INTEGRAÇÃO REGIONAL E DIREITO INTERNACIONAL: UM ESTUDO SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM INTERNA DOS ESTADOS-MEMBROS DE UMA ASSOCIAÇÃO REGIONAL DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

REGIONAL INTEGRATION AND INTERNATIONAL RIGHTS: A STUDY ABOUT THE TRANSFORMATION IN THE ORDER OF STATES MEMBERS AND A REGIONAL ASSOCIATION OF ECONOMIC INTEGRATION.

Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza*

Recebido para publicação em agosto de 2005

Resumo: O presente estudo pretende centrar-se nas questões seguintes: a idéia da integração econômica regional, notadamente o modelo Mercosul e as alterações de ordem normativa nos países-membros, bem como as complexidades para plena efetividade das regras de integração. O estudo parte das transformações requeridas para a construção de uma nova ordem econômica internacional, considerando o papel desempenhado pelos Estados-nacionais no processo de integração regional, tendo a experiência européia como modelo, mas enfocando o Mercosul. A metodologia do trabalho seguiu a pesquisa bibliográfica e documental, centrada na Teoria Geral do Direito Internacional e no Direito da Integração. A conclusão é de que a integração econômica necessita de algumas adequações, sendo inevitável a influência de acordos internacionais na ordem interna.
Palavras-chave: Integração regional. Ordem internacional. Mudanças na ordem interna.

Abstract: This study intends to focus on the following questions the idea of the regional economical integration, specially the model of Mercosul and the changes on the normative order on the country-members, as well as the complexities to the complete affectivity of the rules of the integration. This study starts from the changes required for the construction of a new international economical order, considering the role played by the National-states in the process of regional integration, having the European experience as a model, but focusing the Mercosul. The methodology of the essay followed the bibliographical and documental research, based on International Law General Theory and on the Law of Integration. The conclusion requires some adaptation, being inevitable the influence of international agreements in the internal order.
Key Words: Regional integration. Internacional order. Internal order changings.

Introdução

A decisão em participar de uma associação voltada à integração resulta em modificações na estrutura jurídica vigente do Estado-partícipe. O tratado instituidor do acordo indica quais as metas a seguir, apesar de deixar indeterminadas algumas questões, como definição do conceito de soberania e alterações na ordem constitucional. Surge um conjunto normativo voltado para solução de controvérsias que depende de ditames da política externa.A idéia de criar um mercado comum, como espaço econômico comum, é interessante por atender aos propósitos da eficiência econômica, como pregado pela teoria da integração econômica. Considerando uma

* Mestrado e Doutorado pela UFPE, Professora-adjunta de Direito Internacional Privado: parte especial, Direito Comercial Internacional, Direito Econômico Internacional e Direito Comunitário 1 e 2.

inevitável realidade, sugerida como ideal para a América Latina, em especial, para o Mercosul, o modelo comunitário europeu de integração deve ser adaptado à realidade regional, forçando a revisão de sua legislação ou ordenamento jurídico efetivo. O êxito de uma experiência européia autoriza a adoção das regras à realidade latino-americana do Mercosul, ao mesmo tempo em que reforça algumas diferenças entre os dois modelos de integração, além do legado histórico. Entre os dois modelos, em comum há o entendimento de que este inicia na forma de cooperação estreita entre os membros evidenciando a criação de um sistema normativo aberto às influências de outros organismos e instituições internacionais. Esta característica reforça a noção de interdependência das nações, bem como ressalta a influência de mecanismos de controle interestatal na ordem jurídica de cada Estado-nacional.

Aliás, este é o ponto de destaque. A existência de um Estado-nacional, com competências normativas disciplinadas por regras jurídicas plenamente válidas e eficazes, consubstanciada em textos constitucionais, cujo poder é supremo e reforçado pelo que veio a ser denominado de soberania nacional. Ter a soberania como atributo supremo parece um obstáculo ao projeto de integração regional. Mais ainda quando a consolidação deste Estado-nacional é recente, no caso específico da América Latina.A tarefa de estudiosos é tentar compreender o alcance desta realidade já que a associação de finalidade integrativa origina um sistema regional cooperativo de países-membros, que necessitam redefinir as suas funções, como Estado-nacional, ao mesmo tempo em que busquem identificar quais áreas permanecem de sua exclusiva competência e quais podem ser passíveis de desconcentração ou delegação normativas.

Assim, a opção do Brasil em participar do Mercosul, se analisada do ponto de vista da Teoria Geral do Direito, demonstra a conseqüência lógica da criação de um sistema dotado de regras próprias, num nível intermediário, paralelo às regras de contornos internacionais, bem como as de direito interno, direito nacional. Do ponto de vista do Direito Internacional Regional, a realidade latino-americana pode ser estudada em contraponto à opção constitucionalista na integração, que insiste em seguir regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico interno.

Em todo este projeto de construção de espaço regional há uma contradição dos rumos da chamada "globalização" ou "internacionalização da economia", incapaz de lidar e resolver o problema da chamada crise do Estado-nacional, que aparentemente não é mais capaz de atender aos seus fins. Por mais que sejam feitas reflexões, não é clara a distinção do que cabe à associação de integração regional e o que cabe ao Estado-nacional, restando muitas "zonas fronteiriças", cuja competência ainda precisaria ser definida pelos Legislativos Nacionais, recebendo algumas justificativas.

Com tantas peculiaridades, são postas várias explicações, que apontam para diferentes direções: uma de Direito Internacional, outra de Direito Constitucional. O recurso ao Direito Constitucional Internacional também é importante ferramenta de trabalho.

A explicação dada pela Teoria Geral do Direito Internacional tem na integração européia o fundamento. Parte do Estado-nacional, dotado do elemento estabilidade política para enfatizar a viabilidade da integração regional até alcançar o clássico entendimento de um direito inter nações, conjunto de regras disciplinadoras das relações coordenadas entre nações, de alcance universal. Seguindo a linha de argumentação, temos um conjunto normativo, adiante elevado à categoria fundamental

de direito, que origina um conjunto de regras de eficácia regional, alterando a idéia de soberania, instituindo o conceito de supranacionalidade, bem como estabelece princípios para um sistema de solução de controvérsias, tendo o elemento econômico uma importância fundamental, sendo estas as reflexões aqui postas.

O estudo apresentado tem suporte em pesquisa bibliográfica, tomando como referenciais teóricos, o Direito Internacional e a Teoria da Integração Regional para compreender o alcance do projeto de integração na ordem interna, nacional. Trata-se de estudo que tem como fundamento uma nova teoria do direito constitucional, em sua abordagem Direito Constitucional Internacional e procura antecipar as reflexões pertinentes à realidade latino-americana.

A análise parte da idéia da construção de uma nova ordem internacional segue observando efeitos no direito nacional e em cada etapa do processo de integração econômica internacional para questionar o projeto de criação de um sistema regional para a América Latina.

1. O Projeto de Construção de uma Ordem Internacional

1. 1. Noções Preliminares

A compreensão de que é necessária uma ordenação normativa das relações entre Estados pode ser interpretada como distribuição igual de poder, intensificação das relações de cooperação, ou o chamado multilateralismo (LAFER, 1982:96). Este modo de pensar pode ser sintetizado no multilateralismo, que não quer dizer igualdade entre Estados ou consenso em atitudes ou ações efetivas, mas uma pluralidade de agentes interferindo diretamente em relações entre Estados e entre Estados e indivíduos.

Para tanto, a ordem internacional deixa de ser um tema interessante apenas às relações internacionais, merecendo um estudo apurado por conta da característica econômica que é impressa, o que força um estudo pelo Direito. Escolher a base econômica pressupõe uma ordenação, essencial e mais fácil se iniciada pelas vias produtivas, algo que tendesse a formar blocos localizados em determinadas regiões, que fundamenta as teorias da integração econômica regional.

A integração econômica regional é um tema de estudo de economistas e de cientistas políticos, que entendem a criação de blocos regionais como um recurso das nações para melhor estruturar uma nova ordem econômica internacional. Para estes estudiosos a idéia ou o chamado projeto de integração regional tem como pressupostos uma técnica de sobrevivência do Estado-nacional, bem como da exigência de critérios para o estabelecimento das relações inter estatal, no momento atual, em crise.

Sendo a integração uma estratégia política, em processos multilaterais, que aprofunda as relações econômicas, maior consistência terão os compromissos jurídicos resultantes destes arranjos (FREITAS JUNIOR, 1997:29), portanto, uma realidade de política econômica que repercute no âmbito do Direito.

Para o estudioso do Direito cabe analisar que terá inferências trará a integração para a ordem nacional, a ordem interna. O processo de integração regional de que tratamos tem origem na Europa, sinônimo de uma forma de ordenar as relações internacionais econômicas. Vem dos anos posteriores ao final da Segunda Guerra Mundial, quando acordos entre as nações, especialmente as européias, passaram a ser prioritários, porque imprimiam comprometimento de preservação da paz e formação de laços comerciais. Ainda assim a preo-

cupação de que os compromissos estabelecidos formalmente não restassem como meros atos declaratórios internacionais era presente. Com a ação de organizações dotadas, estas questões passaram a ser de seu interesse também, pois sintetizavam a função no estabelecimento de vínculos entre as nações.

1.2. As Questões Inerentes à Efetivação do Projeto de uma Nova Ordem Internacional

Estes anos posteriores ao final da Segunda Guerra Mundial foram de relevância para a ordenação das relações entre os Estados, pela ação de primeiras organizações de alcance internacional. Outra constatação de que era pauta na agenda dos negócios internacionais que seria preciso ter regras próprias para condução dos negócios inter estatais, evidenciando já influência das decisões acordadas no âmbito interno de cada Estado. Tendo a recordação de que os acordos a firmar deveriam ter um respaldo mais institucionalizado, às organizações foram atribuídas e acentuadas as características como a multilateralidade, a permanência e a institucionalização, cada qual refletindo tanto a interdependência entre nações, quanto uma nova perspectiva nos âmbitos do Direito Internacional e do Direito Constitucional, respectivamente.

A multilateralidade, também denominada de multilateralismo, parte do pluralismo das relações internacionais. Em termos mais claros pressupõe que objetivos comuns podem ser alcançados quando três ou mais Estados ajustam suas diplomacias econômicas, aqui tomadas formação nitidamente pública, em favor de um projeto considerado relevante para o Direito, importante para a economia, e, interessante para a política.

O preceito ajusta-se à preocupação com a regulamentação da economia e com o disciplinamento de condutas de Estados em determinados âmbitos, como o do comércio internacional, o que força o Direito, em especial o Direito Internacional às necessidades de normatizar situações no espaço regional a ser estabelecido, ao mesmo tempo em que tem no processo de integração regional sua concretização. É o que teremos como exemplo na União Européia e no Mercosul.

Ao seu turno, a característica conhecida como permanência é uma inovação para as relações internacionais, embora não seja para o Direito. Propõe que seja confirmado o compromisso estabelecido em acordo internacional versando sobre o objetivo comum aos signatários. Como o próprio termo indica, a permanência contrapõe-se ao transitório, aos ajustes tópicos que os Estados fazem para delimitar a esfera de validade e de eficácia da associação e pressupõe esforço interno em fazer com que tais regras sejam incorporadas aos ordenamentos internos.

1.3. A Influência do Direito Convencional no Direito Interno

Considerando ser fato a influência do direito convencional no direito interno, cabe destacar seu pressuposto de validade. A resposta é encontrada em um fundamento teórico normativo encontrado em preceitos da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 e 1974, conjunto de regras firmadas exatamente para a formulação de regras convencionais.

A noção repousa em um direito internacional proposto ao direito dos tratados, o que reafirma do papel do clássico direito inter nações ao mesmo tempo em que estabelece regras para um processo de formação de tratados, para questões de observância, de aplicação e de interpretação, além das regras que são previstas para casos de nulidade, de extinção e de suspensão dos acordos.

Algumas questões aparecem de imediato, muitas das quais resultado do confronto entre regras acordadas entre Estados e as já previstas por ordenamentos jurídicos internos, que em proposta de integração regional, para fins de estabelecimento do modelo de mercado comum traz sérias conseqüências de ordem prática.

Isto porque as convenções internacionais (como de resto todos os acordos estabelecidos entre Estados) trazem esta característica de vinculação de suas normas porque faz com que o Estado fique comprometido em duas ocasiões. Em primeiro lugar fica comprometido com o processo de criação do texto convencional, assinatura e ratificação e depois fica comprometido a assegurar a recepção do texto em seus ordenamentos nacionais (CASELLA, 1988:90), o que nos faz retomar a análise das repercussões jurídicas dos acordos internacionais na ordem interna.

A discussão relembra os debates entre monismo e dualismo, discussão doutrinária sobre o que prevaleceria quando acordos internacionais forem estabelecidos, a ordem interna, constitucionalmente estabelecida, ou a chamada ordem internacional que tenta firmar.

Se este debate foi relegado há tempos, na atualidade não há que negar sua pertinência, considerando os efeitos de acordos internacionais na ordem interna estabelecida, quando consideradas as conseqüências dos acordos de contornos econômicos. Em especial quando há acordos que visam estabelecer espaços econômicos, em associações de integração regional.

A viabilidade da institucionalização depende da existência de uma instância, ou de uma estrutura superior, deliberativa e decisória voltada para a solução de conflitos e de controvérsias, como o que prevalece, regras de alcance interno ou regras de alcance internacional. Acrescente-se que a institucionalização pode ser materializada em duas diferentes opções, a intergovernabilidade e a supranacionalidade, que variam em conformidade com o propósito de integração.

Não há como apontar a melhor solução, já que encontramos as duas em contextos de integração. No caso latino-americano a intergovernabilidade é considerada melhor opção por permitir que decisões sejam tomadas pelos representantes governamentais, reunidos em certa ocasião, para determinado fim, sempre objetivando a integração regional. Já na realidade européia, ao contrário, a opção pela supranacionalidade parte do pressuposto de vínculos estreitos firmados em instituições para fins de integração.

Tanto em um quanto em outro caso, permanecem as três características pertinentes às organizações internacionais: a multilateralidade, a permanência e a institucionalização. Em comum, fins voltados ao comércio, comuns na agora União Européia, servem de modelo para América Latina. Os textos dos tratados instituidores das Comunidades Européias traziam esta previsão, dotando o projeto de construção de um espaço econômico comum em realidade. Do outro lado do Atlântico, da leitura do texto do Tratado de Assunção de 1991 que instituiu os fundamentos para o estabelecimento de um mercado comum no Cone Sul é possível encontrar algumas destas características, antecipando algumas relevantes questões jurídicas e políticas.

Ora, se o objetivo é a integração econômica regional, o ponto de partida é o fortalecimento de laços políticos, algo que reforça a tese da interdependência das nações, como também reforça a função primordial da obrigatoriedade dos acordos internacionais, que passam a ser considerados como fonte de direito, além de expressão maior do poder negociador e deliberativo do Estado. Assim, há claras repercussões dos acordos internacionais na ordem interna.

1.4. As Repercussões dos Acordos Internacionais na Ordem Interna

As repercussões ou conseqüências de acordos internacionais de integração nas ordens internas são diversas, embora sejam mais propagados os seus efeitos econômicos, como a especialização de economias de Estados integrados, o aumento da capacidade produtiva de empresas, a queda de barreiras e abertura de mercados, para citar alguns (LOBO, 2004:203).

A principal questão relaciona a limitação de soberania com técnicas de compatibilidade de regras de feição internacional, ou de alcance regional, às nacionais ou internas. Neste caso, soberania é definida como qualidade de poder supremo do Estado, não subordinado a outra vontade que não a sua, bem como titularidade do exercício do poder. E este entendimento serve para fundamentar a supremacia interna e externa, que justificam a finalidade do Estado e determinam formas de agir na ordem internacional (REIS, 2001:15).

Neste caso, a participação de um Estado em uma associação regional de integração implica na mudança de alguns critérios normativos. Em primeiro lugar, devem ser redefinidas competências nacionais (ou internas) a fim de que possa ser alcançado o propósito de livre trânsito dos fatores de produção. Em segundo lugar, devem ser estabelecidas medidas para efetivar a livre-circulação dos fatores de produção, especialmente a de pessoas e de bens.

Ora, se a opção é o acordo de integração, que garanta a livre circulação de fatores de produção, algumas medidas devem ser firmadas. Mesmo que as negociações sejam conduzidas por representantes do Executivo, isto não exclui a participação do Legislativo e do Judiciário, o que faz com que o consagrado conceito de soberania, presente na doutrina desde Jean Bodin seja alterado, suscitando novas discussões tanto entre os estudiosos do Direito, quanto da Ciência Política. Caberá ao Estado o poder de resguardar a ordem jurídica interna, aqui em constante mutação (SOLON, 1997:55).

Retomamos a discussão entre duas ordens que co-existem para regular mesma realidade, uma interna, outra internacional, acrescendo-se uma ordem regional. Para os defensores da inexistência de uma ordem acima da nacional parece contraditório admitir que a soberania nacional possa sofrer limitações em matéria de competência normativa. Todavia, o projeto de integração implica na criação de algumas instâncias regionais, provocando necessariamente uma reflexão sobre o poder do Estado, o que será considerado como alcance da soberania nacional, bem como será preciso definir a eficácia das suas regras voltadas ao comércio intra-zonal.

Mas, insistimos em relembrar que o modelo de integração latino-americana, ao fazer uso de preceitos do paradigma europeu, acarreta alguma dificuldade. A versão européia da integração consegue relacionar muito bem as esferas de ação de soberania nacional com os preceitos de uma supranacionalidade (OLIVEIRA, 2001:65-66) porque há a previsão e permissibilidade de compartilhamento de soberania com instituições comunitárias, consideradas supranacionais.

Em nosso caso, a criação de instituições ou instâncias supranacionais, responsáveis pela implementação do projeto de integração não poderá ser imediata. Isto reforça a idéia de que o modelo estatal deve rever sua opção constitucionalista, destacando o império do ordenamento jurídico interno. Mais ainda porque a integração latino-americana tem o propósito de alcançar o desenvolvimento econômico regional (SILVA, 1995:235), sendo que esta modalidade de integração implica na formação de uma comunidade regional

que não implica em perda, mas mudança do papel do Estado em suas condições de exercício de soberania.

É compreensível que o Estado redefina sua concepção de soberania, o que implica em reformas na estrutura constitucional, no plano interno, bem como rever qual será a posição dos tratados e acordos normativos na estrutura jurídica interna, forçando uma eficácia inconteste de suas regras.

Entende-se que os problemas são tomados em proporções internacionais, que a dependência entre os Estados é evidente, o que faz com que as soluções sejam tomadas em conjunto, respeitando um princípio comum entre os partícipes.

2. O Processo de Integração Econômica e a Ordem Interna

2.1. A Idéia da Integração Econômica Regional

As mudanças na ordem interna são perceptíveis em cada estágio do processo de integração, aqui tomado como uma sucessão de etapas ou níveis descritos numa teoria econômica que trazem repercussões na ordem interna e na internacional. Segue preceitos definidos no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que tem o propósito de disciplinar o comércio entre os Estados, ainda legado dos anos pós-guerra (LAFER, 1982:113), indicação mais que pertinente nos tempos de internacionalização da economia.

Integração é um termo de variada significação, podendo tanto implicar no acordo internacional para fins de estabelecimento de uma solução uniforme, quanto um processo dinâmico destinado a aproximar economias nacionais. Na realidade, o termo caracteriza um processo político firmado entre governos nacionais, cuja finalidade é a redução, total ou parcial de barreiras, quer tarifárias, quer não tarifárias (BAUMAN e LERDA, 1987:12).

Embora similar à cooperação, a integração desta difere por causa dos vínculos de coordenação que pressupões um certo desnivelamento entre os partícipes. Assim, os acordos de cooperação científica, tecnológica, em que uma das partes tem mais a oferecer que a outra, sendo fácil a incorporação e menores os questionamentos sobre eficácia interna do deliberado em âmbito entre nações.

A integração regional é um processo, perfeito em etapas, cada qual com metas a atingir e com uma parte normativa que é dividida em regras sobre primado da ordem interna e ordem internacional. Motivo para compreender como fazer com que as regras internas convivam com as regras acordadas em termos internacionais, algo que pode ser alcançado se escolhido melhor caminho para que seja construído um conjunto normativo próprio (o direito convencional para fins da integração regional).

Se o planejamento de eficiência econômica da região é a meta, devem ser ponderados meios para o disciplinamento normativo, ocasião em que são feitas indicações sobre os métodos de harmonização, de unificação e de uniformização do direito interno, nacional, às regras internacionais (CASELLA, 1988:90). A idéia é que matérias de competência nacional passem a receber tratamento diferenciado, sendo regras harmonizadas para uma melhor aplicabilidade, ou unificadas para tratamento idêntico ou ainda uniformizadas quando de políticas que ressaltam o comprometimento com um sistema econômico regional, também normativo.

2.2. As Etapas do Processo de Integração e suas Características

O projeto de integração regional inicia com o estabelecimento de uma zona

de tarifas preferenciais, que é um acordo entre nações para que mercadorias possam receber um tratamento preferencial. Trata-se de um planejamento intergovernamental que define como se dará e quais serão os meios de redução tarifária parcial entre os signatários, mas deixando que a diplomacia econômica permaneça imutável dentre os membros do acordo. Em termos mais simples, é um compromisso dos partícipes de o ingresso de seus produtos respeita as regras de concorrência firmadas em rodadas de negociações, não atingindo sequer as regras de direito comercial ou econômico estatais.

Tudo ocorre em um momento prévio, puramente negocial, em que a deliberação dos Estados-nacionais versa sobre produtos negociáveis das listas nacionais, com fins de redução de tarifas. Não há mudanças substanciais nas ordens jurídicas estabelecidas, pois a inclusão destas regras no âmbito interno pressupõe que serem vinculadas aos compromissos governamentais, pressupondo aplicabilidade imediata, apesar de poder ser observada uma discreta forma de regulamentação regional.

Não poderia ser diferente, visto que em todo o processo as mudanças devem ser graduais, uma assertiva mais que verdadeira, necessária às alterações na ordem interna. Na dúvida, sempre há os resguardos de ordem pública, e, cabendo, as instâncias negociais posteriores, para solução de acordos. Nada que contradiga a prática jurídica de nações de contornos democráticos e de economia de mercado.

A segunda etapa do processo de integração é conhecida como área de livre comércio. Pressupõe que os participantes estejam com as bases de um acordo estejam bem consolidadas, em evolução aos acordos firmados. Neste estágio serão tomadas medidas conjuntas significativas para eliminar as tarifas, antecipando a alíquota zero para importações intra-área, o que implica em uma coordenação de diretrizes de política econômica, hábeis para viabilizar o livre trânsito de mercadorias em uma área de livre comércio. A América Latina, seguindo exemplo da Europa, destaca esta como a forma de alcançar o desenvolvimento regional, retomando noções econômicas mais estreitas.

Esta previsão de eliminação de obstáculos ao comércio de mercadorias entre os participantes não implica em posição única com relação aos seus tradicionais parceiros comerciais. O comércio não é livre, como a denominação poderia fazer acreditar, e medidas impensadas podem ocasionar transtornos na indústria nacional.

É a fase em que algumas medidas de política econômica devem ser cuidadosamente postas para não atentar aos preceitos de ordem interna, tão pouco internacional. Outra ocasião para que sejam revistas questões da teoria da integração com um direito regional, de modo que o acordo firmado, visando a eliminação de barreiras e entraves comerciais, se contiver práticas restritivas de comércio, estas serão sumariamente descartadas. O fundamento é da preservação de ordem interna.

Uma vez consolidado o comprometimento entre os membros, a união aduaneira é terceira etapa a seguir. Tem como pressuposto que os signatários busquem a harmonização legislativa em setores fiscal, cambial e monetário, favorecendo a livre circulação de mercadorias intra-área, com uma posição única com relação a outros não-membros do acordo. A harmonização será fácil de concretizar caso haja determinada estrutura, intergovernamental ou supranacional, hábil a conduzir reformas internas.

Estabelecer uma tarifa externa comum, na forma de tributação, uma uniforme política comercial que potencialize ganhos na região e preveja as peculiaridades de países com sérias dificuldades eco-

nômicas (os ditos em desenvolvimento incipiente) é um compromisso para décadas. Algo que lembra os teoremas de desenvolvimento econômico dos anos cinqüenta (FURTADO, 1981: 16).

Pelas profundas transformações que acarreta requer que já exista um vínculo estreito entre as nações da região, uma união de Estados-nacionais em torno de preceitos aduaneiros. Já é possível identificar elementos de uma progressiva harmonização legislativa, o que pode significar que temos um Direito Internacional Regionalizado em construção, que poderá alçar o posto de Direito Comunitário se houver o entendimento de que já há uma consolidada comunidade regional.

Como há um forte vínculo entre os Estados, há um comprometimento em fixar regras, por exemplo, as ditadas pelo Banco Central, tratando de circulação do capital de modo mais comprometido entre as instituições comunitárias e as nacionais.

A consolidação de um mercado comum, quarta etapa, será alcançada quando os fatores de produção (mercadorias, pessoas/mão-de-obra, serviços, estabelecimento, capital, investimentos) têm trânsito livre. Durante as décadas de cinqüenta e sessenta imaginou-se ser esta a causa e finalidade do processo de integração, sempre considerando o modelo europeu: as regras indicariam a eficiência da teoria, ainda que admitisse o ingresso de novos membros.

Este estágio leva a uma completa reforma legislativa a partir de uma coordenação de políticas voltadas à livre circulação de pessoas, do capital e do estabelecimento. Em suma, estão consagradas as quatro liberdades fundamentais da teoria econômica da integração, na livre circulação de fatores de produção que será disciplinada pelo chamado direito da comunidade regional.

É uma complexa etapa, apenas concretizada quando todas as etapas tiverem obtido êxito e permanecerem mesmos parceiros comerciais, sendo exigida eficiente administração dos fatores de produção. Para tanto já há instituições comuns, ditas comunitárias, para as quais foi conferido o poder normativo e representativo.

Neste estágio direito interno e direito internacional se complementam porque há clara definição de suas esferas de competência. De um lado permanecem as instituições nacionais, as regras nacionais que disciplinam questões internas, fundamentadas no direito constitucional posto.

Dependendo da opção integrativa, significa dizer o maior comprometimento dos Estados-nacionais, é possível considerar a existência de instituições supranacionais. Estas, no caso europeu, confirmam a vocação internacional do projeto de integração, sempre com objetivos de eficiência da região considerada, fundamentado em regras do Direito Internacional Regional ou do Direito da Comunidade Regional.

No contexto latino-americano, esta poderá não ser a mais adequada solução, motivo para que seja preferida a intergovernabilidade, decisões entre Estados-nacionais demonstram que há uma clara distinção entre as matérias de competência nacionais, de contornos internos, bem como as de competência da comunidade regional, algumas situações apresentam um tratamento diferenciado.

Um bom exemplo vem do princípio do livre trânsito de pessoas, uma realidade da experiência européia, ainda sendo ponderada como possibilidade para a América Latina. É a fase em que os trabalhadores passam a ter uma reciprocidade de direitos trabalhistas e previdenciários, sem o peso discriminatório da nacionalidade (o que força uma revisão dos estatutos que regulamentam a situação dos estrangeiros), bem como as empresas nacionais ou estrangeiras (ou mesmo transnacionais) podem estabelecer-se em função de planejamentos regionais, de incentivo às regiões menos

desenvolvidas, mas não em uma concepção exclusivamente estatal, e sim fruto de um acordo regional.

Já neste estágio, consagra-se o direito que disciplina as transformações, o denominado de Direito Comunitário ou Internacional Regional que passa a disciplinar a economia, que compreende a realidade regional para discipliná-la. Não resta dúvida que já temos regras jurídicas dispostas para a comunidade, termo mais jurídico para a noção de sistema regional.

A fase última, a união monetária e econômica, compreende adesão de membros às exigências e o nivelamento de situações econômico e políticas. Na prática seria quase uma federação de Estados, pois o modelo recebe inspiração do federalismo, conta com banco central único e moeda única, revelando-se um bloco econômico e político. Em termos mais concretos, é um mercado comum que dispõe de meios de fazer com que haja liberdade de circulação de fatores de produção, paralelamente são criadas técnicas de harmonização política.

Tomando esta sucessão de estágios, a união econômica e política já seria um estágio além da união econômica, quando a idéia de federação de Estados tomaria forma. É o que ocorre na Europa pós Tratado de Maastricht de 1992, da União que conta com um Parlamento Comunitário, uma política interna, de contornos de cooperação judiciária e uma política exterior, para questões correlatas à defesa e segurança da Europa, como um todo. O sistema judiciário europeu toma para si questões de direito comunitário que podem ser suscitadas em cada tribunal nacional.

Evidente que neste estágio novas mudanças na estrutura constitucional são necessárias, o que torna o tema pertinente ao Direito Constitucional Internacional. As questões jurídicas da integração são explicadas do ponto de vista do Direito Constitucional Internacional exatamente porque possibilita visualizar os contrastes entre o direito interno, nacional, de vocação constitucionalista, com o direito internacional, externo, de vocação entre nações. Considera dois parâmetros que não são excludentes, mas complementares e condizentes com esta noção de criar um espaço econômico único (BORGES, 2005:107).

2.3. As Regras de Alcance Regional

Considerando as progressivas transformações normativas decorrentes do processo do processo de integração econômica e o estabelecimento de um conjunto de regras de integração, interessa refletir sobre os âmbitos de validade e de eficácia normativa internacional, também posta em termos regionais.

O chamado Direito Comunitário passa a ter um contato mais estreito com os direitos nacionais por possibilitar a criação de um conjunto de regras que disciplinam as relações entre os Estados. Lembremos que o qualificativo "comunitário" diz respeito a esta realidade, de criar uma comunidade, subconjunto ou sistema que é parte da chamada sociedade internacional. É própria para quando a composição entre Estados estiver muito estreita em termos de cooperação.

O tema remete à controvérsia sobre a incorporação do acordado na ordem internacional às ordens nacionais, matéria que suscita muitas opiniões doutrinárias divergentes, mais ainda quando os acordos estabelecem direitos e obrigações, sem indicar como serão decididas as questões jurídicas fundamentais.

As relações comerciais firmadas em termos regionais devem ser analisadas tendo estes parâmetros, como fundamentos de validade das obrigações resultantes. O que implica afirmar não mais é possível desprezar o conteúdo normativo regionalmente acordado, tão pouco parece coeren-

te afastar a aplicabilidade da norma interna, por alegações de preservação de ordem pública e de soberania nacional.

Permanece o preceito de que um Estado-nacional assume compromissos ao ingressar numa associação regional, diante de toda a comunidade internacional. Se há um hábil poder negociador do Estado na ordem internacional, deve coexistir um poder reformulador de sua ordem jurídica interna, o que implica em um esforço para compatibilizar as regras existentes na legislação ordinária, complementando a previsão posta na Constituição Federal, como é o caso do Brasil.

Novamente podemos fazer uma análise da questão, do ponto de vista de uma teoria do Direito Constitucional Internacional. Significa rever as regras do direito interno, direito constitucional que disciplinam efeitos dos acordos internacionais firmados, já que estes acordos internacionais passam a ter mesma função das constituições. O exemplo novamente é da prática européia de integração, dos tratados instituidores da integração.

3. Conclusão

As Opções do Ponto de Vista Latino-Americano

Considerando que o processo de integração é um meio hábil para disciplinar as relações entre Estados, as transformações na ordem internacional e nas ordens nacionais são inevitáveis. A criação de uma nova ordem internacional depende da reestruturação das relações entre as nações, no que combina a idéia de uma ordem internacional.

A análise demonstra que há associações e organizações internacionais garantidoras de instâncias voltadas ao crescimento econômico (ainda fruto de teorias vindas das campanhas desenvolvimentistas dos anos 50 e 60) produzindo normas, nascidas políticas e tornadas jurídicas. Uma fática constatação de que o comércio internacional, quando ressalta a interdependência entre as nações, o intercâmbio de bens, de serviços, de capital e de pessoas, promove a produção legislativa.

O evidente esforço de cooperação entre nações para a disciplina e o disciplinamento normativo das relações e das condutas comerciais nem sempre é compreendido, já que criar estreitos os laços entre Estados forçam necessárias mudanças em suas ordens jurídicas nacionais.

No caso latino-americano há duas formas de analisar a integração regional, do ponto de vista convencional e do ponto de vista institucional. O primeiro surge das regras regionais, bem peculiares em momentos distintos na história latino-americana, enquanto o segundo tem a inspiração do modelo europeu e segue a tendência de desenvolvimento.

A idéia de associação entre nações latino-americanas favorece o surgimento de medidas regionais, no geral conseqüência dos Congressos Pan-americanos e das Conferências Interamericanas.

Na América Latina tais colóquios internacionais citados nos legaram as primeiras regras disciplinadoras do incipiente comércio intra-regional em meados do século XIX e começo do século XX, respectivamente. Neste intervalo de tempo temos a chamada fase da integração que, mesmo seguindo ditames do pan-americanismo, procuram incorporar em ordenamentos jurídicos as regras de um direito para nações latino-americanas.

Os primeiros acordos resultantes de tantos encontros intergovernamentais promoviam uma espécie de aliança continental em torno de questões comuns, mas também incentivou a formulação de códigos de direito internacional, como o Código de Bustamante, em 1928.

Adiante, a experiência pode ser considerada de sucesso por tratar de questões de Direito Internacional que seriam incorporadas aos direitos internos, no mais perfeito exemplo de acordo inter Estados. E, avançando mais a história, as Conferências Interamericanas sobre Direito Internacional Privado retomam a idéia, auxiliando na tarefa de disciplina e solução de problemas no exercício de acordos regionais firmados.

Se na ordem internacional um compromisso firmado entre as nações, posto em um tratado internacional, implica em obrigações recíprocas, na ordem interna algumas alterações podem ocorrer. Tomando como exemplo o art. 2º do Tratado de Assunção, firmado em 1991, entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, há uma afirmativa de que o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes. A questão é que os ajustes internos podem contrariar este preceito, em ressalva de que assuntos internos merecem o tratamento dado pelo direito interno, que as soluções para problemas internos devem analisadas em conformidade com o mesmo princípio. Não seria diferente o entendimento, já que o Tratado de Assunção de 1991 é do tipo acordo-quadro, consubstanciando instrumentos definidores de objetivos da integração e de seus mecanismos. A estrutura institucional prevista pelo referido Tratado e complementada adiante por protocolos adicionais, como o Protocolo de Ouro Preto, sintetiza a natureza intergovernamental, o que facilitaria as negociações políticas, embora dificultasse a implementação de regras nos ordenamentos internos.

Todavia, mesmo sendo os tratados a fonte de direito internacional, de direito, de um modo geral, questão recorrente é de que disposições contidas no tratado podem implicar em conflitos, nem sempre resolvidos pela regra de que lei posterior revoga a anterior, no que não for contraditória.

Assim, a América Latina adia a opção pelo comunitarismo, por regras próprias da comunidade econômica, versando e disciplinando aspectos econômico-regionais da integração programada. Prefere, por outro lado, adequar-se aos acordos regionais por entender que a etapa atual de integração, de refletir sobre o papel do Estado-nacional, melhor combina com a formação de espaço regional.

Trata-se de cuidar do conceito de soberania nacional, retirando a conotação de segurança nacional (ACCIOLY, 2003:161) para aproximá-lo dos objetivos desenvolvimentistas da integração econômica regional. A realidade latino-americana não pode ser comparada à européia em cada lento avanço da integração até porque o modelo de integração demora a ser maturado. Basta recordar o processo de construção histórica de aceitação de soberania compartilhada.

A supranacionalidade pressupõe a existência de valores comuns, bem como uma instância própria que delibere em favor destes valores. Para a América Latina ainda não é possível trilhar por este caminho por conta da rigidez constitucional, o que é uma constatação, não uma crítica. Em nosso contexto, consagrar a supremacia de uma ordem jurídica é importante para sobrevivência de instituições políticas e jurídicas, erguidas mediante muita luta interna.

Não parece prudente, mesmo em termos de desenvolvimento, criação de um espaço econômico comum, compartilhar poderes e competências, assim, a saída para a integração é a intergovernabilidade. A tese de uma soberania compartilhada só deve ser admitida se cercada de várias garantias políticas, em nada afetando ao disposto constitucional. É a consagração do princípio da territorialidade, da jurisdição quase que absoluta que o Estado tem sobre atos e indivíduos nos seus limites territo-

riais (ressalvando algumas específicas hipóteses, constantes no Código de Processo Civil).

Na atualidade as relações entre as nações são caracterizadas pela interdependência, sendo possível acentuar a cooperação entre os Estados, o que pode ser um bom indício para a integração ser intensificada. As questões podem ser resolvidas no modelo intergovernamental sempre com negociações multilaterais, seguindo o que consta em dispositivos constitucionais de Estados-membros.

Mas esta solução serve para efetivar projetos de integração no momento atual, cabendo ao Estado a tarefa primordial de primeiro adequar suas regras internas ao ideal de integração, de modo a auxiliar e alcançar os objetivos declarados de desenvolvimento econômico e social. E, depois, imprimir em seus projetos intergovernamentais a obrigatória articulação política pretendida.

Esta é a contribuição de um estudo de Direito Internacional, a proposição de critérios coordenados e harmonizadores para situações específicas que implicam no livre trânsito de mercadorias, pessoas, empresas e capital. Não é a função de unificar regras para criar um direito regional, mas tentar harmonizar o tratamento normativo para situações comuns (VENTURA, 1997:113).

Também é fórmula interessante à nova teoria do Direito Constitucional que toma proveito das lições de um direito internacional regional para compreender a extensão de efeitos de uma integração regional na estrutura interna de seus países-membros.

A melhor comprovação deste interessante diálogo é o conjunto de diferentes mecanismos para o disciplinamento jurídico em termos de integração, no modelo Mercosul, critérios específicos para temas também específicos. Assim, o Protocolo de Lãs Leñas, de 1992, versando sobre cooperação e assistência jurisdicional em matérias civil, comercial, trabalhista e administrativa; o Protocolo de Buenos Aires, de 1994, tratando da Jurisdição Internacional em matéria contratual, e, por fim, o Protocolo de Olivos, de 2002, para solução de controvérsias.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional,* 3ª edição, atualizada. Curitiba: Juruá, 1996.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. *Mercosul: manual de direito de integração*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul e comunidade econômica européia - aspectos políticos dos processos de integração em sua dimensão institucional comparada*. *In* Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, a 45, n. 77/78, jan/mar. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Direito Internacional, 1992.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

AMARAL JÚNIOR, Alberto de. *Mercosul: características e perspectivas*. *In* Revista de Informação Legislativa, a.37, n.146, abr/jun. Brasília: Senado Federal, 2000.

ARIOSI, Mariângela. *Conflitos entre tratados internacionais e leis internas: o judiciário brasileiro e da nova ordem internacional.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BAHIA, Saulo José Casali. *Tratados internacionais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Felipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O MERCOSUL, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Européia e Mercosul.* São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPOS, João da Mota. *Direito Comunitário* vol. 1. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.
CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Brasília: Escopo, 1990.
CASELLA, Paulo Borba (organizador). *Mercosul: integração e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
CASELLA, Paulo Borba, e, ARAÙJO, Nádia de (coordenador), *Integração jurídica interamericana: as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 1998.
CASELLA, Paulo Borba. *Modalidades de harmonização e uniformização do Direito: o Brasil e as Convenções Internamericanas de Direito Internacional Privado*, São Paulo: LTR, 1988.
CASELLA, Paulo Borba. *Ordenamento comunitário, direito internacional público, regulamentação do GATT e direito internacional privado*. *In* Revista dos Tribunais/ Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, a 1, n3. Abr/jun. São Paulo: RT, 1993.
DANTAS, Ivo (organizador). *O processo de integração regional: o político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais*. Curitiba: Juruá. 1999.
DEUTSCH, Karl. *Análise das relações internacionais*. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
FARIA, José Eduardo de. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.
FARIA, Weter (organizador). *Estudos sobre integração*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
FERREIRA ALVES, Jorge de Jesus. *Lições de Direito Comunitário*, vol. 1 Coimbra:Coimbra Editora, 1989.
FRADERA, Véra Maria Jacob de. *A circulação de modelos jurídicos europeus na América Latina: um entrave à integração econômica no Cone Sul? In* Revista dos Tribunais, v.86, n 736, fev. São Paulo: RT, 1997.
FRAGA, Mirtô. *O conflito entre tratado internacional e norma de direito interno: estudo analítico da situação do tratado na ordem jurídica brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues. *Globalização, Mercosul e a crise do Estado-nação: perspectivas para o Direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997
FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar.* 2ª edição. São Paulo: Nacional, 1981.
GARCIA Jr, Armando Álvares. *Conflito entre normas do Mercosul e direito interno: como resolver o problema?: o caso brasileiro*. São Paulo: LTr, 1997.
IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
JAEGER JUNIOR, Augusto. *Temas de direto da integração e comunitário*. São Paulo: LTr, 2002.
KAPLAN, Morton e KATZENBACH, Nicholas, *Fundamentos políticos do direito internacional.* Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *Direito Comunitário e jurisdição supranacional*. São Paulo: Oliveira Mendes, 2000.
LITRENTOS, Oliveiros Lessa, *A ordem internacional contemporânea- um estudo da soberania em mudança.* Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.
MAZZUOLI, Valério de Oliveira, *Tratados Internacionais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
MELLO, Celso de D. Albuquerque, *Direito Internacional Americano: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica.* Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
MELLO, Celso de D. Albuquerque, *Direito Internacional da Integração.* Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
MORAIS PIRES, Maria José, *Relações entre o Direito Internacional e o direito interno em direito comparado*. *In* Documentação e Direito Comparado. N 53/54, Lisboa: Documentação e Direito Comparado, 1993.
NOGUEIRA, Jorge Luis Fontoura, *Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. In* Revista de Informação Legislativa, v. 33, n 132, out/dez. Brasília: Senado Federal, 1996.
NORRIS, Roberto, *Contratos coletivos supranacionais do trabalho e a internacionalização das relações laborais no Mercosul.* São Paulo: LTr, 1998.
OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de, *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: UNESP, 2003.
OLIVEIRA, Odete Maria de, *União Européia: processos de integração e mutação.* São Paulo: Juruá, 2001.

REIS, Márcio Monteiro, *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

REZEK, José Francisco, *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

RODAS, João Grandino, *Sociedade Comercial e Estado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SEINTFUSS, Ricardo, *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, Roberto Luiz, *Direito Econômico Internacional e Direito Comunitário.* Belo Horizonte: Del Rey, 1995

SOARES, Guido Fernando Silva, *Órgãos dos estados nas relações internacionais: formas da diplomacia e as imunidades*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SOLON, Ari Marcelo, *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e de decisão.* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SOUZA, Nilson Araújo de, *A nova ordem internacional.* São Paulo: Global, 1987.