINS, Etiene. **Princípios do Direito Comunitário**. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/enciclop/2009/principios.pdf>. Enciclopédia Biosfera. Vol. 5, nº 7, 2009.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, Soberania Nacional e Direito Internacional. **Revista CEJ**, Brasília, n. 27, p. 86-94, 2004.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional: os desafios da Globalização. **Revista da Procuradoria Geral de São Paulo**, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Princípio da complementariedade e soberania**. Revista CEJ, Vol. 4, nº 11, 2000.

SABOIA, Gilberto Vergne. União Européia, MERCOSUL e a proteção dos direitos humanos. **Revista da Procuradoria Geral de São Paulo**, 2000.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Direito Comunitário, Globalização e Cidadania**. Acesso em 03/11/2009. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1161/1157>, 2001.

