

**INTEGRAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO
NA AMÉRICA DO SUL***

.....
* Apresentado originalmente no Congresso da Associação Argentina de Direito Internacional, em San Juan, 2001.

José Augusto Fontoura Costa*

1 Integração e Estado

Quando se menciona a integração como um movimento ou tendência internacional, podemos estar fazendo referência a um processo que se desenvolve nos mais diversos âmbitos, como o cultural, o desportivo e o educacional. Reservaremos a expressão “integração social”, no entanto, para a formação de identidades e lealdades que servem de vínculos mediadores das relações interpessoais. Neste artigo falaremos da integração no seu sentido internacional em quatro âmbitos diversos, a saber:

| ÂMBITO | CARACTERÍSTICAS |
|-----------|---|
| Econômico | Formação de mercados únicos a partir da remoção de barreiras ao comércio, tarifárias ou não. Pode chegar à livre circulação de fatores produtivos. |
| Político | Criação de instituições capazes de mediar conflitos e aproximar a ação de Estados diversos. Utilizam-se, muitas vezes, Organizações Internacionais. |
| Jurídico | Formação de regras jurídicas válidas para vários Estados, até mesmo com aplicabilidade direta e autonomia de um ordenamento supranacional. |
| Cultural | Aproximação de tradições e padrões de comportamento, tendente à homogeneização, mesmo que mantida a diversidade. |

* Doutor em Direito Internacional pela USP, coordenador do Mestrado em Direito da UniSantos.

Embora para a teoria econômica da integração a unidade fundamental sejam os mercados – entre os quais a livre circulação de mercadorias e fatores produtivos aparecem como objetivos principais –, teorias jurídicas e políticas da integração partem, sem dúvida, dos Estados nacionais como base das regiões a serem integradas.

Para o jurista, destarte, importa observar a aproximação de países, normalmente tendo em vista a aproximação e harmonização política, social e econômica. Nomes conhecidíssimos, como União Européia, Mercosul, Aladi e Pacto Andino, fazem parte de um rol que poderia ser estendido e que, sem qualquer dúvida, está na ordem do dia dos estudos relacionados com o Direito Internacional: o dos Estados que optam pela aproximação jurídica institucionalmente mediada por Organizações Internacionais.

O paralelismo entre as teorias econômica e jurídica da integração, no entanto, é algo limitado: se, por um lado, a finalidade da integração econômica é a formação de um único mercado, por outro, não se pode afirmar com a mesma clareza que o objetivo jurídico é a formação de um único Estado...

Existem, pelo contrário, duas possibilidades elementares:

- a) manutenção da unidade e da independência política dos Estados participantes, mantida inalterada sua soberania, e
- b) formação de um Estado abrangente de todo o território e os povos sob uma nova soberania.

Cabe, por hora, esclarecer que o enfoque político e jurídico são quase sempre pautados pelo Estado e, conseqüentemente, este é normalmente visto como o principal motor dos processos integrativos.

Por outro lado, do ponto de vista da integração econômica – estritamente considerada como unificação de mercados – o Estado não é fundamental, senão como artífice da retirada de barreiras por ele mesmo colocadas: no funcionamento contínuo da região integrada, no entanto, sua função estritamente necessária não vai além da garantia da segurança. No demais, pode ser passivo.

2 Estado e internacionalidade

As noções políticas mais tradicionais tomam o Estado como centro da organização do pensamento e da atividade jurídicos, o que, aliás, tem sido dominante nos últimos três séculos (Shaw, 2000, p. 28-29). Embora o Estado-nação tenha um nascimento historicamente determinado, a construção ideológica voltada a sua legitimação, especialmente por meio da construção de uma identidade,¹ faz parecer que este tipo de instituição sociopolítica goza de uma persistência e continuidade que remonta a tempos imemoriais.

¹ Neste sentido, Hobsbawm (1992, p. 51-100). Em resumo, o nacionalismo é efetivamente baseado na continuidade política, mais do que na língua, etnia ou religião, que são, com maior importância, reforçadas depois da instauração do Estado-nação. De certa forma, estes fatores historicamente menos influentes são mais palatáveis míticamente, servindo como elementos de um discurso legitimador da unidade nacional – mesmo que pós-constituída – à medida que tende a legitimar a continuidade política.

Esta valorização do Estado, que transborda da teoria política para a teoria do Direito, dá azo tanto à centralização da produção jurídica e do uso da força como à formação de uma doutrina jusinternacionalista que se distancia da noção originária de Direito das Gentes. Neste sentido, para esclarecer sobre a origem do Direito Internacional e observar o ingresso do Estado-nação como participante essencial, podemos retomar a trajetória traçada por Truyol y Serra (1998, p. 59):²

Para Francisco de Vitoria:

A comunidade internacional é, assim, o resultado da sociabilidade natural do homem, de um alcance universal. Seu vínculo é o *jus gentium*, o Direito das Gentes, um direito que Francisco de Vitoria concebe com dois sentidos: por um lado, como direito universal do gênero humano, na tradição romana; por outro, como um direito dos povos como tais em suas relações recíprocas (*jus inter gentes*).

Na formulação de Vitoria, portanto, o sentido do *jus gentium* já surge separado do *jus inter gentes*, cabendo o esclarecimento de que, apesar de existirem Estados-nação à sua época, inclusive a própria Espanha, o conceito de povos é muito mais amplo, sendo capaz de abarcar os indígenas americanos.

Mais adiante:

Francisco Suárez deu um passo decisivo na elaboração do conceito moderno de Direito das Gentes, graças a uma distinção que foi uma verdadeira revolução copernicana na matéria. Existe, afirma, um duplo Direito das Gentes: primeiro “o Direito que todos os povos e todas as nações devem manter entre si (*inter se*)”; em segundo lugar, “o Direito que cada cidade ou reino observa em seu interior (*intra se*)”; e é notável que é o primeiro que, falando com propriedade, constitui o Direito das Gentes, pois o segundo se denomina Direito das Gentes “por razões de semelhança e de conveniência”. Francisco Suárez destacou com maior clareza que Francisco de Vitoria o papel que, junto ao Direito das Gentes natural, desempenharia o Direito das Gentes positivo, que nasce do costume e para o qual se reserva a expressão *jus gentium* (p. 62-63).

Percebe-se, portanto, mais desenvolvido o conceito de Direito Internacional, na medida em que sua aplicação no interior das comunidades, às quais se destina, passa, necessariamente, a ser mediado por estas próprias. É *entre* os sujeitos, que ainda não são vistos como Estados, mas já aparecem como cidades e reinos.

Com Grócio, perde-se a clareza aportada pelos espanhóis, especialmente Suárez, pois, sob a influência de Vasco de Menchaea, retoma a distinção *jus inter gentes* e *jus gentium* (Truyol Y Serra, 1998, p. 67).

Com a Paz de Vestfália, porém, estava por vir a noção de soberania em sua versão absoluta e, com ela, a centralização do Estado como sujeito por excelência do Direito Internacional (Truyol Y Serra, 1998, p. 72-85).

² Textos com tradução do autor.

Aquela instituição política que criava um Direito positivo único e consistente em sua esfera interna de influência subordinante, assim, apropriava-se também da exclusividade nas relações internacionais, afirmando, ademais, a independência e igualdade entre Estados. Embora sempre tenham subsistido relações particulares que iam além das fronteiras nacionais, o próprio Direito Internacional Privado passa a centrar-se nos Estados, e não mais nas pessoas, com a substituição dos estatutos pessoais e reais dos estatutários italianos e franceses pela doutrina holandesa da *comitas gentium*.

O Direito Internacional, por um período bastante longo, passa a ser compreendido, quase que exclusivamente, como Direito Interestadual. As relações internacionais, na formulação realista de Bull (1995), Carr (1999), Morgenthau (1993) e Wight (1978), entre outros, é reduzida à disputa de poder entre Estados.

Entre os cultores do Direito, particularmente, o Estado se apresenta como a pedra de toque de toda dogmática juspositivista e, para esses, passa a ser inconcebível qualquer forma de organização jurídica que apresente um mínimo de independência em relação aos Estados. O próprio debate entre monismo e dualismo, diga-se de passagem, é pautado integralmente pela questão da posição do Estado soberano em relação ao Direito Internacional, que nem o monismo radical kelseniano é capaz de demover, deixando intacta a dúvida de se a origem da validade é um ordenamento estatal ou o ordenamento internacional.³

Nesse contexto, seria impossível que toda uma leva de juristas completamente apoiada em uma ilha de estatalidade, formados já por outras gerações, que já haviam lançado base sobre a mesma terra, tenha particulares dificuldades em lidar com a dissolução e erosão das soberanias nacionais. O chão parece ruir por sobre seus pés e, feliz ou infelizmente, é o nosso caso...

É preciso notar, portanto, que a própria noção de internacionalidade, que durante tanto tempo simbolizou a possibilidade de transcender as fronteiras nacionais, é exatamente uma construção derivada, por oposição e complementaridade, da noção de nacionalidade e, portanto, de estatalidade.

A própria teoria do Direito Internacional, vale ressaltar, está colmada de referências ao Estado, na medida em que este se erige em seu principal sujeito e de cuja soberania nascem as próprias noção e funcionalidade desse ramo do Direito.

3 Globalização e crise do Estado

A globalização é, sem sombra de dúvida, um fenômeno que vem ocasionando mudanças profundas na vida econômica, social e política, com óbvios reflexos sobre a estruturação da vida pública em torno do Estado.

³ A nosso ver, este debate se encontra superado a partir da discussão da origem da aplicabilidade direta do Direito Internacional, plasmada nos conceitos de supranacionalidade e Direito Comunitário, ou seja, exatamente no momento em que a fórmula estatal parece ser superada por outros modos de organização política. Veja-se Costa (1996, p. 141-162).

Não nos importa, no âmbito deste artigo, discutir as importantes questões da nomenclatura,⁴ do início do processo⁵ e da filiação ideológica, resultante em opiniões favoráveis e contrárias à globalização. Interessa-nos, não obstante, a identificação da natureza do processo e de seus efeitos sobre outros campos da vida humana.

É possível, primeiramente, identificar a globalização como localizada nos campos tecnológico e econômico (Castells, 2001, p. 149). O desenvolvimento tecnológico da última década é o responsável pela troca rápida, eficiente e confiável de informações, principalmente por meio das redes de telecomunicação e rede mundial de computadores (Internet), baseadas nos semicondutores (*hardware*), programas de computador (*software*), fibra ótica, cerâmica supercondutora e de satélites, entre outras.

Os mercados de câmbio e bolsas de valores e mercadorias se aproveitam dessas tecnologias e, em lapsos temporais imperceptíveis, passa a ser viável concretizar operações no outro lado do mundo. Por outro lado, a informação necessária para a tomada de decisões nestes campos circula com a mesma rapidez. Como aponta Castells (2001, p. 150):

O efeito mais importante, e mais amplamente reconhecido, é a globalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros. Na década de 1990, em todas as grandes economias, menos na China, a circulação transfronteiriça de capital supera em muito o Produto Interno Bruto do país, enquanto em princípios da década de 1980, essa proporção não superava 25% do PIB. [...] com a capacidade eletrônica de deslocamento de algumas moedas para outras, e de um mercado de valores para outros, em questão de segundos, isso quer dizer que qualquer modificação, real ou antecipada, no tipo de troca de uma moeda, motiva deslocamentos maciços de capital que alteram a estabilidade monetária. Conseqüentemente, a estabilidade das economias e a previsibilidade dos investimentos [...] dependem da plena convertibilidade da moeda e da previsibilidade de seu tipo de câmbio dentro de limites razoáveis. *Este é o sentido mais direto da globalização econômica: a vinculação de fato de todas as moedas nacionais* (grifo nosso).

Essa aceleração das transações econômicas alcança todo o globo, apesar da existência de uma grande quantidade de tomadas de decisão econômicas que continuam se processando independentemente da aceleração comunicativa, devi-

⁴ Sobre a utilização de globalização e mundialização, vejam-se Shaw (2000) e Derrida, em que o filósofo francês revela que, para ele, o uso de *mondialisation* se deve ao caráter confuso e utilização ideológica do termo *globalization*.

⁵ Grandes navegações ou rede mundial de computadores: quando se inicia a globalização? A aceleração do tempo, já é apresentada com clareza por Harvey (1992, p. 219-276). Como compressão tempo-espço, o fenômeno se inicia no Renascimento e vai se intensificando com o correr do tempo. Não há, nessa linha, uma solução de continuidade que apresente a globalização como algo essencialmente novo. Por outro lado, temos a posição sustentada, p. ex., no texto de Castells (2001, p. 149): "O que é globalização? É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo [...] porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico [...] que torna possível essa globalização". Nessa opinião revela-se a percepção de uma diferença qualitativa (tempo diferido – tempo real), que é tratada por outros como simplesmente qualitativa.

do tanto ao custo de integração ao sistema de informações como à presença de outras fontes de despesa.⁶

As alterações econômicas devidas à globalização têm efeitos importantes sobre outras áreas da ação humana, como no campo político e das relações internacionais.

Não chega a ser incorreto dizer que a queda do Muro de Berlim, seguida do colapso da União Soviética (URSS) e do socialismo dos países da Cortina de Ferro, preparou o terreno para que a globalização alcançasse a maior extensão do mundo. Não obstante, tampouco é incorreto afirmar que a queda do sistema socialista centrado na URSS é um dos primeiros efeitos da globalização. Seria curioso, aliás, imaginar o impacto das novas tecnologias da informação sobre os processos de tomada de decisão em economias planejadas. Pelo menos em tese, seria possível imaginar o sistema socialista de tomada de decisões seguindo o padrão das decisões econômicas estatais ou supranacionais, em que se pode perceber uma tendência de substituição da centralização por estruturas de rede mediadas por agências de representação setorial múltipla. O fato, porém, é que o sistema econômico socialista desmoronou e, com ele, o sistema político correspondente, deixando lugar para o afloramento de democracias de mercado, pelo menos nos países em que o processo de conformação ao capitalismo industrial foi abortado abruptamente após a Segunda Guerra Mundial, como República Democrática Alemã (RDA), Hungria, Polônia, Checoslováquia e Iugoslávia.

Entretanto, o Estado socialista não foi a única vítima da globalização. As democracias capitalistas também sofreram profunda erosão de seu poder, que pode, genericamente, ser entendida a partir das seguintes transformações:

- 1) Permeabilidade das fronteiras: na mesma medida em que a economia e a informação desenvolvem fluxos globais, as fronteiras dos Estados – que têm a função de separar e proteger contra a influência externa – diluem-se e perdem sua capacidade de isolamento. No campo econômico, tanto a vinculação das moedas como a formação de complexas redes empresariais desarticulam o controle estatal.⁷ Em conseqüência, fatos ocorridos no exterior podem, rápida e imperiosamente, produzir efeitos que o Estado já não tem o condão de filtrar.
- 2) Enfraquecimento da capacidade de regulação e intervenção econômica:
 - a) o mercado mundial de câmbio e valores retira a possibilidade de livre atuação do Estado na condução de suas políticas monetárias;
 - b) a perda de capacidade de investimento, gerada pelas dívidas interna e externa, impede em grande número de Estados a condução de políticas de desen-

⁶ Transações locais de mercadorias não podem integrar-se com facilidade aos sistemas globais, sendo suficientes os nós onde se produz o "efeito tempo real" com eficiência e independentemente do suporte eletrônico digital.

⁷ Castells (2001, p. 152): "Tendo em conta o movimento acelerado das megafusões de grandes empresas nos últimos anos e a incorporação de grandes empresas asiáticas ao mercado mundial, parece provável que neste fim de século as redes globais de empresas, articuladas e coordenadas em torno das multinacionais, constituam o núcleo da economia mundial, o núcleo essencial de acumulação de capital, orientação da produção, controle de mercados, absorção de informações e geração de inovação".

volvimento e c) a estrutura em rede das decisões de empresas multinacionais, transnacionais e globais fragiliza as políticas industriais nacionais, à medida que se desenvolve um mercado internacional de sítios para localização de plantas, fragilizando as políticas industrial e tributária.

- 3) Incapacidade de manter, adequadamente, aparelhos de criação e manutenção de identidade nacional,⁶ o que torna mais difícil contar com a adesão a plataformas e políticas estatais. Particularmente, é preciso ressaltar que a incapacidade de investimento do Estado tem como uma de suas conseqüências mais nocivas a exclusão – que se afigura como definitiva – de grandes massas populacionais que já não se integram no sistema nacional (o que dizer, então, do global): excluídos do sistema produtivo pelo desemprego, excluídos da cultura nacional por carências educacionais e excluídos da seguridade social.

Lembremos, então, a noção de crise apresentada por Habermas (1994, p. 13):

Hoje nas ciências sociais é usado freqüentemente um conceito teórico sistêmico de crise. Conforme essa perspectiva sistêmica, as crises surgem quando a estrutura de um sistema social permite menores possibilidades para resolver o problema do que são necessárias para a contínua existência do sistema. Neste sentido, as crises são vistas como distúrbios persistentes da integração do sistema.

Ora, a evidente perda de poder do Estado, como vimos, deriva exatamente de sua capacidade para resolver problemas que ingressaram em sua esfera de ação pelo menos desde a Primeira Guerra Mundial. No desenvolvimento do Estado, é preciso ressaltar, nem a inclusão programática dos Direitos Fundamentais de segunda e terceira gerações, nem a crescente participação na economia são voluntárias ou casuais: o motor da construção dos Estados do bem-estar social e desenvolvimentista é das demandas do próprio sistema produtivo (Habermas, 1994, p. 47-56).

Quando o Estado-nação já não consegue lidar adequadamente com os problemas postos pela sociedade e pela economia, começa-se a institucionalizar outros meios de buscar soluções.

Pode-se, portanto, falar em três crises estatais: crise de identidade internacional (fronteiras permeáveis), crise de capacidade econômica (fracasso de políticas públicas) e crise de identidade interna (lealdade nacional dissolvida). Mais do que encontrar a origem dessas crises, é preciso ressaltar que são concomitantes e complementares.

⁶ Usaremos a expressão "identidade nacional" para o sentimento de pertinência ao Estado-nação como entidade política. Não nos referimos, portanto, à idéia de nação como anterior e independente do Estado, que é utilizada, por exemplo, para as nacionalidades espanholas, como a catalã, galega ou basca.

4 De novo, integração e Estado

Voltemos, agora, ao tema inicial.

Vistas as dificuldades enfrentadas por um Estado em crise, não seria a integração regional, principalmente em sua modalidade mediada por Organizações Internacionais, a tábua de salvação capaz de devolver o solo aos pés estatais?

Para responder a esta questão observaremos o impacto sobre as crises identitárias (externa e interna) e econômica do Estado dos âmbitos integracionistas cultural, político e econômico (tópico 1).

4.1 Integração cultural e identidade interna

A integração cultural tem um impacto ambíguo sobre a crise identitária interna. Por um lado, a instrumentalização da formação de uma nova identidade – supranacional – dilui a importância da identidade nacional. Por outro lado, valoriza a participação em um Estado, na medida em que esta é valorizada na contraposição com uma cultura geral. Já neste sentido é bastante difícil encontrar efeitos previsíveis da formação de uma identidade supranacional sobre as nacionais.

De certa forma, o exemplo europeu traz alguma luz sobre a questão. As novas gerações operam adequadamente com esta dupla identidade, em que há transcendência do nacional em benefício do supranacional. O que Hobsbawm (1992, p. 90)⁹ nos diz a respeito do Estado serve, *mutatis mutandi*, para tal situação:

Pela simples circunstância de vir a ser um “povo”, os cidadãos de um país vêm a ser uma espécie de comunidade, mesmo que imaginada, e, por isso, seus membros se vêem procurando e, conseqüentemente, achando coisas em comum, lugares, práticas, personagens, memórias, sinais e símbolos. Alternativamente, a herança de regiões e localidades do que veio a ser “a nação” pode ser combinada em uma herança pan-nacional, de maneira que até os antigos conflitos vêm a simbolizar sua reconciliação em um plano mais alto e abrangente.

No entanto, estas mesmas novas gerações são formadas em um ambiente de crescente fragmentação da identidade nacional de base, passando a buscar com mais afinco características e heranças regionais. Neste sentido, o caso espanhol é emblemático – com o fortalecimento das regiões autônomas. Da mesma forma, as recentes reformas políticas no Reino Unido, com parlamentos nacionais, também representam bem a crise de identidade nacional.

Por outro lado, devemos recordar que a perda da identidade estatal se deve, principalmente, à carência de capacidade para movimentar adequadamente os recursos estatais em busca de uma ratificação da identidade.

Hobsbawm (1992, p. 91)¹⁰ nos apresenta com clareza a importância dos aparelhos ideológicos do Estado:

⁹ Tradução do autor.

¹⁰ Tradução do autor.

Estados e regimes têm toda a razão em reforçar, sempre que podem, o patriotismo estatal com os sentimentos e símbolos da “comunidade imaginada”, onde e como quer que tenham sido originadas, e concentrá-los sobre si mesmos. [...] Naturalmente, os Estados fizeram uso da crescentemente poderosa maquinaria de comunicação com seus habitantes, sobretudo as escolas primárias, para espalhar a imagem e herança da “nação” e para inculcar o vínculo com ela e para ligar todos ao Estado e à bandeira, não raro inventando tradições ou até mesmo nações para este fim.

Embora não se possa imputar toda a formação de identidade nacional a uma manipulação desde o alto,¹¹ decerto não teria sido possível a sua construção sem a atuação do Estado.

A dificuldade de criar uma identidade supranacional, assim como a de fortalecer a nacional a partir dessa, deve ser considerada também do ponto de vista da ausência desses aparelhos. Nem as Organizações Internacionais os têm – sua ação, de fato, é bastante limitada neste sentido – e, como vimos acima, os próprios Estados já não desenvolvem as atividades necessárias para fomentar a identificação do cidadão com seus símbolos e sentimentos, devido a sua crise econômica.

A nosso ver, a tendência da identidade nacional é de perder terreno para as locais e regionais. Por demais abstrata, uma identidade global ou supranacional teria ainda maior dificuldade de se impor, devido à evidente carência de mecanismos suficientes para reforçá-la, mesmo dando por certa a decadência do Estado.

Por outro lado, a integração social necessária à conformação contemporânea da lealdade ao Estado não é imediatamente incrementada pela integração econômica. Neste sentido, a ideologia neoliberal subjacente a alguns sistemas de integração pode até ser prejudicial à sua manutenção.

Neste sentido, os movimentos integracionistas não são um bom instrumento para, de modo imediato, fomentar o fortalecimento do Estado enquanto granjeador da identidade nacional e da integração à política.

4.2 Integração política e crise de identidade externa

Iniciemos por uma interessante afirmação de Castells (2001, p. 160):

Embora a idéia de um governo mundial seja, em si mesma, não só utópica, como absurda, porque suporia a existência de uma mítica sociedade mundial negadora das trajetórias históricas diferenciais, os Estados nacionais encontraram um mecanismo para sobreviver à globalização: a formação de cartéis políticos de representação de interesses, nos quais, à custa de uma constante negociação, podem somar recursos, organizar estratégias, negociar acordos com agentes econômicos multinacionais e, inclusive, gerenciar o impacto causado pelos fluxos globais de riqueza, informação e poder sobre seus países, povos e bens.

¹¹ Hobsbawm (1992, p. 91): “While governments were plainly engaged in conscious and deliberate ideological engineering, it would be a mistake to see these exercises as pure manipulation from above. They were, indeed, most successful when they could build on already present unofficial nationalist sentiments”.

De fato, as Organizações Internacionais, tanto em seu sentido **estrito**¹² como no de meros foros de negociação entre Estados, como por muito tempo foi o Gatt e, pelo menos por ora, é a Alca, surgem como uma opção de valorização do poder estatal, pois seus detentores passam a ser os que mediam questões de interesse global e internacional.

Entretanto, também aqui a faca tem dois gumes. A transferência do foro de decisões do campo interno para o internacional, assim como o aumento da respeitabilidade das Organizações Internacionais têm a potência para atacar a integridade da soberania estatal.

O que ocorre, porém, é que tais instituições podem ser utilizadas como anteparos protetores das decisões estatais. Na medida em que a retórica nacional transfere a responsabilidade por algumas ações a demandas da globalização ou à necessidade de inserção internacional, as decisões tomadas em foros internacionais tornam-se imunes à opinião pública, já que são mais difíceis de ser atacadas como simples resultado de pressões internacionais e, por outro lado, jamais soam como mera liberalidade do governo voltada contra os interesses populares ou nacionais. Assim, é mais fácil justificar a queda de uma tarifa de importação em nome do Mercosul do que por uma pressão da Argentina ou por simples vontade governamental.

Se, como vimos no tópico 2, a noção de internacionalidade que surge na Idade Moderna é irmã siamesa da de Estado, as Organizações Internacionais fortalecem as instituições estatais tanto à medida que lhe dão projeção global (inclusive como possibilidade de ultrapassar fronteiras alheias, por meio da negociação) como à que lhe fornecem um elemento de imunização contra a opinião pública e, dessarte, permitem conservar o papel de integrador nacional.

A integração política, portanto, nos parece importante aliada da conservação do poder estatal na disputa que este passa a enfrentar contra novos focos de decisão e força. A construção de redes de Estados, portanto, é uma estratégia válida e importante para a conservação do poder, por mais que se aponte para a integração regional européia como paradigmática da dissolução da soberania. Não é. Antes funciona como seu baluarte.

4.3 Integração econômica e crise da soberania econômica

Com o sentido de integração de mercados, a integração econômica pode enfraquecer as capacidades de o Estado regular e intervir na economia.

Com efeito, a própria globalização já produz, por força de suas técnicas inovadoras e abrangência de mercados que se estendem a despeito das fronteiras estatais. A integração, neste sentido, contribui com a queda de barreiras à circulação de bens e serviços.

¹² Díez de Velasco (1999, p. 44): "Podemos definir las Organizaciones Internacionales como *unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros*" (grifo do autor).

Além dos efeitos clássicos de criação e desvio de comércio, a integração regional contribui com um importantíssimo efeito colateral: as organizações empresariais, muitas das quais planejadas originariamente para atuar no estreito mercado nacional, passam a operar em um horizonte mais amplo, havendo, inclusive, o fortalecimento de redes de colaboração, que vão da estruturação em rede de fábricas e filiais de multinacionais¹³ à formulação de *joint ventures* regionais. Esse aspecto, aliás, revela a fundamental importância da circulação de fatores produtivos.

Redes cooperativas formadas no setor privado são, muito provavelmente, a maior conquista da integração econômica.

De certa maneira, este movimento libera o Estado de algumas pressões importantes, como por fornecimento de infra-estrutura para o desenvolvimento, na proporção da abertura de novos campos para a ação empresarial. O efeito de anteparo da integração política se reforça no campo econômico, pois a relativa liberdade de ação apoiada em instituições supra-estatais faz com que as decisões econômicas – públicas ou privadas – não precisem passar pelo filtro das opiniões públicas nacionais.

A capacidade de investimento e de integração social a partir do Estado, no entanto, continua solapada e, neste sentido, a integração econômica aumenta a distância da possibilidade de sua recuperação.

Corroborando tal afirmação, devemos lembrar que a necessidade de coordenação macroeconômica leva à necessidade de negociação, acompanhada de seus diversos custos, envolvendo vários países, cuja autonomia e dinamismo de tomada de decisões econômicas se vêem reduzidos. Embora se mantenha, via de regra, a capacidade normativa de regulação conjuntural, as perdas provocadas por ações e reações unilaterais (não negociadas) causam problemas tanto para a estabilidade dos horizontes econômicos como para a continuidade dos processos decisoriais conjuntos, já que erode a confiança e o respeito mútuos.

5 Integração jurídica: instrumentalidade e destinos

Já houve momento em que, crendo na universalidade dos direitos naturais e da razão, imaginou-se um direito unificado em torno de princípios uniformes e, até mesmo, com códigos de vigência mundial. Hoje, os códigos já não se apresentam como as principais manifestações normativas do Direito Privado e, por outro lado, há profunda erosão na crença em valores universais, contraditória, inclusive, relativamente ao desenvolvimento de microidentidades.

Por um lado, as transformações jurídicas no sentido de afastar a codificação da condição de centro do sistema de fontes. Como lembra Caroni (1996, p. 103):¹⁴

¹³ No Mercosul, a política industrial da Renault, com plantas na Argentina (Córdoba) e no Brasil (São José dos Pinhais), além de uma unidade de montagem no Uruguai (Montevideu) e uma fábrica de caixas de câmbio no Chile (Los Andes). Com elementos complementares produzidos nas distintas fábricas, é um ótimo exemplo da formação regional de redes industriais. Veja-se: <<http://www.renault.com.br>>.

¹⁴ Tradução do autor.

Se a codificação havia reordenado as fontes, introduzindo-lhes em um desenho unitário e pretendendo impor-lhes as próprias opções, a evolução atual apresenta-se, sobretudo, como desmembramento ou fragmentação de fontes que se separam, agora, do Código, constituem-se em leis particulares sobre um objeto específico e circunscrito e também tendem a subtrair a hegemonia do Direito codificado. Ao falar dessa evolução, não penso naquelas esporádicas leis particulares que antigamente eram deslocadas para fora do Código por motivos contingentes, sistemáticos ou jurídico-positivos, pois trabalhando desta maneira ninguém pretendeu imunizar estas leis do primado do Código; pelo contrário, estas lhe reconheciam explicitamente o primado, aceitavam ser-lhe vinculadas, quase que absorvidas por ele, apareciam, com efeito, como fontes desconectadas apenas formalmente, mas materialmente agregadas ao universo do Código e, portanto, também eram perfeitamente interpretáveis conforme os princípios regentes deste Código. [...] Entretanto, surge imediatamente claro que estas leis, cujo número se multiplica de ano a ano, se ainda olham na direção do Código, olham de modo diferente. Já não aceitam estar-lhe vinculadas, não contemplam nele sequer a sede dos princípios gerais, discutem abertamente seu primado, consideram-se ilhas autônomas e auto-referenciais. [...] *Alterada desta maneira, a legislação jurídico-privada se configura como um sistema policêntrico, que desmonta, pouco a pouco, a codificação, destrói sua unidade originária e que, precisamente por esta orientação na outra mão, afigura-se-nos como descodificação* (grifo nosso).

Ora, a integração jurídica, portanto, apenas recobra seu sentido a partir de demandas socioeconômicas específicas. Em outra oportunidade, já nos manifestamos neste sentido (Costa, 2000, p. 51):

A desejabilidade de uma uniformização desloca-se, deixando de ser a condição atingida como resultado da descoberta do direito natural, portanto justificável *per se*, passando a ser uma construção que deve ser justificada, pois deixou de ser fundada sobre um dado imanente à própria definição de direito. Se a uniformidade é benéfica, seus benefícios são instrumentais, ou seja, devem ser justificados pela alusão a outros fins. A ampliação da extensão geográfica da validade dos direitos fundamentais, o aumento dos fluxos comerciais e a conseqüente geração de riqueza e o tratamento comum de problemas supranacionais, como a proteção do meio ambiente e o combate ao narcotráfico, passam, então, a ser os justificadores da necessidade de uniformização jurídica.

Assim, portanto, queremos ressaltar com grande clareza nossa crença na insensatez de uma integração jurídica realizada tendo a si mesma por sua finalidade. Processos integrativos, como qualquer outro projeto intencionalmente assumido, têm custos sociais e econômicos. A integração jurídica, portanto, deve justificar os gastos incorridos e, para tanto, não pode ser meramente apresentada como um fim em si.

Sua extensão, destarte, deve ser otimizada tendo em vista as demandas da integração nos outros âmbitos, particularmente nos econômico e político. Este é um

ponto a ser tomado em conta sempre que se discute a formação de órgãos e instituições internacionais.

A percepção política do caráter instrumental da integração jurídica, assim, determina os rumos do direito nacional, internacional e supranacional. Os altos investimentos, exigidos por um sistema jurídico unitário e de alcance mundial, não podem ser feitos. A própria crise do Estado, apresentada acima, mostra a incapacidade do próprio Direito estatal em regular todos os conflitos e, assim, constantemente são criadas novas instituições decisórias (cortes arbitrais, agências reguladoras e câmaras de mediação, entre outros). *O que já não é possível em escala nacional – a regulação e intervenção em todos os conflitos relevantes para a continuidade segura da vida social – muito menos poderia ser factível em escala global.*

Neste cenário, a possível superposição de instâncias decisórias, atreladas a organizações políticas independentes e, porém, incidindo sobre as mesmas competências e territórios, parece levar a um Direito que já não pode ser simplesmente tratado em termos de monismo ou dualismo, mas de um pluralismo jurídico em que se digladiam, conflituosa ou cooperativamente, as várias instituições que organizam identidades e ações políticas e econômicas, como empresas, organizações não-governamentais (ONGs), Organizações Internacionais, Estados, sindicatos, associações de classe e muitas outras. Essa pluralidade de instâncias decisórias e executivas sobrepostas e organizadas em um delicado balanço, próprio das estruturas em rede, entretanto, não prescinde atualmente das funções exercidas a contento pelo Estado ao longo dos últimos três séculos.

A predominância e centralidade do Estado, neste sentido, parecem estar afastadas de uma ruptura radical em tempos próximos. *Não goza mais, porém, da exclusividade.* O fim do Estado de uma hora para outra seria imensa catástrofe, que, para nossa felicidade, está fora do horizonte visível. Suas crises se apresentam na forma de uma erosão contínua e constante, capaz de solapar montanhas, mas insuficiente para provocar terremotos.

Referências

- BULL, H. *The anarchical society: a study of order in world politics*. Nova York: Columbia University Press, 1995.
- CARONI, P. *Lecciones catalanas sobre la historia de la codificación*. Madrid: Marcial Pons, 1996.
- CARR, E. H. *The twenty years crisis, 1919-1939*. Nova York: Harper, 1999.
- CASTELLS, M. Para o Estado rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, 2001. p. 149.
- COSTA, J. A. F. Aplicabilidade direta do direito supranacional. In: CASELLA, P. B. (Org.). *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996. p.141-162.
- _____. *Normas de direito internacional: aplicação uniforme do direito uniforme*. São Paulo: Atlas, 2000.

JOSÉ AUGUSTO FONTOURA COSTA

- DIEZ DE VELASCO, M. *Las organizaciones internacionales*. 11. ed. Madri: Tecnos, 1999.
- HABERMAS, J. *A crise de legitimidade no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HOBSBAWN, E. J. *Nations and nationalism since 1789: programme, myth, reality*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- MORGENTHAU, H.; THOMPSON, K. W. (Revisor). *Politics among nations*. Boston: McGraw-Hill, 1993.
- SHAW, M. *Theory of the global State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- TRUYOL Y SERRA, A. *Historia del derecho internacional público*. Madri: Tecnos, 1998.
- WIGHT, M. *A política do poder*. Brasília: UnB, 1978.