

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E O PRINCÍPIO DA SOBERANIA NACIONAL

CLÁUDIO CAIRO GONÇALVES (1)

Sumário: 1. Introdução; 2. O Ambiente Econômico Internacional - propiabilidade; 3. Uma Sociedade Internacional Institucionalizada; 4. A Ordem Econômica Internacional; 5. A (in)dispensável integração econômica; 6. A Soberania Nacional como Princípio da Ordem Econômica Constitucional; 7. Conclusão.

Resumo

O atual processo de globalização, ou integração econômica de mercados, desloca fronteiras, despedaça a força política dos Estados e põe em xeque o tradicional princípio da soberania nacional. A inclusão desse princípio na Ordem Econômica e Financeira da Constituição de 1988, evidencia, porém, a preocupação com a identidade nacional e com a realização dos fins do Estado e da própria sociedade, a julgar pela coerência sistemática das disposições constitucionais relativas aos processos de integração econômica, política, social e cultural da sociedade brasileira com outros povos. Ademais, a previsão constitucional, além de orientar a definição das políticas públicas no campo econômico, deve ser observada e garantida pelos cultores do Direito.

1. Introdução

Empreende-se, aqui, uma análise do princípio da soberania nacional inserido no artigo 170 Capítulo da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal de 1988. Além de sua estreita importância num contexto sócio-político, no que diz respeito ao processo de integração econômica que se implanta em escala mundial, uma abordagem do princípio da soberania nacional permite, no âmbito jurídico-constitucional, auferir a sua eficácia e aplicabilidade.

Efetivamente, o legislador constituinte promoveu uma inovação ao incluir, de forma expressa, a soberania nacional como princípio da ordem econômica nacional.

(1) O Autor é Procurador da Fazenda Estadual e Mestrando em Direito Econômico.

A previsão constitucional em apreço, segundo alguns autores indica o perfil de cunho "nacionalista" da nossa Constituição, manifestando a falta de correspondência com a crescente tendência de promover-se a integração econômica entre os países. Nesse sentido, o prof. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho** (1990: 302), assevera que, com a inclusão da soberania nacional como princípio norteador da economia, há a *"preocupação de que, mesmo no plano da economia, o País não esteja sujeito a ditames estrangeiros"*, porém tal circunstância cria um problema, para ele, pois *"a economia moderna está cada vez mais integrada no plano mundial"*, dificultando, senão impedido, o desenvolvimento econômico.

2. O Ambiente Econômico Internacional - propiciabilidade

O afunilamento do mundo das ideologias e o rompimento tecnológico das tradicionais barreiras impostas à informação, proporcionaram, na conjuntura internacional, um ambiente favorável à sonhada integração econômica entre os mercados.

Decretou-se, de um lado, o "fim do socialismo", *pari passo*, novo fôlego às economias de perfil capitalista, em que prevalecem a livre concorrência, a propriedade privada dos meios de produção, a busca do lucro máximo e a sociedade de consumo. Instala-se o ambiente da livre competição entre os países, entre empresas, e entre indivíduos. Do outro lado, os avanços tecnológicos modificaram o perfil da comunicabilidade humana, tornando-a mais ativa e mais rápida.

Particularmente, o prof. **Orlando Gomes** (1961: 13), com aguçada visão, analisando as correlações do direito com o desenvolvimento, lembra, em conformidade com as colocações de **Fraga Iribarne**, que as principais mudanças ocorridas no último século estão ligadas aos novos processos tecnológicos, demográficos e ecológicos.

Neste ínterim, o processo tecnológico foi fundamental para viabilizar a "mundialização" dos mercados. Em especial, o mercado financeiro, que vive uma revolução sinalizada com a sensível preponderância do mercado de capitais em detrimento dos sistemas bancários, que perderam terreno para os bancos de investimento, fundos de pensões e companhias securitizadoras (**Mailson da Nóbrega**, 1997, p.10).

3. Uma Sociedade Internacional Institucionalizada

A partir do surgimento e do reconhecimento de Estados independentes e autônomos, *i.e.*, soberanos, tornou-se sensível a moderna idéia de uma ordem internacional, consubstanciada no direito internacional público, aprimorado desde a embrionária fase do *jus inter gentes*. Dentro desta ordem internacional consagrou-se o princípio da igualdade jurídica entre os Estados.

Diversos foram os momentos históricos que marcaram o estabelecimento de uma ordem internacional, a começar pela necessidade de resolução de conflitos, disciplina de guerras e celebração de acordos de paz.

Conforme a síntese de **Edson Carlos Fernandes** (1997, 22), entre os acontecimentos que contribuíram para o aprimoramento da ordem jurídica internacional, destacam-se: os Tratados de Vestifália em 1648, em que se estabeleceu o fim da Guerra dos Trinta Anos; em 1814/1815, com o Congresso de Viena, estabeleceu-se uma nova ordem internacional após a queda de Napoleão; em 1919, com o fim da I Grande Guerra, criou-se a Liga das Nações; e em 1947, estabeleceu-se a Carta das Nações Unidas, estruturando-se a Organização das Nações Unidas - ONU.

Na palavra de **Oliveiros L. Litrento** (*in Manual de Direito Internacional Público*, p. 125), a "*Liga das Nações foi [...] a primeira tentativa, na área jurídica internacional, de uma efetiva organização de Estados em favor da segurança do mundo, a primeira tentativa, de fato, da sociedade internacional institucionalizada*".

Ocorre que tais acontecimentos vieram por corroborar na fundação da sociedade internacional institucionalizada, em que se observa que o comprometimento dos Estados, a nível internacional, vai se tornando cada vez mais concreto, levando-se em conta que o descumprimento de obrigações internacionais, sujeita-os a sanções externas, que chegam até à intervenção coletiva de natureza militar.

A sociedade internacional institucionalizada vem a se projetar, verdadeiramente, através das atividades desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas, voltadas para a persecução da paz e da segurança no mundo, assim como também através de organizações de natureza política (Organização dos Estados Americanos - OEA, Conselho da Europa, Organização da Unidade Africana - OUA), econômica (Comunidade Econômica Européia - CEE, OCDE,

ALALC, ALADI, MERCOSUL, ALCA, Organização Mundial do Comércio - OMC) e militar (OTAN, Pacto de Varsóvia, SEATO, CENTO).

É de se ressaltar, outrossim, que, paralelamente, como o constitucionalismo foi ganhando acentuada importância ao nível da organização da ordem jurídica interna de cada país, o direito internacional passou também a manter estreita correlação com o direito constitucional, importando em expressa observância aos tratados e acordos internacionais.

Muitas foram as teorias que se propuseram a estudar a penetração do direito internacional no âmbito do direito constitucional, ou seja, a problemática do *monismo* e do *dualismo*, como acentua **Oliveiros L. Litrento** (ob. cit., p.104). Entre elas, as que ganharam acentuada repercussão no meio jurídico foram: a tese de *paralelismo (dualismo)*, a do *primado do direito internacional (ou monismo do direito internacional)*, e a do *primado do direito interno (ou monismo do direito interno)*.

Segundo o prof. **Edvaldo Brito** (1993:96 e segs.), o *paralelismo* preconiza a simultaneidade dos sistemas jurídicos, com influências recíprocas e preservação de traços de independência e distinção, "*de tal modo que a validade jurídica de uma norma interna não se condiciona à sua sintonia com a ordem internacional*"(**Francisco Rezek**, apud. **Edvaldo Brito**).

A segunda teoria sustenta a unicidade da ordem jurídica, com a supremacia do direito internacional e, conseqüentemente, subordinação do direito constitucional àquele. Vale salientar que para os cultores dessa corrente, entre eles **Hans Kelsen**, soberania, ou autoridade suprema, não é incompatível com a existência de um direito internacional, conferindo direitos e deveres entre as nações. Como, no caso, há necessidade de observância aos direitos que lhe são conferidos e aos deveres que lhe são impostos por parte dos Estados, há subordinação a uma ordem externa. Todavia, é de se salientar que, para **Kelsen**, o que não há é subordinação entre Estados soberanos. Conforme salienta o prof. **Edvaldo Brito**, "*isto equivale a que a autoridade jurídica do Estado é "suprema" enquanto não está sujeita à autoridade jurídica de qualquer outro Estado. Logo o Estado é "soberano" desde que está sujeito somente ao direito internacional e não ao direito nacional de qualquer outro Estado*".

O *primado do direito interno*, terceira hipótese teórica, sustenta, por sua vez, a supremacia da ordem jurídica interna, porque só se admite o direito

internacional na medida em que consoante com o direito da ordem jurídica insculpida na norma fundamental interna.

Consoante as teses colocadas, o posicionamento aqui adotado dirige-se à orientação veiculada pela primazia do direito internacional, no que concerne às normas que dizem respeito à sociedade internacional institucionalizada, à segurança e paz coletivas, e à proteção de direitos fundamentais do Homem. A ordem jurídica interna afirma-se sem subordinação a qualquer outra ordem jurídica estatal. A obediência do princípio da igualdade jurídica entre os Estados é direcionada pela prevalência da soberania dos entes estatais, entre si. Todos, porém, se submetem à ordem jurídica internacional, posto que, existente e reconhecida, não pode ficar adstrito ao direito interno de um só país.

Assim, em última instância, a ordem jurídica internacional visa preservar o "direito dos povos" no sentido de uma vida digna. É o que se observa quando, a julgar pela necessidade de preservação da dignidade da pessoa humana, a ordem internacional influencia, e muitas vezes determina, a estrutura da ordem constitucional de um país, tendo em vista a constante positivação de princípios que garantem direitos fundamentais do homem, dos trabalhadores, dos consumidores e do meio ambiente.

Ganha relevo também, as normas relativas ao comércio internacional, que são reconhecidas através da celebração de tratados internacionais e negociações diplomáticas.

Outrossim, esta mesma ordem externa contribui para a inserção, a nível constitucional, de normas que tratem do próprio reconhecimento da vigência dos acordos e tratados internacionais, a teor das normas previstas no artigo 21, I, II, III, combinado com o artigo 84, VIII da Constituição Federal do Brasil.

4. A Ordem Econômica Internacional

Seja no sistema jurídico do *casuismo fundamental*, ou no sistema *continental europeu*, observa-se uma estreita correlação entre a ordem jurídica interna e a ordem externa. Esta correlação corresponde à necessidade de conferir segurança jurídica (papel do Direito) às relações internacionais entre

Estados, organizações internacionais e, eventualmente, pessoas jurídicas de direito privado.

É certo afirmar que a segurança é o fim almejado pela sociedade internacional institucionalizada, isto porque reúne elementos para atendimento dos modernos princípios do D.I.P., quais sejam: o da autodeterminação; o da não intervenção; e o da arbitragem obrigatória.

No ângulo econômico, é a necessidade de segurança dos contratos que informa o surgimento de uma ordem jurídica internacional, viabilizada, que foi, desde a composição do Estado Liberal (*laissez-faire*), primeira organização estatal moderna, com atribuições mínimas, ligadas à segurança das relações jurídicas fundadas na liberdade de iniciativa e na propriedade privada dos meios de produção. Em tal circunstância a "ordem econômica" se organizava de forma livre e espontânea.

Sob o ponto de vista do direito interno, os direitos à segurança são categorias de direitos individuais, uns concernem aos direitos subjetivos em geral, outros apenas à sua segurança pessoal (**Manoel Gonçalves Ferreira Filho** (1990: 261). O princípio da segurança jurídica está elencado, entre nós, nos XXXVI a LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, com grande dose de garantias normativas que recaem sobre a segurança jurídica em geral, primaziadamente, respaldadas no princípio da legalidade. No âmbito constitucional dos direitos e garantias fundamentais, pode se afirmar a existência da necessidade de preservação da *segurança jurídica econômica*, que se encontra basicamente relacionada à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem; ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão; ao direito de propriedade e à sua função social; à utilização econômica dos direitos autorais; ao direito de herança; à defesa do consumidor, entre outras que podem ser destacadas. A segurança em matéria tributária, também de forte conteúdo econômico, inclui-se na previsão dos princípios da legalidade; da igualdade; da anterioridade; e da proibição de confisco.

Por outro lado, é de se ressaltar ainda, que a projeção do fato econômico sob a ótica do direito tem sido crescente, verificando-se uma inundação de fatos econômicos na vida do Direito e revelando certa incapacidade de disciplinamento jurídico adequado a todos os fatos dessa natureza. É por demais conhecida a influência que os fatores econômicos exercem para

determinar as escolhas políticas, influenciando decisões governamentais e do setor privado.

Todavia, no que diz respeito à Ordem Econômica formada com o aprimoramento do Direito Internacional Público, o prof. **Washington Peluso Albino de Souza** (1994, 158), trazendo a definição de **Dominique Carreau** sobre Ordem Econômica Internacional em sentido estrito, enuncia que é "*a soma dos princípios diretores e regras jurídicas que organizam as trocas entre espaços econômicos submetidos a soberanias estatais diferentes*".

Daí falar-se em Ordem Econômica Internacional, constituída a partir de uma Ordem Político-Jurídica, voltada preponderantemente para a realização da "*mais valia*", de natureza econômico-capitalista, seja a nível da produção, da distribuição ou da comercialização de produtos cada vez mais palatáveis ao mercado global.

5. A (in)dispensável integração econômica

A globalização, ou integração econômica de mercados, implica, além de outros aspectos, na *queda das barreiras alfandegárias*, para viabilizar a livre competição das economias nacionais, desinibindo por inteiro as relações comerciais, assim como também, na *formação de blocos econômicos*, para tornar mais seguro e vantajoso o comércio internacional, já que percebidos os benefícios advindos da associação entre países. Dentro de um perfil capitalista, um país não pode se isolar como uma "ilha".

É importante ressaltar a visão do constituinte de 1988, que laborou atento a essa especial circunstância do mercado mundial, fazendo incluir no artigo 4º da Constituição Federal, o parágrafo único que prevê a integração brasileira com os povos da América Latina, tanto a nível econômico, assim como também no plano político, social e cultural.

Quanto à implantação do processo de globalização, releva notar que, no passado recente, a elite brasileira (classes dirigentes, empresas e indivíduos profissionalizados em geral) não tinha necessidade de se lançar à competição, ou se negavam a ela, porque viviam acobertados pelas benesses do Estado. No entanto, como o ambiente internacional é da concorrência e da competição, não se encontram mais acobertados pela abrangente proteção estatal, que não possui mais capacidade de abarcar uma quantidade imensa de

anseios sociais. Isto porque o próprio Estado, num ambiente de busca da qualidade e da eficiência, deixou de ser visto como o único ator social, passando a contar com a colaboração da iniciativa privada para corporificar a efetivação daqueles anseios, através da significativa redução de sua atividade econômica e de sua estrutura administrativa, através da desregulação; desmonopolização; venda de ações de empresas estatais ao setor privado; concessão de serviços públicos; e os contracting out (**Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, 1997, p. 13-14).

Nesse contexto, o Estado brasileiro, as instituições públicas e a sociedade civil não poderiam, simplesmente, negar sua participação no processo de integração econômica, porque esta pode ser uma saída viável para cumprir os objetivos de erradicar a pobreza e garantir o desenvolvimento social. É o momento de aproveitar o movimento de redimensionamento da economia mundial.

Isto não significa porém, que a inserção deva ser imediata, obrigatória e de maneira assodada. Neste particular, é que reside a importância da soberania nacional, que visa assegurar independência política e econômica entre as nações.

Dessa maneira, integrar-se não implica em abrir as portas para a exploração do mercado nacional, sem qualquer instrumento eficaz que proteja a produto e o trabalhador brasileiros, tendo em vista as suas desvantagens competitivas. Para competir, é preciso, antes, se preparar e criar os meios próprios e necessários, para depois, levar adiante uma competição sadia e benéfica.

Neste aspecto, é que ganha corpo a observância do princípio da soberania nacional inserto no Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, pois soberania significa prevalência da identidade nacional, do produto e do trabalhador brasileiros.

É necessário notar ainda, que, ao nível da integração econômica, são as diferenças, e não as semelhanças, que permitem uma certa margem de vantagens competitivas. Preservar, em níveis satisfatórios, a margem de diferenciação do mercado produtor e o acesso ao produto nacional por parte do mercado consumidor interno é uma forma de assegurar certas vantagens econômicas, que proporcionam crescimento econômico, por sua vez, o desenvolvimento.

É que, dentro do processo de integração econômica, observa-se, a tendência à massificação das informações e dos produtos vendidos em escala mundial. Este é exatamente o contraponto da globalização, pois nivela, muitas vezes por baixo, o gosto, a capacidade e a intenção do mercado consumidor. Em concordância com este contraponto da civilização globalizante, **José Martins Catharino** destaca o fenômeno geral da *coisificação das pessoas* e da *pessoalização das coisas*, "*como se dá com os robôs, com os computadores, chamados eles, e com a empresa*" (1997: 25).

6. A Soberania Nacional como Princípio da Ordem Econômica Constitucional

A soberania está incluída na Constituição Federal, inicialmente, como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, I). É requisito essencial para a formação do Estado nacional.

Segundo **Angel Modesto Paredes** (1961:55), "*la noción de soberania comprende: la idea de igualdad entre los Estados, la de su libertad y la de de su independencia*".

Outrossim, como antes referido, foi incluída também como princípio da Ordem Econômica Nacional, indicando cuidar-se de *soberania econômica nacional*. Trata-se de princípio constitucional impositivo. Na palavra de **Eros Roberto Grau** (1997, 246/247), deve cumprir dupla função, "*como instrumental e como objetivo específico a ser alcançado*".

Para ele, a soberania econômica nacional "*não supõe o isolamento econômico, mas antes, pelo contrário, a modernização da economia - e da sociedade - e a ruptura de nossa situação de dependência em reação às sociedades desenvolvidas*".

Mesmo com a Emenda Constitucional nº6, de 15/08/95, que, entre outras modificações revogou *in totum* o artigo 171 da Constituição, pretendendo, além de impedir discriminação contra empresas e capital estrangeiro, impedir o apoio, a proteção, a concessão de benefícios às empresas e ao capital nacional (**Grau**, ob. cit., p. 273), deve prevalecer a orientação consubstanciada no intocado conceito de soberania nacional, no sentido de reger as atividades econômicas desenvolvidas no país.

No que diz respeito à eficácia e aplicabilidade do preceito de que se trata, é necessário asseverar que a soberania nacional no contexto das normas

de conteúdo econômico, possui plena eficácia e aplicabilidade, na forma da lição do prof. **José Afonso da Silva**, no seu *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* (1998).

O ilustre constitucionalista, na obra citada, traça um quadro sobre eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais em três categorias. Segundo ele, a norma constitucional pode ser de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral; de eficácia contida e aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral; e de eficácia limitada e de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

Assim, conceitua as normas constitucionais de eficácia plena, aplicabilidade direta, imediata e integral, como *"aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular"*(p.101).

Como explicitado pelo próprio Autor, os princípios da ordem econômica e social incluem-se na categoria de princípios políticos constitucionais conformadores, sendo aqueles que *"exprimem as concepções políticas fundamentais do poder constituinte, todos os órgãos do poder devem considerá-lo como princípios rectores e operantes quer no momento da criação do Direito, quer no momento de sua aplicação"*, constituindo-se *"Direito imediatamente vigente e diretamente aplicável"* (p. 143).

7. Conclusão

Desta forma, a previsão do artigo 170, I da Constituição deve ser observada, na prática, tanto para a elaboração de políticas públicas no âmbito interno quanto para celebração de tratados e acordos internacionais.

Isto deve ser observado, não somente porque a ordem jurídica interna determina que assim se faça, mas porque, essencialmente, é capaz de viabilizar um projeto nacional em condições de colocar a sociedade brasileira diante de processo de integração econômica, de acordo com as especificidades que lhe são próprias. Nesse sentido, além de prever que o país, no âmbito das relações internacionais, será regido pela independência nacional, a Constituição Federal dispõe que a soberania nacional é o instrumento que preserva a sua identidade nacional.

A preservação da soberania nacional deve ser vista como um eficiente mecanismo capaz de assegurar vantagens competitivas no âmbito internacional, pois garante a diferença entre os povos e entre os mercados.

Assim, a soberania deve orientar a busca pela realização dos fins do Estado (desenvolvimento nacional) e dos fins de toda e qualquer atividade econômica (existência digna do ser humano). Tanto mais, deve orientar o Estado na persecução de políticas públicas que viabilizem a inserção da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no contexto mundial.

Da forma como inserto na Carta Política 1988, o princípio da soberania nacional não representa um despropósito ao desenvolvimento e à globalização, ao contrário, sinaliza a forma como o país deve promover a sua integração econômica, devendo ser plenamente observada pelos poderes infraconstitucionais. Portanto, insculpido como está, no Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, é, antes de tudo, um instrumento que pode nos levar ao encontro da prosperidade, do progresso e do desenvolvimento, na direção da justiça social, e a fim de assegurar a todos a digna existência.

Referências Bibliográficas:

- BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*. Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 1993.
- CATHARINO, José Martins. *Neoliberalismo e Seqüela*. São Paulo, Editora LTr, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Atlas S.A.- 1996, 6ª edição.
- _____. *Parcerias na Administração Pública - Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas*, São Paulo, Editora Atlas S.A.- 1997, 2ª edição revista e ampliada.
- FERNANDES, Edson Carlos. *Sistema Tributário no Mercosul*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Editora Saraiva, 18ª edição, revista e atualizada, 1990.
- GOMES, Orlando. *Direito e Desenvolvimento*, Salvador, Publicações da Universidade da Bahia, série II, nº24, 1961.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, São Paulo-SP, Malheiros Editores, 3ª edição, 1997.
- ITUASSÚ, Oyama César. *Curso de direito Internacional Público*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1986.
- LITRENTA, Oliveiros L., *Manual de Direito Internacional Público*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1968.
- NÓBREGA, Maílson Ferreira da. "A Estrutura do Sistema Financeiro no País", in: *Aspectos Constitucionais e Econômicos do Sistema Financeiro*, São Paulo, ICBC, 1997, 133p.
- PAREDES, Angel Modesto. *Las últimas Transformaciones de Derecho Internacional*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1961.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, São Pulo, Editora LTr, 3ª edição revista e atualizada, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 11ª edição revista, 1996.
- _____. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, São Paulo, Malheiros Editores, 3ª edição revista, ampliada e atualizada, 1998.