

Normas Constitucionais Programáticas: limites e possibilidades para a consolidação de Estados Constitucionais Cooperativos na Integração Latino-Americana

*Felipe Neves Caetano Ribeiro*¹

Resumo

Com base no conceito de Estado Constitucional Cooperativo, proposto por Peter Häberle, esse artigo analisa a função das normas constitucionais programáticas voltadas para a integração regional no fortalecimento de Estados Constitucionais Cooperativos na América Latina. Em um contexto de mudanças no Direito internacional e no Direito interno, decorrentes da globalização econômica, as normas constitucionais programáticas voltadas para a integração regional tornam-se complementares às normas programáticas de finalidade social, face à emergência de desafios comuns aos Estados latino-americanos que podem ser enfrentados, de maneira mais eficaz, conjuntamente.

Palavras-chave: América Latina. Integração. Estado Constitucional Cooperativo. Normas constitucionais programáticas.

Normas Constitucionales Programáticas: límites y posibilidades para la consolidación de Estados Constitucionales Cooperativos en la integración latinoamericana

Resumen

Este artículo busca analizar la función de las normas constitucionales programáticas de integración regional en el fortalecimiento de Estados Constitucionales Cooperativos en Latinoamérica, según el concepto de Estado Constitucional Cooperativo, propuesto por Peter Häberle. En un contexto de cambios impuestos por la globalización económica al Derecho internacional y al derecho interno, las normas constitucionales programáticas de integración regional se tornan complementares a las normas programáticas de finalidad social, delante del surgimiento de desafíos comunes a los Estados latinoamericanos, que pueden ser afrontados, de manera más eficaz, conjuntamente.

Palabras clave: Latinoamérica. Integración. Estado Constitucional Cooperativo. Normas constitucionales programáticas.

Constitutional Programmatic Rules: limits and possibilities for the consolidation of Cooperative Constitutional States in the integration of Latin America

Abstract

Based on the concept of Constitutional Cooperative State, proposed by Peter Häberle, this article analyzes the role played by constitutional programmatic rules designed to further regional integration in the task of strengthening Cooperative Constitutional States in Latin America. In a context of changes in the international and internal laws, consequence of the economic globalization process, constitutional programmatic rules designed to stimulate regional integration become complementary to rules related to the promotion of social rights,

¹Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Correio eletrônico: felipenevescr@yahoo.com.br.

mainly in a context characterized by the emergence of common challenges to Latin American states, which can be more effectively faced by means of coordinated and joint action.

Keywords: Latin America. Integration. Cooperative Constitutional State. Programmatic rules.

Introdução

Ao longo do século XX, em consonância com a passagem de um Direito Internacional de coexistência para um Direito Internacional também pautado pela cooperação e pela solidariedade (AMARAL JÚNIOR, 2011), as Constituições de vários Estados latino-americanos incorporaram normas para o direcionamento da ação estatal no âmbito das relações internacionais, sobretudo no que concerne à abertura desses Estados ao direito internacional e à integração com outras ordens jurídicas. A Constituição da Guatemala de 1985 (GUATEMALA, 1985; HÄBERLE, 2007), por exemplo, estabeleceu, em seu artigo 151, normas que, dentre outros aspectos, incluem a cooperação com Estados, “cujo desenvolvimento econômico, social e cultural seja análogo àquele da Guatemala, com o propósito de encontrar soluções apropriadas a seus problemas comuns e de formular, conjuntamente, políticas tendentes ao progresso”. Da mesma forma, a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu, no parágrafo único de seu artigo 4º, 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” (BRASIL, 1988).

As normas constitucionais que dispõem acerca da cooperação e da integração entre Estados, qualificadas por Celso de Mello (2000) como integrantes do Direito Constitucional Internacional, apresentam frequentemente aspecto programático, o que significa que, embora vinculantes, sua eficácia se restringe inicialmente a uma orientação aos Poderes Públicos, como um programa finalístico das respectivas atividades (AMARAL DINIZ, 2009). Por meio dessas normas, a atuação estatal torna-se dirigida à concretização de Estados Constitucionais Cooperativos, definidos como aqueles “que encontram a sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais” (HÄBERLE, 2007, p. 4). Essa forma de Estado, inicialmente estimulada por dispositivos formais nas Constituições – devido à dificuldade de encontrar, no início, consenso “acerca de objetivos práticos” (HÄBERLE, 2007, p. 9). –, deve materializar-se como uma forma necessária de estatalidade legítima do amanhã, de modo a preparar os Estados para os desafios atuais impostos pela globalização ao constitucionalismo (HÄBERLE, 2007).

Este artigo analisa, a partir do marco teórico proposto por Peter Häberle, a função desempenhada pelas normas constitucionais programáticas, bem como seus limites e possibilidades no caminho para a existência de Estados Constitucionais Cooperativos na integração da América Latina e no enfrentamento de desafios sociais comuns. Dessa forma,

abordam-se, primeiramente, os efeitos da globalização e das transformações no Direito Internacional que implicaram em uma mudança quanto à compreensão do conceito de soberania. Em seguida, identificam-se as consequências dessas transformações para o constitucionalismo, que passa a enfrentar o desafio do diálogo, da interdependência e do entrelaçamento com outras ordens jurídicas (NEVES, 2009, p. 62). Posteriormente, abordam-se as normas constitucionais programáticas voltadas para a cooperação e para a integração, perquirindo as possibilidades e os limites dessas regras para a cooperação e para a integração entre os Estados Constitucionais latino-americanos, em temas de interesse conjunto.

Ao final, realiza-se uma análise do cumprimento do parágrafo único, artigo 4º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a fim de identificar a concretização de cada um dos aspectos mencionados nesse dispositivo, relacionados à integração do Brasil com a América Latina. Conclui-se que, apesar das dificuldades inerentes aos processos de integração, os Poderes Públicos do Estado brasileiro têm atuado de maneira satisfatória na promoção contínua de uma comunidade latino-americana de nações, conforme se depreende da ampliação gradual das instituições e das organizações internacionais que reúnem os Estados da região, bem como da ampliação das iniciativas voltadas para a integração social, cultural e econômica. Embora ainda haja desafios a serem superados, essas ações favorecem a existência dos meios necessários para que a norma constitucional programática do artigo 4º, parágrafo único, tenha, futuramente, plena eficácia (MORAES, 2008), além de permitir a existência meios eficazes para o enfrentamento dos desafios sociais intensificados e impostos pela globalização a essas sociedades.

Conclui-se, também, que as normas programáticas de integração regional complementam as normas programáticas de finalidade social dos textos constitucionais latino-americanos, a fim de que estas últimas possam ser efetivamente promovidas em um contexto de mudanças e de desafios ao constitucionalismo. Os entraves sociais e econômicos enfrentados pela América Latina podem ser respondidos, de forma mais adequada, caso sejam enfrentados por uma comunidade de Estados Constitucionais, dispostos a cooperar.

Da Coexistência à cooperação e à solidariedade: transformações no Direito Internacional e no Direito Constitucional

Ao longo do século XX, o Direito Internacional, baseado na ideia Westphaliana de simples sobrevivência e de coexistência, reconhece crescentemente, a importância da cooperação. A ênfase conferida à soberania e à vontade de cada Estado cede lugar à colaboração exigida pela interdependência em temas como economia, direitos humanos e meio ambiente (AMARAL JÚNIOR, 2011), de modo que questões antes restritas ao âmbito

interno dos Estados começam a ser discutidas em bases bilaterais e multilaterais. Desde meados do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, essa tendência é fortalecida pelo surgimento de diversas organizações internacionais (GALINDO, 2000), como a Organização das Nações Unidas (ONU), cuja carta estabelece limitações ao uso da força e reafirma a importância da proteção aos direitos humanos. Nesse contexto, “o surgimento das organizações internacionais, e os imperativos da coexistência pacífica da nova era nuclear, evidenciaram a necessidade de afastar qualquer pretensão de supremacia sob o pretexto do exercício dos poderes soberanos” (TRINDADE, 2002, p. 1046), impondo limites à vontade estatal.

A ONU, voltada inicialmente, sobretudo, para a paz e para a segurança internacionais, expandiu, de maneira gradual, sua atuação para temas nos quais se verificava uma interdependência crescente, tornando o unilateralismo inviável. Nas décadas de 1960 e de 1970, por exemplo, a temática do desenvolvimento adquiriu destaque com o aumento do comércio mundial e, sobretudo após o fim da Guerra Fria, a ênfase em temas de segurança foi gradualmente substituída por uma ampliação dos debates acerca de questões econômicas, sociais e humanas, envolvendo a integração interestatal, a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente. Nesse sentido, “o Direito Internacional, ao transcender os antigos parâmetros do direito clássico da paz e da guerra, equipou-se para responder às novas demandas e aos desafios da vida internacional, com maior ênfase na cooperação e na solidariedade” (AMARAL JÚNIOR, 2011, p. 1054). Essas mudanças no Direito Internacional repercutem, também, no âmbito interno dos Estados e nos instrumentos que regem seus ordenamentos jurídicos.

O processo de globalização tem tido efeitos sobre o Direito Internacional, que são frequentemente mencionados em termos de “proliferação de normas convencionais e de organizações internacionais”, bem como “aproximação jurídica via cooperação e integração” (GARCIA, 2004, p. 46). Esse processo, cujas consequências e características ainda não foram totalmente analisadas, repercute no direito interno dos Estados constitucionais por meio da vinculação a um número crescente de convenções e pelo compromisso internacional com temas que afetam mais de uma ordem jurídica e que se revestem de interesse comum. As consequências da globalização para o Direito ocorrem tanto interna quanto externamente, de modo que algumas transformações no Direito Internacional refletem-se nas normas constitucionais dos Estados (TUSHNET, 2009). A passagem de um direito internacional de coexistência para um Direito Internacional pautado também na cooperação e na solidariedade impôs limitações ao conceito clássico de soberania, o que repercutiu no constitucionalismo, de modo que:

As crises do modelo constitucional estão vinculadas, partindo de uma perspectiva

espacial, ao esgotamento do modelo jurídico-político instaurado depois da Paz de Westfalia. A insuficiência do modelo constitucional vem a corroborar com a finitude do Estado como instância básica. Por isso, o novo constitucionalismo precisa submeter à revisão este vínculo estatal que começa a falhar. Não se trata de negar o espaço da ordem constitucional dentro do âmbito estatal, mas de sustentar a necessidade de desenvolver-se um constitucionalismo pós-nacional que deve estar aberto a um discurso constitucional pleno e a processos, também, novos à margem da própria instância estatal (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 44).

Como resposta às transformações no Direito Internacional e à interdependência estimulada pela globalização econômica, as Constituições estatais englobaram dispositivos voltados para o diálogo e para a cooperação. Desde meados do século XX, as Constituições de alguns Estados europeus, por exemplo, reagiram ao processo de integração realizado naquele continente com normas que não só regulamentam a cooperação interestatal, mas também a encorajam (HÄBERLE, 2007). Conquanto a soberania ainda seja usada como meio para esquivar-se – ou tentar esquivar-se – de obrigações ou de responsabilidades internacionais, verifica-se, crescentemente, que a cooperação se torna um imperativo para os Estados constitucionais, sob pena de um isolamento desfavorável, considerando-se a cooperação exigida em uma série de temas, como o próprio comércio e sua regulação. Conforme ressaltado por José Canotilho (1999, p. 1275):

A globalização das comunicações e informações e a expansão mundial de unidades organizativas internacionais (organizações não governamentais), privadas ou públicas (mas não estatais), deslocam o papel obsidante do ‘ator estatal’, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política e econômica cada vez mais estruturante (CANOTILHO, 1999, p. 1275).

No marco dessas mudanças, é que surge a proposição de Peter Häberle (2007, p. 3) do Estado Constitucional Cooperativo - uma forma de Estado ainda em construção e fundamentada em questões de aspecto “ideal-moral – expresso por meio de disposições constitucionais como ‘cooperação internacional’ ou ‘responsabilidade’ –” e, também, de aspecto “sociológico-econômico”, refletindo preocupações com a escassez de recursos naturais e com o desenvolvimento. O Estado Constitucional Cooperativo apresenta-se como a resposta ao desenvolvimento de um “Direito Internacional Cooperativo” (HÄBERLE, 2007, p. 7) e, à crescente “humanização do Direito Internacional” (TRINDADE, 2002, p. 1051). Por meio desse conceito propõe-se que, atualmente, “o Estado Constitucional e o Direito Internacional transformam-se em conjunto. O Direito Constitucional não começa onde cessa o Direito Internacional” (HÄBERLE, 2007, p. 11) e, por esse motivo, o diálogo entre suas fontes deve resultar, futuramente, na formação de um Direito comum de cooperação.

Na América Latina, a constitucionalização do Direito Internacional e a internacionalização do Direito Constitucional têm ocorrido por intermédio de canais de comunicação (NIJMANN e NOLLKAEMPER, 2007), dentre os quais se inserem as normas constitucionais programáticas. Ao estabelecerem diretrizes para a integração e para a

cooperação internacional, essas regras tornam-se instrumentos importantes no que concerne à gradual abertura dos Estados e no reconhecimento de que o diálogo e a cooperação constitucional afiguram-se como modelos mais adequados para responder aos desafios impostos pela globalização ao constitucionalismo. Trata-se de uma maneira pela qual os Estados constitucionais têm buscado responder às transformações decorrentes da globalização e às suas implicações sociais, econômicas e interestatais, mormente no que se refere à interdependência, à necessidade de vinculação a normas internacionais e à cooperação para promover objetivos comuns.

Normas constitucionais programáticas como instrumentos para o avanço da integração latino-americana

Normas constitucionais programáticas, por definição, são aquelas que estabelecem uma orientação aos poderes públicos de um Estado, impondo limites à autonomia de sujeitos privados ou públicos, em decorrência de interesses a serem regulados (SILVA, 2007). Trata-se de regras sujeitas a uma normatividade futura, razão pela qual não configuram um direito de aplicabilidade imediata. Sua eficácia é garantida pelo fato de impedirem o legislador de editar normas em sentido contrário àquelas determinadas pelo constituinte, caracterizando-se por estabelecerem uma obrigação política aos órgãos com competência normativa; por informarem a concepção estatal, ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade; por imporem uma condicionalidade à atuação da Administração e por funcionarem como diretrizes teleológicas (DINIZ, 2009). Nesse sentido, segundo o ensinamento de Jorge Miranda (1990, p. 218), as normas constitucionais programáticas:

são de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não o único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestida de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade).

Frequentemente referidas na doutrina para tratar da tutela estatal de direitos sociais e econômicos, as normas programáticas foram incluídas, também, nas Constituições de Estados latino-americanos, para estabelecerem o objetivo da integração e da cooperação no âmbito regional. A importância dessas regras, em um contexto de transformações da atuação do Estado, é ressaltada por José Afonso da Silva (2007, p. 141), ao afirmar que “as normas programáticas são de grande importância, como dissemos, porque procuram dizer para onde e como se vai, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico” (SILVA, 2007, p. 141). Desse modo, a própria existência de normas programáticas e de

Constituições dirigentes pode ser compreendida sob a perspectiva de mudanças no Direito, desencadeadas pela globalização econômica e cultural, que também repercute nas relações interestatais.

Da mesma forma que as Constituições dirigentes e suas normas programáticas podem ser consideradas uma resposta ou um “direito antecipador da mudança social” (CANOTILHO, 1994, p. 458), pode-se compreender as normas programáticas de integração e de cooperação como uma resposta às transformações no Direito Internacional e nas atividades dos Estados Constitucionais em suas relações exteriores. Reconhece-se, por meio dessas normas, que o aprofundamento da cooperação e da integração deve ocorrer de acordo com as possibilidades conjunturais, a fim de que as transformações ainda em curso possam, também, serem observadas no desenvolvimento dos processos de integração.

Nos últimos anos, constata-se que as normas constitucionais programáticas voltadas para as relações exteriores têm orientado, efetivamente, a atuação de diversos Estados latino-americanos quanto à abertura para a integração e para a cooperação regional. Como exemplo, pode-se mencionar a Constituição uruguaia de 1967, a qual estabelece, na segunda parte de seu artigo 6º, que “a República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas. Além disso, propenderá à efetiva complementação de seus serviços públicos” (URUGUAY, 1967). Esse dispositivo, segundo Maria Laura San Martino de Dromi (2009), é interpretado como tendo claro conteúdo programático, proporcionando critérios de interpretação que permitem que o Uruguai participe de processos de integração regional com outros países, para defender suas economias.

No mesmo sentido, a Constituição venezuelana de 1999 estabelece, na primeira parte de seu artigo 153, que “A República promoverá e favorecerá a integração latino-americana e caribenha, a fim de avançar rumo à criação de uma comunidade de nações, defendendo os interesses econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região” (VENEZUELA, 1999). A existência dessa norma programática representou, segundo o professor da Universidade Central da Venezuela, Jorge Luis Suárez Mejías (2007), um meio pelo qual o Estado venezuelano² e, sobretudo, seu Poder Judiciário, tem demonstrado crescente interesse em promover a inclusão das normas estabelecidas em processos de integração regional. Como exemplo, cita-se o caso SOFAVEN³, julgado pelo Tribunal Superior Primeiro do Contencioso

2 A Venezuela é, atualmente, membro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A decisão de deixar a Comunidade Andina foi anunciada em 2006, ocasião em que foi feito o pedido de adesão ao MERCOSUL. A retirada formal da Comunidade Andina ocorreu em abril de 2011.

3 Para informações acerca desse caso, em envolvendo a empresa colombiana de comercialização de carros SOFAVEN veja: Suárez Mejías, Jorge L. “El Contencioso Andino de la Responsabilidad Patrimonial de los Estados: el caso SOFAVEN”. Congreso Internacional sobre Derecho Administrativo. Homenaje al Profesor Luis Enrique Fariás Mata. Universidad de Margarita (UNIMAR), El Valle (Isla de Margarita), 2006.

Tributário na Venezuela, o qual estabeleceu que o Direito Andino e, em geral, o Direito Comunitário, devem ser considerados de aplicação direta. Ainda segundo o professor Jorge Luis Suárez Mejías (2007), uma sentença como a do caso SOFAVEN, sem um artigo como o 153 da Constituição de 1999, não teria sido possível, ou dificilmente teria existido (SUÁREZ MEJÍAS, 2007).

O atual ritmo do processo de integração na América Latina tem sido favorecido pela existência de normas constitucionais programáticas voltadas para a integração. No âmbito regional, essas normas pavimentam o caminho para a existência de Estados Constitucionais Cooperativos, abertos e crescentemente dispostos ao diálogo e à cooperação internacional. No âmbito interno de cada Estado, as normas programáticas de integração regional configuram a base para os projetos e para as ações desenvolvidas, atuando como diretrizes e prevenindo a realização de medidas contrárias a seus dispositivos. Apesar desses avanços, é preciso perquirir em que medida essas normas podem contribuir para a protelação dos objetivos nelas estabelecidos, atuando predominantemente de forma simbólica, sem que sejam tomadas medidas para a concretização de suas disposições.

Normas constitucionais programáticas e constitucionalização simbólica

Os limites das normas constitucionais programáticas no caminho para a construção de Estados Constitucionais Cooperativos na América Latina podem decorrer da situação em que se verifica o problema da Constitucionalização Simbólica, identificada quando há uma “hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos constitucionais”. Reconhecendo-se que “o ‘simbólico e o ‘instrumental’ interagem reciprocamente para possibilitar a concretização das normas constitucionais”, a Constitucionalização Simbólica constitui um obstáculo à realidade do Estado Constitucional Cooperativo, que constitui, além de uma ideal, uma realidade em constante consolidação (NEVES, 2011, p. 96). Igualmente, a submissão completa do Estado às exigências de liberalização e de desregulamentação impostas pela economia podem obstar o aprofundamento da integração regional.

No contexto de transformações ocasionadas pela globalização, surgem as denominadas normas “pseudoprogramáticas”, as quais se caracterizam “por serem ‘letra-morta’ em um sentido exclusivamente normativo-jurídico, sendo relevantes na dimensão político-ideológica do discurso constitucionalista-social” (NEVES, 2011, p. 116). Trata-se da situação em que o programa imposto pela norma é usado apenas simbolicamente e como forma de protelação ou de afirmação de uma ideologia, enquanto não se desenvolvem as ações necessárias à concretização do dispositivo. Essa situação não condiz com o significado e com a função

própria das normas constitucionais programáticas, porquanto “um programa aspira a uma prática e não apenas a uma teoria”, e “a programática de uma Constituição dirigente, democraticamente fixada e compromissoriamente aceite, aspira tornar-se a dimensão visível de um projeto de justo comum e de direção justa” (CANOTILHO, 1994, p. 22).

O enfraquecimento e o esvaziamento das normas programáticas relativas aos direitos sociais e econômicos podem reproduzir-se nas normas voltadas para a integração regional, caso os Estados se deixem afetar, exclusivamente, pelos ditames da economia. Do mesmo modo que “o recuo das funções do Estado por obra da expansão frenética do subsistema econômico alcança as cartas constitucionais cujo conteúdo programático econômico e social perde vigor” (JULIOS-CAMPUZANO, 2009, p. 83), os processos de integração podem também ter seus ritmos e seus conteúdos programáticos obstados por crises econômicas que exigem como solução ora o liberalismo, ora o protecionismo, favorecendo ou a desregulamentação, ou um posicionamento autárquico e contrário à abertura e à integração. Nesse sentido, as normas constitucionais programáticas são importantes na tarefa de estabelecer uma diretriz permanente para os Estados Constitucionais, devendo ser interpretadas pelos governos como um compromisso relevante, já que o próprio avanço gradual da integração entre Estados configura uma forma adequada de evitar o esvaziamento do programa dessas normas e daquelas relacionadas à promoção de direitos sociais. Conforme ressaltado por Alfonso de Julios Campuzano (2009, p. 92-3):

A sobrevivência do Constitucionalismo, enquanto compromisso axiológico substantivo diante das investidas do capitalismo global reclama empenhos supranacionais. A via do cosmopolitismo constitucional não pode manifestar-se apenas na redução da pluralidade em uma homogeneidade superficial e forçada. Não se trata, portanto, de suprimir os complexos ordenamentos jurídicos estatais, mas sim de articular mecanismos válidos de interpretação e interdependência. Diante da velha e ultrapassada imagem da Constituição como ápice de um ordenamento jurídico autárquico e autossuficiente, reivindica-se a Constituição como elemento articulador de complexas redes interdependentes, capaz de evitar que as exigências fáticas dos mutantes fluxos normativos transnacionais vulnerem as exigências normativas dos valores constitucionais.

Verifica-se, a partir de uma análise da norma do artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal brasileira de 1988, que o Brasil (1988), por exemplo, tem conseguido estimular processos de integração na América Latina que refletem a necessidade de um constitucionalismo cooperativo, em temas em que a interdependência torna a ação conjunta mais compatível e necessária. Os projetos de integração regional na América Latina, embora contem com documentos cuja dimensão simbólica ainda ultrapasse a dimensão jurídico-instrumental, têm-se beneficiado da existência de normas programáticas voltadas para a integração em diversas Constituições nacionais, o que torna esse processo um objetivo comum e cuja importância é reconhecida para o enfrentamento de desafios comuns a toda a

região.

A norma do artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira de 1988 e a integração na América Latina

O artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Brasileira de 1988, 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” (BRASIL, 1988). Esse dispositivo tem sido classificado pela jurisprudência⁴ e pela doutrina como uma norma constitucional programática, razão pela qual constitui, além de uma autorização para negociar acordos de integração com os demais Estados da América Latina, uma diretriz de interpretação de outros dispositivos constitucionais (CARNEIRO, 2006). A integração exortada pelo parágrafo único do artigo 4º, a exemplo de dispositivos semelhantes de outras Constituições latino-americanas, abrange também aspectos sociais e culturais, o que torna essa norma mais compatível com os atuais desafios da globalização na América Latina, complementando as chamadas normas programáticas de fins sociais.

O programa constitucional de estabelecer uma comunidade latino-americana de nações reconhece a importância de integração com os demais Estados na América Latina para o enfrentamento de desafios comuns, contribuindo, também, para a função de consolidar a política de integração da latino-americana como um objetivo de Estado, mantido por diferentes governos. No aspecto econômico, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, representou, por exemplo, uma maneira de os países da região unirem esforços para a defesa de suas economias, para a associação inter-regional e para uma inserção internacional econômica mais fortalecida da América do Sul. Além disso, a integração econômica tem sido gradualmente intensificada, em diferentes gestões governamentais, por medidas como o sistema de pagamentos em moeda local firmado entre Brasil e Argentina; a formação de uma área de livre comércio que abrange o MERCOSUL e os países da Comunidade Andina⁵; a recente adoção de um Código Aduaneiro e de um cronograma para a eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum no MERCOSUL, além de diversas outras medidas tomadas periodicamente nas reuniões do Conselho Mercado

4 Como exemplo, veja: “Sob a égide do modelo constitucional brasileiro, mesmo cuidando-se de tratados de integração, ainda subsistem os clássicos mecanismos institucionais de recepção das convenções internacionais em geral, não bastando, para afastá-los, a existência da norma inscrita no art. 4º, parágrafo único, da CR, que possui conteúdo meramente programático e cujo sentido não torna dispensável a atuação dos instrumentos constitucionais de transposição, para a ordem jurídica doméstica, dos acordos, protocolos e convenções celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul.” (CR 8.279-AgR, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-6-1998, Plenário, DJ de 10-8-2000.)

5 Os países do MERCOSUL e da CAN conformam, desde 2003, na prática, uma área de livre comércio.

Comum⁶.

No âmbito político, a integração tem sido promovida por meio de uma superposição inclusiva de organizações internacionais regionais que proporcionam a formação de círculos concêntricos, ampliando o espaço geográfico da cooperação na América Latina. Trata-se, por exemplo, do caso da União Sul-americana de Nações (UNASUL), criada para reunir todos os Estados sul-americanos, com a possibilidade de adesão dos demais Estados da América Latina, de acordo com o artigo 20 de seu tratado constitutivo. A UNASUL apresenta objetivos referentes às áreas econômica, política, social e cultural, os quais têm sido gradualmente buscados por meio de seus Conselhos Setoriais⁷, voltados para o equacionamento de problemas comuns na região, a exemplo da defesa, do combate ao problema mundial das drogas e segurança pública. No mesmo sentido, deve-se ressaltar a criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e caribenhos (CELAC), que incorpora, desde 2010, os trabalhos do Grupo do Rio e da Cúpula da América-latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), ambos engajados na cooperação e na manutenção da estabilidade política da América Latina.

Nos âmbitos social e cultural, a norma programática do parágrafo único, artigo 4º, também tem contribuído para ressaltar o aspecto cooperativo do Estado brasileiro e a cooperação regional, promovendo o enfrentamento de desafios comuns, como o melhor acesso à saúde e à educação. Nesse sentido, o Conselho de Saúde da UNASUL, que originou ações como a formação de Institutos Nacionais do Câncer e de uma Rede de Gestão de Riscos de desastres em saúde na América do Sul, concorre para a cooperação no que concerne a pesquisas e políticas públicas de enfrentamento de epidemias e de melhoramento do sistema de saúde regional. Do mesmo modo, ações como a criação da Universidade Latino-americana (UNILA), com sede em Foz do Iguaçu, constituem um avanço no que concerne ao aperfeiçoamento do ensino superior na região, bem como no que concerne à integração e ao intercâmbio cultural e acadêmico. O gradual cumprimento do artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal brasileira tem contribuído para tornar o objetivo da integração latino-americana uma política permanente e tem colaborado para a promoção de metas sociais compartilhadas pelos Estados latino-americanos.

Conclusões

6 Trata-se do órgão de cúpula do MERCOSUL, composto ora por chefes de Estado e de Governo, ora por ministros das relações exteriores dos Estados membros. Reúne-se semestralmente.

7 A UNASUL conta, atualmente, com dez Conselhos Setoriais: Conselho Sul-americano de Saúde; Conselho de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-americano; Conselho Sul-americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-americano; Conselho Eleitoral e Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional.

Ao longo do século XX, a globalização impôs algumas limitações ao conceito clássico de soberania, devido ao surgimento de relações de interdependência no que concerne a temas econômicos e sociais e ao caráter crescentemente difuso das fronteiras. Essa mudança impactou o Direito Internacional, que se distancia da lógica de sobrevivência e de coexistência da Paz de Westphalia, voltando-se, também, para a cooperação e para a solidariedade. O Direito Constitucional também é impactado por essas mudanças, de modo que os desafios emergentes para as ordens jurídicas nacionais transcendem o âmbito territorial dos Estados, o que resulta no entrelaçamento com outras ordens e na integração, inclusive como forma de fornecer soluções mais adequadas aos problemas comuns.

Na América Latina, a integração regional e abertura dos Estados à cooperação têm sido exortadas por meio de normas constitucionais programáticas, que, embora não tenham plena eficácia imediata, vinculam os Poderes públicos dos Estados, impedindo-os de agir de forma contrária a suas diretrizes. Essas normas têm tido uma função importante no que concerne à integração dos Estados latino-americanos, ao tornar esse objetivo um ideal comum enquanto política de Estado, seguida por diferentes governos. Conquanto ainda haja o risco de que essas normas possam vir a ser reduzidas unicamente a sua dimensão simbólica, tem-se verificado, na América Latina, a crescente concretização desses dispositivos.

As normas constitucionais programáticas voltadas para a integração e para a cooperação latino-americana em aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais têm contribuído para o avanço na superação de desafios comuns. Ao unir esforços entre os Estados para o combate a epidemias, à desigualdade social e ao narcotráfico, por exemplo, a integração concorre, também, para o cumprimento das normas programáticas de fins sociais, relacionadas à saúde e à cultura. Nesse contexto, as normas programáticas voltadas para integração regional são coerentes com os novos desafios impostos ao constitucionalismo e ao próprio Direito Internacional, permitindo, também, certa flexibilidade e possibilidade de ação, de acordo com as modificações e com as possibilidades estruturais.

Referências

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 2ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf.

Acesso em: 14 Jan. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*.

Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1994.

_____. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 3º ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNEIRO, Patrícia Helena dos Santos. *Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul, à luz dos seus antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial com a União Europeia*. 2006. 1798 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, Espanha.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DROMI, María Laura San Martino de. *Industria y comercio en el Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2009.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. “Sê plural como o universo!”: a multiplicação dos tribunais internacionais e o problema dos regimes autossuficientes no Direito Internacional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 8, n.33, p. 7-27, 2000.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. *A terminação de tratados e o poder legislativo à vista do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional internacional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

GUATEMALA. *Constitución política de la República de Guatemala*. 1985. Disponível em: <http://www.quetzalnet.com/Constitucion.html>. Acesso em: 14 Jan. 2012.

HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Constitucionalismo em tempos de globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. 1ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

_____. *A constitucionalização simbólica*. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NIJMAN, Janne; NOLLKAEMPER, André. *New perspectives in the divide between national and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SUÁREZ MEJÍAS, Jorge Luis. *La Reforma del Artículo 153 de la Constitución de 1999: un severo retroceso de una gran avance*. Caracas: Editora Jurídica Venezolana, 2007.

TUSHNET, Mark. Inevitable globalization of constitutional law. *Virginia Journal of International Law*, v. 49, n.4, p. 985-1005, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

URUGUAY. *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967*. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/uruguay/uruguay04.html>. Acesso em: 24 Jan. 2012.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. 1999. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/venezuela/ven1999.html>. Acesso em: 24 Jan. 2012.