

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
FACULDADE MINEIRA DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA PÓS-MODERNIDADE: o  
paradigma da representação política na União Européia e seu  
redimensionamento para o paradigma do MERCOSUL.**

**Glenda Rose Gonçalves-Chaves**

**Belo Horizonte  
Fevereiro de 2006**

**Glenda Rose Gonçalves-Chaves**

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA PÓS-MODERNIDADE: o paradigma da representação política na União Européia e seu redimensionamento para o paradigma do MERCOSUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional e Comunitário.

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares

Belo Horizonte  
2006

## FICHA CATALOGRÁFICA

G635r  
representação

Gonçalves Chaves, Glenda Rose  
A representação política na pós-modernidade: o paradigma da  
política na União Européia e seu redimensionamento para o paradigma do  
MERCOSUL / Glenda Rose Gonçalves Chaves. Belo Horizonte, 2006.  
153f.

Orientador: Mário Lúcio Quintão Soares  
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas  
Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.  
Bibliografia

1. Governo representativo e representação. 2. Pós-modernismo. 3. União  
Européia. 4. MERCOSUL. I. Soares, Mário Lúcio Quintão. II. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em  
Direito. III. Título.

CDU: 341.176:321.74

Glenda Rose Gonçalves Chaves

***A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA PÓS-MODERNIDADE: o paradigma da representação política na União Européia e seu redimensionamento para o paradigma do MERCOSUL***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais na área de concentração em Direito Internacional e Comunitário, Belo Horizonte, 2006.

---

Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares - Orientador

---

  

---

  

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimento especial ao meu Orientador Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares, pela calorosa recepção no Programa de Pós-Graduação em Direito, pelo incentivo e dedicação à pesquisa em uma área tão vasta e aberta a novas explorações.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela concessão da bolsa que permitiu a realização desta pesquisa. Também um agradecimento à Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais na contribuição fundamental para a concretização deste trabalho e aos seus professores, pela competência e profissionalismo, em especial na pessoa da Profa. Wilba Lúcia Maia Bernardes, por apostar num sonho, que só os amigos verdadeiramente o fazem.

Aos amigos que contribuíram, por variados ângulos, com o desenvolvimento deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto central o estudo da representação política na pós-modernidade, mediante análise do paradigma da representação política na União Europeia e seu redimensionamento para o paradigma do MERCOSUL. Para tanto, o percurso escolhido parte da teoria crítica de Boaventura de Sousa Santos, com o estabelecimento de um posicionamento teórico inicial a respeito da pós-modernidade, seguindo numa confluência com estudos clássicos e contemporâneos sobre a representação política. E vem desembocar na análise da União Europeia, de sua estrutura, produção normativa, mecanismos de escolha dos representantes e funcionamento das principais instituições legislativas, e do MERCOSUL, com o estudo de sua dimensão, inclusive em termos legislativos, em busca de uma representação política supranacional, inserida na pós-modernidade de oposição.

Palavras-chave: Representação Política; Pós-modernidade; União Europeia e MERCOSUL.

## ABSTRACT

The actual paper has as central objective the study of the political representation in the post modernity, through the analysis of the paradigm of the political representation in the European Union and its new dimension for the paradigm of the MERCOSUL. For so, the route chosen starts from Boaventura de Sousa Santos's critical theory, with the establishment of an initial theoretical outline concerning the post modernity, going on a junction with contemporary and classical studies about the political representation. And it leads into the analysis of the European Union, its structure, normative production, mechanisms for choosing the representatives and functioning of the main legislative institutions, and of the MERCOSUL, with the study of its dimension, even in legislative terms, in search of a supranational political representation, inserted in the post modernity of opposition.

Key words: Political Representation, Post modernity, European Union and MERCOSUL.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>PARTE I - A PÓS-MODERNIDADE E O DIREITO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I - DELINEAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
1 - As várias concepções do pós-moderno.....	13
2 - O pós-moderno de oposição .....	16
2.1 - A modernidade .....	18
2.2 - O direito no pós-moderno de oposição .....	32
<b>PARTE II - A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA PÓS-MODERNIDADE..</b>	<b>53</b>
<b>CAPÍTULO I - A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Limites Teóricos.....</b>	<b>54</b>
<b>CAPÍTULO II - A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA UNIÃO         EUROPÉIA .....</b>	<b>69</b>
1 - Aspectos Introdutórios.....	69
2 - A Estrutura Institucional da União Européia .....	72
3 - A Cidadania Comunitária.....	78
4 - As Normas Comunitárias.....	81
4.1 - Regulamentos .....	82
4.2 - Diretivas.....	83
4.3 - Decisões.....	84
4.4 - Recomendações e Pareceres .....	85
5 - Do Processo Legislativo Comunitário.....	86
5.1 - O Procedimento de Consulta ou de Proposta.....	88
5.2 - O Procedimento de Cooperação .....	90
5.3 - O Procedimento de Co-decisão .....	92
5.4 - O Procedimento do Parecer Favorável; O Procedimento Simplificado e os Procedimentos de Adoção de Medidas de Execução.....	97
6 - A Representação Política na União Européia .....	99
<b>CAPÍTULO III - O REDIMENSIONAMENTO DA REPRESENTAÇÃO         POLÍTICA PARA O MERCOSUL.....</b>	<b>113</b>
1 - Aspectos Introdutórios.....	113
2 - A Estrutura Institucional do MERCOSUL.....	115
3 - Fontes Jurídicas do MERCOSUL .....	121
4 - O Redimensionamento da Representação Política para o MERCOSUL: para uma representação política supranacional .....	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>137</b>

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 140**  
**INTRODUÇÃO**

O tema da representação política torna-se interessante objeto de estudo diante das várias modificações ocorridas no plano supra-estatal, imerso no contexto da globalização, com o aparecimento dos blocos econômicos e o fortalecimento da União Européia. Pesquisas surgiram com o intuito de demonstrar alterações ocorridas quanto à produção de normas, bem como o questionamento em torno da legitimidade dos órgãos de produção normativa e o surgimento de novas fontes jurídicas não-estatais e sua eficácia.

Se a representação política, até meados do século XX, tem sua importância calcada na idéia de uma democracia representativa, a partir disso, novo paradigma se abre quanto ao seu estudo, diante, especialmente, dos diversos atores no sistema mundial.<sup>1</sup> É assim que se pode verificar uma consolidação institucional da União Européia e o processo de integração do Cone Sul, que convivem, nesse espaço global, com empresas transnacionais, organismos internacionais, organizações não-governamentais, os próprios Estados e os cidadãos. Tudo isso possibilita uma verdadeira pulverização legislativa, haja vista os acordos internacionais, os pactos setoriais, os acordos coletivos, o direito comunitário primário, o direito comunitário derivado etc., que fogem completamente ao modelo estatal, em que se via privilegiada a produção normativa essencialmente vinculada ao Poder Legislativo, órgão tradicionalmente considerado como expressão concreta da representação política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

---

<sup>1</sup> “As paisagens legais nacionais sempre foram complexas, variadas e multiniveladas, cinzeladas em maior ou menor grau por diversas influências externas por intermédio de processos de empréstimo, difusão ou imposição. Mas a crescente proeminência do direito internacional, de ordenamentos e regimes jurídicos supranacionais, da transnacionalização do direito estatal e, finalmente, da intervenção direta de instituições multilaterais, doadores internacionais e ONGs transnacionais contribui para uma nova dimensão do pluralismo jurídico.” (RANDERIA, 2003, p.467).

Ao se fazer uma análise da representação política diante do paradigma da modernidade e do paradigma emergente (SANTOS, 2002a; 1999; 1998), pode-se constatar que certo rompimento se dá no que tange à estrutura estatal, à medida que esta também não deixa de ser completamente uma referência, num momento de transição paradigmática, tornando-se matéria-prima para a construção de uma representação política dentro do sistema global repleto de novos atores.

Por ser vasta a temática relativa à representação política, neste trabalho, optou-se por estabelecer uma análise da mesma no âmbito dos processos de integração, entendendo-os como atores fundamentais para a superação da crise ocasionada pelo paradigma da modernidade, adotando como marco teórico Boaventura de Sousa Santos.

Dessa maneira, o presente estudo tem como objetivo central analisar o paradigma da representação política na União Européia e o seu redimensionamento para o MERCOSUL, tendo em vista o conceito de representação política no paradigma da pós-modernidade. O percurso escolhido vai de encontro com o estabelecimento de uma representação política pós-moderna. Entretanto, como a pós-modernidade é um tema controverso, foi necessário traçar um esclarecimento sobre suas várias vertentes, a fim de explicitar a pós-modernidade de oposição (SANTOS, 2002a), retomando o próprio paradigma da modernidade, o papel da ciência e do direito nesta, para refletí-los numa nova perspectiva.

Assim, este trabalho divide-se em duas grandes partes, além da introdução e das considerações finais, sendo que a primeira parte compreende um delineamento teórico em torno da pós-modernidade, em um único capítulo, e a segunda parte, intitulada *A representação política na pós-modernidade*, apresenta-se dividida em três capítulos:

O primeiro capítulo compreende uma delimitação teórica da representação política, por meio de estudos importantes elaborados, em especial, por Kinzo (1980), Ferreira (2003) e

Campilongo (1988; 2000), a fim de demonstrar o estabelecimento de uma representação política no paradigma da pós-modernidade de oposição.

O segundo capítulo atém-se à estrutura e ao funcionamento legislativo da União Européia, buscando-se, em conseqüência, verificar a representação política comunitária, sua inserção paradigmática e a necessidade de superação do déficit democrático europeu.

O terceiro capítulo tem como conteúdo o processo de integração no Cone Sul, através de um estudo da estrutura e funcionamento do MERCOSUL; com a análise de sua representação política, em busca da sua construção pós-moderna de oposição, que leva em conta as particularidades do Sul e um possível redimensionamento do estabelecido na União Européia.

Nas considerações finais, procura-se retomar as reflexões em torno da representação política na União Européia e no MERCOSUL, diante do contexto atual, demonstrando o quão é importante traçar o percurso para uma representação política pós-moderna.

## **PARTE I**

### **A PÓS-MODERNIDADE E O DIREITO**

*A crise, a verdadeira crise, é continuar tudo como está.*  
Walter Benjamin

## CAPÍTULO I

### DELINEAMENTO TEÓRICO

#### 1- As várias concepções do pós-moderno

Atualmente muito se tem discutido a respeito da pós-modernidade, que vem necessariamente entrecortar-se com o Direito, ciência jurídica, tornando-se um dos centros de discussão do presente trabalho, tendo em vista uma contribuição para o debate do tema da representação política em torno da União Européia e do Mercosul, especialmente após a entrada de mais dez membros na União Européia e as dificuldades institucionais que atingem a estrutura do Mercado Comum do Sul.

Diante disso, torna-se importante a realização de uma conceituação primeira do que seja a pós-modernidade e sua relação com a modernidade, bem como o estabelecimento de um posicionamento teórico neste trabalho, que engloba a densificação desse conceito, para que se possa, então, evoluir no entendimento da representação política hoje.

Pode-se constatar que o termo pós-modernismo surge, pela primeira vez, na década de 30 do século XX, no campo da crítica literária na América Hispânica.<sup>2</sup> Posteriormente, na década de 70, ressurge, na crítica literária, bem como na arquitetura, a denominação pós-modernismo, até alcançar discussões filosóficas em torno da pós-modernidade, já no final década de 70, início da década de 80, com Lyotard, Habermas e Fredric Jamenson.

---

<sup>2</sup> Perry Anderson (1999) ao trabalhar as origens da pós-modernidade afirma que tanto o termo modernismo como o termo pós-modernismo surgiram na América Hispânica e não nos denominados centros culturais (Europa e EUA). Segundo o autor: “Assim, também a idéia de um ‘pós-modernismo’ surgiu pela primeira vez no mundo hispânico, na década de 1930, uma geração antes de seu aparecimento na Inglaterra e nos Estados Unidos. Foi um amigo de Unamuno, Frederico de Onís, quem imprimiu o termo *posmodernismo*.” (1999, p.9-10).

Interessante verificar que há, a princípio, diferenciação terminológica entre os termos pós-modernismo e pós-modernidade. Nesse sentido, David Lyon (1998), afirma que o primeiro refere-se aos fenômenos culturais e intelectuais, caracterizado pela crítica às ciências, às premissas básicas do iluminismo, com a presença forte da imagem; a segunda é constituída pelo esgotamento da modernidade em face da realização de mudanças sociais, com a proeminência das novas tecnologias de informação e comunicação, e a presença fortalecida do consumismo. Assim, o pós-modernismo estaria vinculado aos aspectos culturais e epistemológicos, enquanto que a pós-modernidade seria relacionada diretamente aos aspectos sócio-econômicos. Entretanto, pode-se observar ainda a utilização do termo pós-modernidade no sentido lato, englobando aspectos estéticos, científicos, culturais, sociais, econômicos dentre outros.<sup>3</sup>

Ao se tomar o entendimento do termo pós-modernidade no sentido amplo, constata-se que houve certa diversificação de análise do fenômeno entre os diversos autores. Enquanto alguns preferiram defender a idéia de pós-modernidade no sentido de esgotamento da modernidade e da necessidade de rompimento com esse processo - especialmente com liberalismo e com marxismo -, de forma radical, como Lyotard (2000); outros autores tornaram-se críticos a essa ruptura, como Habermas, que prefere entender a modernidade como um projeto incompleto e que pode ser ainda realizado, bem como Jameson (1997), para quem a pós-modernidade seria a lógica cultural do capitalismo tardio. Assim, a pós-modernidade, situada no período pós-fordista, tornou-se, para alguns, uma ruptura com determinadas idéias, mas com a presença do consumismo, do foco na tecnologia e na comunicação, enquanto que para outros tornou-se a expressão da perpetuação do capitalismo,

---

<sup>3</sup> Neste sentido Boaventura de Sousa Santos (2002a; 1999). Também Ricardo Timm de Souza, ao trabalhar com os conceitos de Terry Eagleton, afirma que: “(...) enquanto o pós-modernismo se refere, efetivamente, a um determinado modelo de *mentalidade*, que se expressa, por exemplo, em determinadas formas de arte, a pós-modernidade é um *fenômeno cultural de fundo*, que se refere à base de auto-compreensão da contemporaneidade após a derrocada de projetos totalizantes.” (2005, p.87).

cujo enfoque encontra-se especialmente na globalização econômica, social e cultural, devendo ser combatida.<sup>4</sup>

Verifica-se, portanto, que esse fenômeno surgido após o período subsequente a Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelo consumismo, aparecimento de novas tecnologias, valorização da informação e da comunicação - que se tornam fatores de produção -, pela centralização na imagem, torna-se algo verificável e que passa a ser objeto de análise dos autores, como referido e que, conseqüentemente, insere-se nas discussões jurídicas.<sup>5</sup> Dessa forma, é que também se justificam as concepções que passaram a criticar a pós-modernidade, compreendendo esta como essencialmente vinculada à globalização e ao capitalismo.

A complexidade do assunto permite avançar no entendimento do que se poderia definir como pós-modernidade. E, neste trabalho, não se priorizará a perspectiva daqueles que entendem a pós-modernidade como sendo uma forma nova de um capitalismo, que segundo Santos (2002a) pode ser denominada de pós-modernismo conservador (ou celebratório), nem a permanência da modernidade como um projeto inacabado, com capacidade política para um futuro não-capitalista, mas sim a pós-modernidade de oposição ou o pós-moderno de oposição.<sup>6</sup> Este entendido como um momento ainda de transição e que projeta o

---

<sup>4</sup> A globalização econômica, social e política será logo em seguida analisada.

<sup>5</sup> Maria Eduarda Gonçalves aponta essa convergência de entendimento: “Nas últimas décadas, várias correntes do pensamento social têm convergido na noção de que as sociedades entraram numa nova fase da sua evolução. As teorias da sociedade pós-industrial e da informação (Bell, 1976; Masuda, 1981; Pool, 1983), do conhecimento (Drucker, 1993), pós-moderna (Lyotard, 1989), e mais recentemente as teorias da sociedade de risco (Beck, 1992; Giddens, 1998) variam na identificação das forças da mudança. Mas todas elas, de uma forma ou de outra, têm posto em evidência que a sociedade contemporânea é marcada profundamente pelo desenvolvimento e utilização das ciências e das tecnologias, em particular das novas tecnologias da informação e da comunicação, pela substituição do capital e do trabalho pela informação como recurso estratégico da economia e pela emergência de novos tipos de riscos ambientais, de base industrial e tecnológica.” (2002, p.345).

<sup>6</sup> Boaventura de Sousa Santos aponta quatro grandes interpretações da transformação social do nosso tempo: “De acordo com a primeira, o capitalismo e o liberalismo triunfaram e esse triunfo constitui a maior realização possível da modernidade (o fim da história à Fukuyama; a democracia social centrista). De acordo com a segunda interpretação, a modernidade é, ainda hoje, um projecto inacabado, com capacidade intelectual e política para conceber e pôr em prática um futuro não-capitalista (Habermas, eventualmente Jameson, o marxismo convencional do Ocidente, uma democracia social de esquerda). De acordo com a terceira interpretação, a modernidade soçobrou aos pés do capitalismo, cuja expansão e reprodução sócio-cultural irá, daqui para a frente, assumir uma forma pós-moderna (pós-modernismo conservador, Daniel Bell, Lyotard,

estabelecimento de um futuro não-capitalista e eco-socialista, portanto, oposto à concepção de pós-modernidade corrente.

Portanto, diferentemente do que se tem visto nos trabalhos jurídicos enfocando o tema da pós-modernidade, que, em regra, compreende-a como sendo a de caráter conservador, o que se estabelece aqui tem por entendimento o pós-moderno de oposição, e que pressupõe, necessariamente, uma superação da modernidade, com vistas a traçar caminhos a todos os Estados, inclusive os da periferia e os da semiperiferia. Torna-se assim importante demonstrar a concepção do pós-moderno de oposição, segundo Santos (2002a; 1999), bem como uma concepção pós-moderna do direito (SANTOS, 2002a) para que se possa avançar nas análises a respeito da representação política.

## **2- O pós-moderno de oposição**

Boaventura de Sousa Santos (2002a) propõe a necessidade de uma ruptura com a modernidade, uma vez que a mesma não conseguiu realizar seu projeto, destacando o final do século XX, início do século XXI, como período de transição paradigmática e estabelecendo uma pós-modernidade, que o autor designa como de oposição ao contrário do pós-moderno celebratório. Dessa maneira, a concepção pós-moderna celebratória ou conservadora englobaria os posicionamentos de ruptura com o liberalismo e o marxismo, mas ainda demarcada por novo formato do capitalismo, gravada essencialmente pela globalização

---

Baudrillard, Vattimo, Lipovetsky). Finalmente, de acordo com a quarta interpretação, a modernidade entrou em colapso como projecto epistemológico e cultural, o que vem abrir um vasto leque de possibilidades futuras para a sociedade, sendo uma delas um futuro não capitalista e eco-socialista (o pós-moderno de oposição).” (Santos, 2002a, p.166-167). No presente trabalho, o foco encontra-se essencialmente na quarta interpretação, tocando-se brevemente na penúltima a antepenúltima interpretação.

hegemônica. Já o pós-moderno de oposição não deixa de ser uma interpretação pós-moderna, opositora a essa interpretação conservadora e capitalista.

“Admito que não é difícil ver no pós-moderno de oposição aqui proposto mais uma posição moderna do que pós-moderna. Isso deve-se em parte ao facto de a versão dominante do pós-moderno ser o pós-moderno celebratório. Só isso explica que um intelectual tão sério como Terry Eagleton se deixe tentar por uma crítica tão superficial quanto descabida do pós-moderno (Eagleton, 1996). Porque o pós-moderno celebratório reduz a transformação social à repetição acelerada do presente e se recusa a distinguir entre versões emancipatórias e progressistas de hibridação e versões regulatórias e conservadoras, tem sido fácil à teoria crítica moderna reivindicar para si o monopólio da ideia de uma ‘sociedade melhor’ e da acção normativa. Pelo contrário, o pós-moderno de oposição questiona radicalmente este monopólio. A ideia de uma ‘sociedade melhor’ é-lhe central, mas, ao contrário da teoria crítica moderna, concebe o socialismo como aspiração de democracia radical, um futuro como outros futuros possíveis, que, de resto, nunca será plenamente realizado. Por outro lado, a normatividade a que aspira é construída sem referência a universalismos abstractos em que quase sempre se ocultam preconceitos racistas e eurocêntricos. É uma normatividade construída a partir do chão das lutas sociais, de modo participativo e multicultural.” (SANTOS, 2002a, p.37).

Nesse sentido, o pós-moderno de oposição proposto não deixaria de ser uma posição moderna, pois permite estabelecer dois fundamentos importantes para esse trabalho diante do período de transição paradigmática: primeiro, porque Santos não apenas critica a modernidade, como um modelo fracassado, mas estabelece propostas denominadas utópicas, entretanto, necessárias e, aqui, servirão de norte; segundo, porque situar sua teoria como também pertencente a uma modernidade, o faz mais próximo de autores que trabalham com essa dimensão, como Habermas, possibilitando uma vinculação de posições, consoante Avritzer (2002)<sup>7</sup>. Contudo, diferentemente deste, trabalhar-se-á com a concepção de pós-modernidade e não com a de modernidade tardia, pois, como será demonstrado, Santos (2002a) traz, realmente, uma série de elementos de ruptura com a modernidade.

---

<sup>7</sup> Leonardo Avritzer em “Em busca de um padrão de cidadania mundial”, trabalha com as concepções de autores clássicos como Marx e Weber, bem com autores englobados na “modernidade tardia”, como Giddens, Habermas e Boaventura de Sousa Santos, e afirma em nota que “Na verdade Boaventura de Sousa Santos trabalha com o conceito de pós-modernidade. Na ‘Crítica da Razão Indolente’, o autor diferencia a modernidade da pós-modernidade através da emergência, no segundo caso, de um conhecimento sempre contextualizado e sempre atento às condições que o tornam possível. No entanto, o próprio autor reconhece que a maior parte do pensamento pós-moderno atual é celebratório e que a grande oposição epistemológica do fim do século XX

E como primeiro passo no entendimento da pós-modernidade de oposição, cabe retomar a idéia de ruptura com a modernidade. E, para tanto, torna-se necessário demonstrar, mesmo que brevemente, o que se pode compreender como sendo a modernidade.

## 2.1 – A modernidade

A modernidade, como um paradigma sociocultural, nasce entre o século XVI e o século XVIII, sendo um projeto extremamente rico, constituído de uma série de possibilidades e que, segundo Santos (1999; 2002a), assenta-se em dois pilares fundamentais: o da regulação e o da emancipação. Cada um destes constitui-se de três princípios, sendo que o pilar da regulação compreende: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade.

“O princípio do Estado consiste na obrigação política vertical entre cidadãos e Estado. O princípio do mercado consiste na obrigação política horizontal individualista e antagónica entre os parceiros de mercado. O princípio da comunidade consiste na obrigação política horizontal solidária entre os membros da comunidade e entre as associações.” (SANTOS, 2002a, p.50).<sup>8</sup>

---

termina sendo a oposição entre modernidade e pós-modernidade (SANTOS, 2000, p.36-37). Por todos esses motivos prefiro trabalhar com o pensamento do autor a partir da categoria de modernidade tardia.” (2002).

<sup>8</sup> Santos (2002a) afirma que o princípio do Estado foi formulado essencialmente por Hobbes; o princípio do mercado sobretudo por Locke e Adam Smith; e o princípio da comunidade especialmente por Rousseau. Ainda a respeito da relação entre modernidade e Estado-Nação, a lição de Martins: “Mesmo se a palavra não foi empregada, a idéia de Nação nasceu na Holanda em paralelo com a modernidade, forjada desde finais do século XVI pela consciência coletiva alcançada na luta contra os ocupantes espanhóis, pela construção de uma unidade política e pelo desenvolvimento de uma cultura comum. Baseada na afirmação da diferença do povo neerlandês e na convicção de sua missão divina, a idéia de Nação tornou-se um fator poderoso de integração política de um país dividido e debilitado por suas diversas religiões e línguas, país que terá de inventar-se e construir uma cultura urbana, sinônimo de uma unidade obtida mediante o poderio econômico, o enraizamento social na tradição bíblica e a modernidade civil burguesa. Em seguida, a idéia de Nação impõe-se a construção dos Estados modernos, soberanos e independentes, na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos, essencialmente no século XVIII. A idéia política de Nação está, pois, associada à modernidade, à soberania e à cidadania.” (2002, p.120).

O pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade weberianas: a estético-expressiva das artes e da literatura, a cognitiva e instrumental da ciência e da tecnologia e a moral-prática da ética e do direito. Há, ainda, uma vinculação entre os pilares de regulação e de emancipação, sendo que o paradigma da modernidade tem como projeto o desenvolvimento harmonioso e recíproco entre eles, implicando articulações privilegiadas, tais como: a racionalidade estético-expressiva com o princípio da comunidade; a racionalidade moral-prática com o princípio do Estado; e a racionalidade cognitivo-instrumental com o mercado.<sup>9</sup>

Entretanto, o projeto ambicioso da modernidade tem em si mesmo elementos que conduzem ao seu fracasso e, segundo Santos (2002a), cada um dos pilares tende a maximizar o seu potencial próprio, havendo ainda outra maximização no interior dos pilares: “no lado da regulação, a maximização do Estado, a maximização do mercado ou a maximização da comunidade; no lado da emancipação, a estetização, a cientificização ou a juridicização da *praxis* social.” (SANTOS, 2002a, p.51). Os excessos e os déficits da modernidade foram, contudo, encarados como exceções ou deficiências temporárias, confiando o acerto dessas arestas à ciência e ao direito. Nas palavras de Santos (2002a, p.51): “Essa gestão reconstrutiva dos excessos e dos défices foi progressivamente confiada à ciência e, de forma subordinada, embora também determinante, ao direito.”<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> “Como em qualquer outra construção, estes dois pilares e seus respectivos princípios ou lógicas estão ligados por cálculos de correspondência. Assim, embora as lógicas de emancipação racional visem, no seu conjunto, orientar a vida prática dos cidadãos, cada uma delas têm um modo de inserção privilegiado no pilar da regulação. A racionalidade estético-expressiva articula-se privilegiadamente com o princípio da comunidade, porque é nela que se condensam as idéias de identidade e de comunhão sem as quais não é possível a contemplação estética. A racionalidade moral-prática liga-se preferencialmente ao princípio do Estado na medida em que a este compete definir e fazer cumprir um mínimo ético para o que é dotado do monopólio da produção e da distribuição do direito. Finalmente, a racionalidade cognitivo-instrumental tem uma correspondência específica com o princípio do mercado, não só porque nele se condensam as idéias de individualidade e da concorrência, centrais ao desenvolvimento da ciência e da técnica, como também porque já no século XVIII são visíveis os sinais da conversão da ciência numa força produtiva.” (SANTOS, 1999, p.77).

<sup>10</sup> Santos (2002a) estabelece uma relação entre ciência e direito, demonstrando que na modernidade há uma subordinação do direito à ciência (o direito visto como ciência), como também encontra-se as demais ciências sociais, sendo que anteriormente encontrava-se junto à retórica.

A ciência passa a ocupar um *status* diferenciado na modernidade <sup>11</sup>, classificada por Santos (2002a, p.56) como a hipercientificização do pilar da emancipação, ensejando promessas brilhantes e ambiciosas. Torna-se, portanto, patente um desequilíbrio entre os pilares da regulação e da emancipação, que deveriam andar de maneira conjunta e harmônica. A própria ciência, para além da necessidade de aparar as arestas, passou a contribuir com os excessos e déficits da modernidade.<sup>12</sup>

“A promessa de dominação da natureza, e do seu uso para o benefício comum da humanidade, conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozono, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da conseqüente conversão do corpo humano em mercadoria última. A promessa de uma paz perpétua, baseada no comércio, na racionalidade científica dos processos de decisão e das instituições, levou ao desenvolvimento tecnológico da guerra e ao aumento sem precedentes do seu poder destrutivo. A promessa de uma sociedade mais justa e livre, assente na criação da riqueza tornada possível pela conversão da ciência em força produtiva, conduziu à espoliação do chamado Terceiro Mundo e a um abismo cada vez maior entre o Norte e o Sul.” (SANTOS, 2002a, p.56).

Dessa forma, a modernidade viu-se, sob o desequilíbrio no pilar da emancipação, reduzida à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência, enquanto que o pilar da regulação teve o princípio do mercado como preponderante, reforçado ainda pela conversão da ciência como força produtiva. Conseqüentemente, há uma submissão, no século XX, do pilar da

---

<sup>11</sup> Nas palavras de Santos: “No início do século XIX, a ciência moderna tinha sido convertida numa instância moral suprema, para além do bem e do mal.” (2002a, p.51). Ainda sobre a ciência moderna, Santos (1998, p.17) afirma: “O determinismo mecanicista é o horizonte certo de uma forma de conhecimento que se pretende utilitário e funcional, reconhecido menos pela capacidade de compreender profundamente o real do que pela capacidade de o dominar e transformar. No plano social, é esse também o horizonte cognitivo mais adequado aos interesses da burguesia ascendente que via na sociedade em que começava a dominar o estágio final da evolução da humanidade (o estado positivo de Comte; a sociedade industrial de Spencer; a solidariedade orgânica de Durkheim).”

<sup>12</sup> Também nesse sentido Nazario ao afirmar que: “Assim, se Auschwitz minou a crença na evolução da humanidade, abalando a segurança até então depositada na ‘vontade do povo’ como base para a democracia; se o Gulag arruinou as esperanças colocadas na ‘socialização dos meios de produção’ como base para evolução socialista, Hiroshima provou que a ciência não faz aumentar apenas a qualidade de vida, como também a qualidade de morte.” (2005, p.27).

emancipação ao pilar da regulação: “Neste processo, a emancipação deixou de ser o outro da regulação para se converter no seu duplo.” (SANTOS, 2002a, p.57).<sup>13</sup>

A ciência torna-se, especialmente no século XX, incapaz de sustentar o *status* que até então possuía. Assim, há um rombo no paradigma da ciência moderna, com Einstein, que relativizou o rigor das leis de Newton no domínio da astrofísica, bem como a mecânica quântica o fez no domínio da microfísica.<sup>14</sup> O rigor da medição das ciências torna-se também abalado com as investigações de Gödel a respeito do rigor da matemática, uma vez que:

“O teorema da incompletude e os teoremas sobre a impossibilidade de, em certas circunstâncias, encontrar dentro de um dado sistema formal a prova da sua consistência vieram mostrar que, mesma seguindo a risca as regras da lógica matemática, é possível formular proposições indecidíveis, proposições que se não podem demonstrar nem refutar, sendo que uma dessas proposições é precisamente a que postula o caráter não-contraditório do sistema. Se as leis da natureza fundamentam o seu rigor no rigor das formalizações matemáticas em que se expressam, as investigações de Gödel vêm demonstrar que o rigor da matemática carece ele próprio de fundamento.” (SANTOS, 2002a, p.70).

Além dessa instabilidade no campo da física e da matemática, na química e na biologia isto também ocorreu.<sup>15</sup> Nesta, por exemplo, a noção de lei tem se relativizado, sendo substituída pelas noções de sistema, de estrutura, de modelo e de processo. (SANTOS, 1998, p.31). Na química, as investigações de Ilya Prigogine (teoria das estruturas dissipativas e o princípio da ‘ordem através de flutuações’) contribuíram para novas concepções a respeito da matéria e da natureza, estabelecendo características tais como: “Em vez de eternidade, a história; em vez de determinismo, a imprevisibilidade; em vez do mecanicismo, a interpenetração, a espontaneidade e a auto-organização; em vez da reversibilidade, a

<sup>13</sup> “A absorção da emancipação pela regulação - fruto da hipercientificização da emancipação combinada com a hipermercadorização da regulação -, neutralizou eficazmente os receios outrora associados à perspectiva de uma transformação social profunda e de futuros alternativos.” (SANTOS, 2002a, p.57).

<sup>14</sup> Para maiores detalhes a respeito da crise epistemológica do paradigma dominante: Santos (2002a; 1998).

<sup>15</sup> Sousa Cruz afirma que “Einstein destruiu o conceito de que a ciência natural estivesse calcada em leis/princípios válidos universalmente. Mas a relatividade não seria a única crítica a ciência galileana. Nesse sentido, Heisenberg, Bohr e o seu ‘princípio da incerteza’ implodiram a noção de que o cientista não interferia no objeto de sua experiência, liquidando a possibilidade de uma ciência neutra/objetiva.” (2004, p.140).

irreversibilidade e evolução; em vez da ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade, o acidente.” (SANTOS, 1998, p.28).<sup>16</sup>

Tudo isso tem implicações subjacentes ao direito, que se encontra no paradigma da ciência moderna, envolto por esta, pois, apesar do direito estar compreendido na racionalidade prática-moral, a hipercientificização acabou por destinar-lhe importante papel dentro das sociedades modernas, à semelhança dos desafios e problemas da ciência moderna. Assim, como esta possuía a missão de reparar as “arestas” do projeto da modernidade, o direito passou a ocupar-se também desse objetivo:

“No entanto, a gestão reconstrutiva dos excessos e dos défices da modernidade não pôde ser realizada apenas pela ciência. Necessitou da participação subordinada, mas central, do direito moderno. Uma participação que, como já referi, foi subordinada, dado que a racionalidade moral-prática do direito, para ser eficaz, teve de se submeter à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência ou ser isomórfica dela. Mas, apesar de subordinada, foi também uma participação central porque, pelo menos a curto prazo, a gestão científica da sociedade teve de ser protegida contra eventuais oposições, através da integração normativa e da força coerciva fornecida pelo direito. (SANTOS, 2002a, p.52).

Essa relação isomórfica faz com que as manifestações do direito sejam envoltas também pelo caráter de cientificidade.<sup>17</sup> E “esta relação de cooperação e circulação de sentido entre a ciência e o direito, sob a égide da ciência, é uma das características fundamentais da modernidade.” (SANTOS, 2002a, p.52). Dessa maneira, o direito passa a ser um dos instrumentos importantes para a modernidade, sofrendo as influências diretas desse paradigma.

Conforme Álvaro Ricardo de Souza Cruz: “abandonando definitivamente a técnica indutiva do período antigo, o Direito esforçou-se para enquadrar-se nos parâmetros modernos

---

<sup>16</sup> Santos (1998) ainda aponta que esta teoria não foi um fenômeno isolado, uma vez que inclui-se num movimento convergente, englobando não somente as várias ciências da natureza como as ciências sociais, podendo citar, dentre outras teorias, a teoria sinérgica de Haken e o conceito de autopoiesis de Maturana e Varela.

<sup>17</sup> Como exemplo dessa relação isomórfica entre direito e ciência, Santos afirma que: “o réu ou a ré, que depende do veredicto ‘científico legal’ sobre a sua saúde mental, pode ser remetido pela mesma instituição, o tribunal, para o campo médico ou campo jurídico penitenciário.” (2002a, p.53).

da ciência, quais sejam, na objetividade, na neutralidade e na visão mecanicista do mundo.” (2004, p.133). Na realidade, esclarece Santos (2002a), ao direito não era cabível, diante do paradigma da modernidade, desvincular-se da ciência, exatamente considerando a hipercientificização. O direito visto, pois, como ciência jurídica, torna-se um racionalizador da sociedade, sendo-lhe atribuído a tarefa de assegurar a ordem exigida pelo capitalismo.

Além disso, “a cientificização do direito envolveu a sua estatização, já que a prevalência política de ordem sobre o caos foi atribuída ao Estado moderno, pelo menos transitoriamente, enquanto a ciência e a tecnologia a não pudessem assegurar por si mesmas.” (SANTOS, 2002a, p.120).<sup>18</sup>

Assim, apesar de inicialmente a modernidade e o capitalismo serem processos históricos autônomos, no século XIX, há forte convergência entre ambos, sendo que o direito torna-se o grande instrumento de garantia dessa ordem frente ao caos.<sup>19</sup> O capitalismo passa a ser o modo de produção predominante e a burguesia torna-se uma classe hegemônica. Nesse primeiro momento do capitalismo, que Santos (1999) denomina de *capitalismo liberal*, verificam-se duas características: o desenvolvimento do mercado (industrialização e aparecimento de cidades industriais); a comunidade sendo composta basicamente de dois elementos: sociedade civil (opondo-se ao Estado) e o indivíduo. Sem se falar, ainda no âmbito da regulação, no princípio do Estado diante do fortalecimento dos Estados Nacionais.<sup>20</sup>

No campo do jurídico (ou da racionalidade moral-prática), é o período de aparecimento do positivismo. Na lição de Souza Cruz: “O reducionismo do Direito à dogmática da legalidade, promovido pelo positivismo jurídico em suas mais diferentes

---

<sup>18</sup> Segundo Santos (2002a, p.121) a sociedade feudal encontrava-se numa situação extrema de pluralismo jurídico.

<sup>19</sup> Souza Cruz afirma que: “a despeito dos ideais revolucionários do século XVIII, o fruto desse arquétipo constitucional ao longo do século XIX foi a consolidação de um regime capitalista imperialista e uma exploração do homem nunca antes visto na história da humanidade.”(2005, p.7).

<sup>20</sup> Observa-se que Santos (1999; 2002a) trabalha três tipos de capitalismo, compreendendo três fases que se vinculam à modernidade: capitalismo liberal (século XIX), capitalismo organizado (final do século XIX até as primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial) e capitalismo desorganizado (anos setenta do século XX até hoje).

manifestações procurou desenvolver, ao máximo, a noção de neutralidade e objetividade.” (2004, p.133). O positivismo tornou-se a filosofia da ordem com duas faces: o conhecimento sistemático e a regulação sistemática. Portanto, no campo da racionalidade cognitiva-instrumental, como da racionalidade moral-prática, a ordem marcava-se pelos elementos de certeza, previsibilidade e controle.<sup>21</sup>

“O aparecimento do positivismo na epistemologia da ciência moderna e o do positivismo jurídico no direito e na dogmática jurídica podem considerar-se, em ambos os casos, construções ideológicas destinadas a reduzir o progresso societal ao desenvolvimento capitalista, bem como a imunizar a racionalidade contra a contaminação de qualquer irracionalidade não capitalista, quer ela fosse Deus, a religião ou a tradição, a metafísica ou a ética, ou ainda as utopias ou os ideais emancipatórios. No mesmo processo, as irracionalidades do capitalismo passam a poder coexistir e até a conviver com a racionalidade moderna, desde que se apresentem como regularidades (jurídicas ou científicas) empíricas.” (SANTOS, 2002a, p.141).

Estabelece-se íntima relação entre direito, visto como ciência, e a manutenção da ordem desejada pelo sistema capitalista. “O cientificismo e o estatismo são as principais características do direito racional moderno, tal como se desenvolveu no Ocidente durante o século XIX.” (SANTOS, 2002a, p.141). Caracterizado este pelo sistema racional de leis, universais e abstratas, emanadas essencialmente pelo Estado e aplicadas a todos. Essa vinculação entre capitalismo e direito, faz com que haja uma irreversibilidade do déficit no cumprimento das promessas da modernidade e um acirramento de contrastes que passam a estar evidentes no período denominado *capitalismo organizado*.

Santos (1999) assinala transformações tanto no campo da regulação como no da emancipação. No primeiro, o princípio do mercado expande-se ainda mais, o capital

---

<sup>21</sup> “Inflada pelas contradições do desenvolvimento capitalista, a tensão entre regulação e emancipação explodiu. O Estado liberal encontrou no caos daí resultante a justificação para impor um modo de regulação que convertesse as pretensões mais equivocadamente emancipatórias do paradigma em anomia ou utopia e, portanto, em qualquer dos casos, em perigo social. A deslegitimação social da emancipação ocorre quase simultaneamente no direito e na política, por um lado, e na ciência e tecnologia, por outro (...)” (SANTOS, 2002a, p.140).

industrial, financeiro e comercial concentra-se e centraliza-se. Há presença de cartéis, centralização econômica nos próprios Estados, criando uma polarização mundial.

No princípio da comunidade, os reajustes procuram ressaltar garantias e expansão de direitos políticos, o aparecimento e o fortalecimento do movimento operariado. E o princípio do Estado ganha dimensão, tornando-se o grande agente realizador dos princípios da comunidade e do mercado.<sup>22</sup> E que se encontra caracterizado de maneira especial com a intervenção do Estado na economia.<sup>23</sup> A consequência direta irá ocorrer no plano jurídico.

Se no período do *capitalismo liberal* o direito tem sua autonomia e universalidade assentada na unidade estatal e esta, por sua vez, assenta-se na distinção entre Estado e sociedade civil e na especificidade funcional do Estado, no período do *capitalismo organizado*, o direito sofre uma mudança considerável.<sup>24</sup> Primeiramente, porque há, neste novo momento, uma modificação gradual nas relações entre Estado e sociedade civil. Verifica-se a “necessidade de uma gestão econômica pública imposta pela crescente complexidade da economia capitalista.” (SANTOS, 2002a, p.147). O Estado passa a regular o mercado. Paradoxalmente há o crescimento de empresas. E essa relação estabelece-se especialmente tendo em vista que o Estado procura realizar ações em prol dos interesses

---

<sup>22</sup> “Quanto ao princípio da comunidade, o desenvolvimento industrial capitalista e a consequente expansão do operariado, por um lado, e o alargamento do sufrágio universal, inscrito na lógica abstrata da sociedade civil e do cidadão formalmente livre e igual, por outro lado, contribuem para a rematerialização da comunidade através de emergência das práticas de classe e da tradução destas em políticas de classe.” (SANTOS, 1999, p.84).

<sup>23</sup> Assim, a reflexão de Streck e Moraes: “A *intervenção estatal no domínio econômico* não cumpre papel socializante; antes, muito pelo contrário, cumpre, dentre outros, o papel de mitigar os conflitos do Estado Liberal, através da atenuação de suas características (...)” (2001, p.67). A mesma observação também é feita por Harvey, tendo em vista o próprio movimento modernista, nas palavras do autor: “É importante ter em mente, portanto, que o modernismo surgido antes da Primeira Guerra Mundial era mais uma reação as novas condições de produção (a máquina, a fábrica, a urbanização), de circulação (os novos sistemas de transportes e de comunicações), e de consumo (a ascensão dos mercados de massa, da publicidade, da moda de massas) do que um pioneiro na produção de mudanças. Mas a forma tomada pela reação iria ter uma consequente importância subsequente. Ela não apenas forneceu meios para absorver, codificar e refletir sobre essas rápidas mudanças, como sugeriu linhas de ação capazes de modificá-las ou sustentá-las.” (1996, p.32).

<sup>24</sup> De acordo com Santos, neste momento do capitalismo liberal “o instrumento mais crucial de autonomização da sociedade de mercado foi o direito privado, complementado por medidas fiscais, monetárias e financeiras, destinadas quase sempre a corrigir os desequilíbrios resultantes de deficiências ou imperfeições do mercado.” (2002a, p.146). Ainda segundo o autor, ao Direito Administrativo cabia apenas organizar o distanciamento cotidiano dos aparelhos do Estado dos cidadãos e o Direito Constitucional assentava-se no pressuposto de que as liberdades individuais tinham origem pré-jurídica, cabendo ao mesmo garanti-las.

empresariais. A conseqüência é o deslocamento da delimitação entre Estado e sociedade civil, que toca necessariamente no direito:

“Embora esse processo, no seu resultado final, tenha convergido para a deslocação da linha de demarcação entre Estado e sociedade civil, e mesmo para o gradual desaparecimento dessa distinção, algumas forças sociais nele implicadas (de forma muito especial a burguesia e a classe operária) foram mobilizadas por objetivos freqüentemente contraditórios. Além disso, o próprio Estado desenvolveu entretanto um interesse autônomo na intervenção como meio de assegurar a reprodução da enorme organização burocrática que entretanto fora criada. Buscando a justificação em situações excepcionais (a devastação das guerras mundiais), no reconhecimento das deficiências do mercado (lucros ou investimento insuficientes) ou num novo princípio político (a social-democracia), essa intervenção autônoma do Estado incluiu, por vezes, a nacionalização de empresas privadas ou até a criação de empresas públicas.” (SANTOS, 2002a, p.147).

Novos domínios jurídicos aparecem como o Direito Econômico, que ganha dimensão. Não somente neste aspecto há modificações na ordem do jurídico, o aparecimento do Estado-Providência possibilita o surgimento dos direitos sociais, destacando o Direito do Trabalho, de forma especial.<sup>25</sup> Verifica-se, pois, uma conjugação de elementos do direito privado com o direito público, o que também reflete na flexibilização da linha divisória entre Estado e sociedade civil. O Direito Administrativo e especialmente o Direito Constitucional não poderiam ficar ilesos a estas transformações. O Direito Constitucional passa a ser receptáculo dessa nova dimensão. Na análise de Menelick de Carvalho Netto:

“O direito privado, assim como o público, apresentam-se agora como meras convenções e a distinção entre eles é meramente didática e não mais ontológica. A propriedade privada, quando admitida, o é como um mecanismo de incentivo à produtividade e operosidade sociais, não mais em termos absolutos, mas condicionada ao seu uso, à sua função social. (...)” (1999, p.480).

Com o crescimento de empresas, o aparecimento de novas classes sociais e insuflamento do Estado, o direito passa a ser analisado sob duas perspectivas: primeiro, há uma desestabilização entre Estado/direito - provinda do período do *capitalismo liberal* - uma

---

<sup>25</sup> De acordo com Santos (2002a, p.148): “politização da desigualdade social envolveu a intervenção do Estado na relação salarial no consumo colectivo”.

vez que na medida em que o Estado transformava-se em recurso político para grupos e classes mais amplos, o “transclassismo e a autonomia do Estado ganharam credibilidade ideológica”, e embora o Estado atuasse mediante o direito, “a autonomia do Estado não implicava a autonomia do direito enquanto direito *estatal*. Pelo contrário, à medida em que o direito se entranhava nas práticas sociais que pretendia regular ou constituir, distanciava-se do Estado: ao lado da utilização do direito pelo Estado, surgiu a possibilidade de o direito ser usado em contextos não estatais e até contra o Estado”; segundo, há uma grande proximidade entre o Estado e o direito: “a manejabilidade do direito estatal pressupunha a maleabilidade dos domínios a regular juridicamente.” (SANTOS, 2002a, p.151).<sup>26</sup>

Esse caráter dúplice produziu no direito o que Santos (2002a) denomina por um contexto político caracterizado pelo ativismo jurídico intenso:<sup>27</sup>

“A sobreutilização do direito foi acompanhada, não de um aumento, mas de uma perda da centralidade do direito como fonte de legitimação do Estado. Enquanto o Estado liberal se legitimou através da racionalidade jurídica-formal do seu funcionamento, o Estado-Providência procurou a sua legitimação no tipo de desenvolvimento econômico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar. O direito foi desprovido da categoria de princípio legitimador do Estado para instrumento de legitimação do Estado.” (2002a, p.152).

Tudo isso passou a sofrer maiores conseqüências no terceiro período do capitalismo, identificado por *capitalismo desorganizado*. Nesse momento ainda da modernidade, o capitalismo torna-se desorganizado, segundo Santos (1999), tendo em vista a perplexidade desse período e o colapso das várias formas de organização vigentes anteriormente.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> “De uma outra perspectiva, porém, o direito tornou-se mais estatal do que nunca. A juridicização da prática social significou a imposição de categorias, interações e enquadramento jurídicos estatais, relativamente homogêneos, nos mais diversos heterogêneos domínios sociais (família, vida comunitária, local de trabalho, esfera pública, processos de socialização, saúde, educação etc.).” (SANTOS, 2002a, p.151)

<sup>27</sup> A esse respeito e tratando da corrente comunitarista, Souza Cruz que, ao analisar a teoria da argumentação de Alexy, conclui: “Logo, a Jurisdição Constitucional não mais se limitaria a uma função de legislador negativo. Ao contrário, passaria a produzir normas, assumindo a função de um legislador positivo, concorrente do Parlamento, na condição de guardião dos valores éticos da sociedade, cristalizados na Constituição.” (2004, p.173). Bem como Cittadino (2000).

<sup>28</sup> Santos, em **A crítica da razão indolente**, trabalha novamente o significado de *capitalismo desorganizado* afirmando que: “a expressão capitalismo desorganizado significa, em primeiro lugar, que as formas de

Os pilares da regulação e o da emancipação não são mais nítidos. O princípio do mercado, contido no pilar da regulação, extravasou-se para, verdadeiramente, abranger os princípios do Estado e da comunidade.<sup>29</sup> Há, pois, um crescimento do mercado mundial, tendo como base as empresas multinacionais. Como consequência, há uma “neutralidade” da capacidade de regulação nacional (Santos, 1999), como exemplos encontram-se as próprias relações trabalhistas. O elemento da globalização, ou melhor, das globalizações, invadem o espaço moderno.<sup>30</sup>

No princípio da comunidade as transformações resultam no fortalecimento do terceiro setor, no enfraquecimento dos sindicatos, na atenuação dos programas ideológicos de partidos

---

organização típicas do segundo período estão a ser gradualmente desmanteladas ou reconstituídas num nível de coerência muito mais baixo, e, em segundo lugar, que precisamente por esse processo esta a decorrer, é muito mais visível demolição das antigas formas organizativas do que o perfil das novas formas que irão substituí-las.” (2002a, p.153).

<sup>29</sup> Santos (1999, p.87) afirma que isso foi levado ao extremo pelo credo neoliberal.

<sup>30</sup> Santos (2002b) trabalha o conceito de globalizações, compreendendo a globalização econômica, social, política e cultural. Além disso, ainda estabelece uma relação entre globalização hegemônica e contra-hegemônica. No que tange à globalização econômica, o autor afirma que “é sustentada pelo consenso econômico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros (...); subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio.” (2002b, p.31). A globalização social também tem suas características: “o consenso neoliberal é o de que o crescimento e a estabilidade econômicos assentam na redução de custos salariais, para que é necessário liberalizar o mercado de trabalho, reduzindo os direitos liberais, proibindo a indexação de salários aos de ganhos de produtividade e os ajustamentos em relação ao custo de vida e eliminando a prazo a legislação sobre salário mínimo. (...) A economia é, assim, dessocializada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão e o critério de inclusão deixa de ser o direito para passar a ser a solvência.” (2002b, p.34-35). No campo da globalização política o autor (2002b) aponta primeiramente que o Estado-Nação tem perdido a centralidade tradicional no que tange a unidade privilegiada no campo político, econômico e social; há um impacto do contexto internacional no campo da regulação do Estado-Nação, com o aparecimento inclusive de acordos políticos supra-estatais. O segundo aspecto compreende uma assimetria mais gritante entre Norte e Sul. Nas palavras de Santos: “De facto, a soberania dos Estados mais fracos está agora directamente ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas sobretudo por agências financeiras internacionais e outros actores transnacionais privados, tais como empresas multinacionais.” (2002b, p.37). Isso compõe a globalização hegemônica, que, ainda no campo da globalização política, o autor analisa que “subjazem as três componentes do Consenso de Washington: o consenso do Estado fraco; o consenso da democracia liberal; o consenso do primado do direito e do sistema judicial.” (2002b, p.41). No que tange a globalização cultural, Santos (2002b) aponta o papel dos meios de comunicação que fazem uma aproximação e conduzem um possível tipo de vida às pessoas, contudo, a idéia de cultural global – que é um dos principais projetos da modernidade – torna-se questionável, podendo-se falar em culturas globais parciais. Segundo Santos “Sob as condições da economia mundial capitalista e do sistema inter-estatal moderno, parece haver espaço para as culturas globais parciais. Parcial, quer em termos dos aspectos da vida social que cobrem, quer das regiões do mundo que abrange.”(2002b, p.48). Em contrapartida à globalização hegemônica, aponta a necessidade de uma reação com a globalização contra hegemônica, referindo-se ao cosmopolitismo e ao patrimônio comum da humanidade. Habermas entende a globalização como um processo: “Utilizo o conceito ‘globalização’ para a descrição de um processo, não de um estado final. Ele caracteriza a quantidade cada vez maior e a intensificação as relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais.” (2001, p.84). Na obra o autor enfatiza as consequências do processo de globalização especialmente com vistas à esfera estatal. Também como um processo: Santos (2002b).

de esquerda e no aparecimento dos novos movimentos sociais, envolvendo temas como ecologia, pacifismo dentre outros. A consequência fundamental recai no princípio do Estado:

“O Estado nacional parece ter perdido em parte a capacidade e em parte a vontade política para continuar a regular as esferas da produção (privatizações, desregulação da economia) e da reprodução social (retração das políticas sociais, crise do Estado-Providência); a transnacionalização da economia e o capital que ele transporta transformam o Estado numa unidade de análise relativamente obsoleta, não só nos países periféricos e semiperiféricos, como quase sempre sucedeu, mas crescentemente nos países centrais.”<sup>31</sup> (SANTOS, 1999, p.89)

O princípio do Estado sofre alterações significativas, que passam a refletir no campo supranacional. Assim, “a ideologia e a prática do neoliberalismo, em operação com as operações transnacionais das grandes empresas e das agências internacionais, conduziram a certo esbatimento do protagonismo do Estado-Nação como actor no sistema mundial.” (SANTOS, 2002a, p.155). E essa constatação é de extrema importância para se pensar a representação política num novo paradigma, e diante de outros atores.<sup>32</sup>

No pilar da emancipação, verifica-se também uma crise sem contenção dos excessos, que passam a um transbordamento nesse terceiro período do capitalismo. Para Santos (1999) a emancipação encontra-se domesticada pela regulação e também pela desregulação econômica e social.<sup>33</sup> Isso faz-se refletir, primeiramente, no campo da racionalidade cognitivo-

<sup>31</sup> Santos (1999, p.89) também aponta um elemento paradoxal no princípio do Estado ao afirmar que: “essa fraqueza externa do Estado é, no entanto, compensada pelo aumento do autoritarismo do Estado, que é produzido em parte pela própria congestão institucional da burocracia do Estado e em parte, e um tanto paradoxalmente, pelas próprias políticas do Estado no sentido de devolver à sociedade civil competências e funções que assumiu no segundo período e que agora parece estrutural e irremediavelmente incapaz de exercer e desempenhar.”

<sup>32</sup> Habermas (2001) aponta também a necessidade de novos atores, diante de uma constelação pós-nacional, e que será mais a frente analisada. Sobre neoliberalismo Habermas analisa: “Mas, no mais tardar desde 1989, a esfera pública percebeu o fim dessa era. Nos países nos quais o Estado social, ao menos olhando retrospectivamente, é percebido como uma conquista política social, difundiu-se a resignação. O final do século encontra-se sob o signo do risco estrutural de um capitalismo domesticado de modo social e do renascimento de um neoliberalismo indiferente ao social.” (2001, p.64).

<sup>33</sup> Um dos grandes exemplos trazidos por Santos encontra-se na contenção do movimento estudantil, nas palavras do autor: “a contenção do movimento estudantil simboliza o princípio de um processo de esgotamento histórico dos princípios da emancipação moderna o qual vem a culminar, no final da década de oitenta, com a crise global da idéia de revolução social e com a total preponderância da filosofia e da prática política neoliberais.” (1999, p.90). Outro exemplo encontra-se na **Crítica da razão indolente**: “A tendência para uma relação salarial mais precária (alguns dirão: mais flexível) tem sido, simultaneamente, causa e efeito do declínio dos mecanismos corporativos (legislação laboral justa do trabalho, contratação colectiva, salários indirectos) e

instrumental, com o excessivo cumprimento do projeto da modernidade englobando os efeitos devastadores da indústria militar e da sua conseqüente proliferação nuclear, na década de oitenta e, atualmente, ainda marcada pelo desenvolvimento de várias técnicas (conhecimento técnico-científico) a serem aplicadas aos países moldados pelos países ocidentais:<sup>34</sup>

“No entanto, a modernização científico-tecnológica e neoliberal alastra-se hoje, paradoxalmente, na mesma medida em que alastra a sua crise, certificada por aquilo que parecem ser suas conseqüências inevitáveis: o agravamento da injustiça social através do crescimento imparável e recíproco da concentração da riqueza e da exclusão social, tanto a nível nacional quanto a nível mundial, a devastação ecológica e com ela a destruição da qualidade e mesmo da sustentabilidade da vida no planeta.” (SANTOS, 1999, p.91).

No campo da racionalidade moral-prática, o direito também passa sofrer com as transformações desse período, muitas delas iniciadas com o aparecimento do intervencionismo estatal. E a crise que passa a se implantar também no direito reflete, inicialmente, uma crise provinda das áreas sociais reguladas pelo direito (família, trabalho, educação, saúde, previdência etc.), quando “se tornou evidente que as classes populares careciam de força política para garantir continuidade das medidas estatais de protecção social.”(SANTOS, 2002a, p.160). Contudo, essa crise refere-se à forma política - o Estado-Providência - e não uma crise do direito em si.<sup>35</sup>

---

das organizações que os mobilizam, principalmente dos sindicatos, que viram o número de filiados diminuir continuamente.” (2002a, p.156).

<sup>34</sup> Um exemplo de guerra diferenciada foi a Guerra do Golfo: “Não mais ocorrem, por exemplo, como no passado, os combates homem a homem, mesmo quando instrumentalizados, nas guerras: a parafernália dos armamentos e das armas de destruição em massa transforma o jogo dos embates em batalhas manipuladas pela ciência e pela mídia a serviço das grandes potências.” (GUINSBURG, 2005, p.12). Atualmente, a “guerra contra o terrorismo” tem demonstrado a utilização de várias armas técnico-científicas em busca do inimigo oculto. Sobre terrorismo: Leonardo Nemer Caldeira Brant (Coord.). **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas**, publicado em 2003.

<sup>35</sup> “(...) nenhuma destas críticas pode ser formulada de modo a sugerir uma responsabilidade fundamental do sistema jurídico na crise do Estado-Providência. É um facto que o padrão dominante da protecção social - uma organização burocratizada, baseada numa crescente dependência e clientelização dos cidadãos beneficiários, e orientada para a monetarização das relações sociais e para as práticas consumistas - é fruto de uma constelação institucional em que o sistema jurídico teve um papel nuclear. Mas também é verdade que, nas condições do Estado capitalista moderno, mesmo que se tivesse adoptado um padrão diferente - participativo, valorizador da autoconfiança, solidário e orientado para a produção mutualista e socialmente útil de bens e serviços -, o sistema

“Como adiante procurarei provar, o direito moderno, enquanto conceito muito mais amplo do que ao direito estatal moderno, está indiscutivelmente em crise, não devido à sobre-utilização (comparada com o quê?) que o Estado fez do direito moderno, mas devido à redução histórica da sua autonomia e da sua eficácia à autonomia e eficácia do Estado.” (SANTOS, 2002a, p.160-161).

Assim, a crise do direito regulatório não deixa de ser revelada mediante essa crise do Estado-Providência, ou seja, de acordo com Santos (2002a), de modo mistificatório, mas ao mesmo tempo revelador, pois o direito “reduzido ao direito estatal científico foi, gradualmente, eliminando a tensão entre regulação e emancipação.”<sup>36</sup> E isso possibilitou a não contensão dos excessos da modernidade. Afinal, se no período do *capitalismo organizado* havia uma subordinação da emancipação à regulação, da qual o direito torna-se o grande instrumento, no período do *capitalismo desorganizado* há uma mútua desintegração da regulação quanto da emancipação: “longe de beneficiar da desintegração da regulação fordista, a emancipação, entretanto transformada no duplo da regulação, não pôde senão desintegrar-se ela própria.” (SANTOS, 2002a, p.164).

A saída para o fracasso da modernidade, evidenciado pela ineficiência total na gestão reconstrutiva dos excessos e dos déficits, somente pode ser verificado pelo repensar radical proposto pelo autor e que abrange repensar a ciência e o direito modernos, ocasionando o estabelecimento de uma ciência pós-moderna e um direito pós-moderno. Uma pós-modernidade, portanto, contrária ao que se estabeleceu como continuidade do sistema capitalista, uma vez que a teoria formulada pelo autor encontra-se numa direção oposta ao pós-modernismo conservador, a fim de se estabelecer um pós-modernismo de oposição.

---

jurídico teria desempenhado um papel igualmente decisivo, por mais diferentes que tivessem sido as formas jurídicas de organização e funcionamento utilizadas.” (SANTOS, 2002a, p.163).

<sup>36</sup> Mistificado porque “o que está em causa na sobre-juridicização da vida social ou, como prefiro dizer, na utopia jurídica de engenharia social através do direito, é a avaliação política de uma determinada forma de Estado, o Estado-Providência que, no pós-guerra, surgiu numa pequena minoria de países, os países centrais do sistema mundial. Por isso, a crise do direito regulatório diz relativamente pouca coisa sobre as transformações profundas que, no domínio do direito, da economia e da política, estão a acontecer em todo o sistema mundial no período corrente de transição de regimes de acumulação ou, em termos mais latos, como na secção seguinte sugere, entre paradigmas sociais.” (SANTOS, 2002a, p.16). Mas ao mesmo tempo, como dito pelo autor, essa forma mistificadora revela muito, especialmente no que tange as relações entre os pilares da regulação e

Nesse sentido, diante dessa demonstração do que é modernidade e de sua crise e, conseqüentemente de seu necessário rompimento, passar-se-á ao estabelecimento das diretrizes a respeito do pós-moderno de oposição envolvendo especialmente o direito como elemento fundamental para sua construção, a fim de estabelecer-se o caminho para a análise da representação política na pós-modernidade.

## **2.2 – O direito no pós-moderno de oposição**

Dessa forma, tendo como fundamento o fracasso da modernidade em estabelecer um projeto que alcançasse sucesso, uma vez que, como visto anteriormente, as tentativas de seu restabelecimento não conseguiram, na terceira fase do capitalismo, corrigir os excessos. Ao contrário, tornou-se insustentável, ocasionando uma desregulamentação social e econômica, uma redução gradativa da atuação popular, conduzindo ainda ao enfraquecimento do Estado-Nação, com reflexos no pilar da emancipação, que, em termos concretos, corresponde, especialmente, à crise da ciência moderna e, em conseqüência, uma crise jurídica.

A modernidade, assim, esgota-se e a solução somente pode ser provida do estabelecimento de um novo paradigma: da pós-modernidade de oposição. Contrariando, portanto, o pensamento pós-moderno apresentado por autores como Lyotard, Santos (1999; 2002a) apresenta o paradigma pós-moderno que se contrapõe ao anterior e vem renovar o esgotamento atual.<sup>37</sup>

---

emancipação e os caminhos a serem traçados. Ainda sobre aspectos da crise do direito, o referido autor aponta a “ineficácia do direito”, a “sobrecarga do direito” e a “juridicização da vida social”.

<sup>37</sup> A necessidade do paradigma emergente da pós-modernidade faz-se necessária, uma vez que: “essa situação deve-nos precaver contra a tentação de caracterizar a pós-modernidade como cultura da fragmentação. A fragmentação maior e mais destrutiva foi-nos legada pela modernidade.” (SANTOS, 1999, p.110). A solução, portanto, parte desse moderno existente. “As mini-racionalidades pós-modernas estão conscientes dessa

O direito torna-se um dos instrumentos importantes, pois, como visto no que tange à modernidade, o mesmo foi necessário para a gestão reconstrutiva dos excessos e dos déficits, assim como a ciência também o foi, e o que revelou a vinculação íntima entre ciência e direito. Entretanto, na passagem de paradigmas, da modernidade para a pós-modernidade, há diferenças no que tange ao modo como ciência e direito atuam.

“(…) é legítimo pensar que a crise do paradigma da ciência moderna acarreta consigo a crise do paradigma do direito. Isto não significa, porém, que as condições da transição paradigmática na ciência sejam ou as mesmas, ou tão visíveis, ou que actuem da mesma forma que as da transição paradigmática no direito.” (SANTOS, 2002a, p.164-165).

Desta leitura, percebe-se o isomorfismo entre ciência e direito, mas é de alcance limitado e de conteúdo epistemológico meramente derivado. Deduz-se que as condições teóricas da transição paradigmática da ciência moderna não vigoram como no direito.<sup>38</sup> Ademais, a respeito das condições teóricas: “o direito é relativamente opaco no que se refere às condições teóricas da actual transição paradigmática, já no que toca às condições sociais e políticas poderá revelar-se especialmente transparente.” (SANTOS, 2002a, p.165). E nesse sentido, seu percurso será analisado de maneira particular no que tange a transição paradigmática.<sup>39</sup> E esses elementos de desvinculação permitem também alcançar o possível salto para o novo paradigma.

---

irracionalidade global, mas estão conscientes que só a podem combater localmente. Quanto mais global for o problema, mais locais e mais multiplamente locais devem ser a soluções.” (SANTOS, 1999, p.111).

<sup>38</sup> Sobre o isomorfismo, o referido autor leciona: “(…) o saber jurídico tornou-se científico para maximizar a operacionalidade do direito enquanto instrumento não científico de controlo social e de transformação social.” (SANTOS, 2002a, p.165). A respeito das condições teóricas diferenciadas: “Como as pretensões epistemológicas do direito são derivadas e, no fundo, assentam num défice de conhecimento científico sobre a sociedade, as condições teóricas do conhecimento jurídico estão subordinadas às condições sociais do poder jurídico, das quais, até certo ponto, têm de ser deduzidas. A autonomia, universalidade e generalidade do direito assentam numa ligação a um determinado Estado concreto, cujos interesses servem, independentes de estes serem autónomos ou de classe, gerais ou particulares.” (SANTOS, 2002a, p.165).

<sup>39</sup> Necessário esclarecer o que Santos entende por transição paradigmática: “Defendo uma muito ampla concepção de transição paradigmática. A transição actual não é apenas (ou não tanto) uma transição entre os modos de produção estreitamente definidos, mas entre formas de sociabilidade no sentido mais lato, incluindo as dimensões económica, social, política e cultural. O entrelaçar do projecto sócio-cultural da modernidade com o desenvolvimento capitalista no século XIX conferiu ao capitalismo uma densidade social e cultural que ultrapassou largamente as relações económicas de produção. Este facto foi de certo modo descurado por Marx e,

Nesse sentido, há que se observar, primeiramente, a relação que se estabelece entre o Estado e o sistema mundial. Afinal, a existência do Estado como um ator, que perde em hegemonia, por um lado, é um dos caracteres desse momento atual e elemento que ilumina a pós-modernidade de oposição. Outra não é a lição de Mário Lúcio Quintão Soares:

“As políticas neoliberais e mistas, colocadas em prática desde a década de 1980, reduziram o *Welfare State* a mero Estado assistencial em mundo capitalista à mercê de outra recessão econômica, com desemprego em massa, depressões cíclicas severas, empobrecimento dos Estados desenvolvidos e miséria absoluta e fome nos Estados periféricos.” (2004, p.129).

Torna-se, assim, interessante uma perspectiva do sistema mundial: afirmar o sistema global como entidade privilegiada para que se possa compreender inclusive as manifestações locais que partem do sistema inter-estatal. “Admitindo que o sistema global é unidade privilegiada do desenvolvimento histórico moderno e, conseqüentemente, a sua unidade de análise privilegiada, o debate sobre a transição paradigmática deve fazer-se no plano do sistema mundial.” (SANTOS, 2002a, p.170). E isso retoma a discussão no âmbito jurídico: “Aqui reside o primeiro tópico do debate paradigmático do direito: a absorção do direito moderno pelo Estado moderno foi um processo histórico contingente que, como qualquer outro processo histórico, teve um início e terá um fim.” (SANTOS, 2002a, p.170). Como visto na análise da modernidade, o direito moderno vincula-se ao direito estatal. Da mesma forma,

---

por isso, sua visão de transição paradigmática partilha com o liberalismo muito mais do que o que ele alguma vez podia admitir. São as seguintes as principais cumplicidades entre marxismo e liberalismo: a confiança no poder libertador da ciência moderna; o dualismo natureza/sociedade que subjaz à ciência moderna e as pretensões epistemológicas que aí assentam; a ideia de um processo evolutivo linear que há-de ter um fim (embora, para Marx, esse fim ainda estivesse a vir), seja ele a sociedade industrial (Spencer), estado positivo (Comte) ou a solidariedade orgânica (Durkheim); a ideia de progresso, mesmo que descontínuo (através de revoluções); a crença num desenvolvimento tecnológico contínuo e num crescimento infundável; a concepção do capitalismo progressista, por mais brutal que fosse a opressão colonial e a opressão da natureza.” (2002a, p.169). Esses esclarecimentos do autor confirmam ainda a posição pós-moderna de sua teoria, uma vez que o pós-modernismo, inclusive o conservador, tem como elemento caracterizador o rompimento com o liberalismo e com o marxismo. Ainda a respeito da transição paradigmática aponta o autor: “Do ponto de vista da perspectiva ampla de transição que tenho vindo a defender, o período de transição paradigmática por que estamos a passar começou com o colapso epistemológico da ciência moderna e acabará por pôr em questão todas as convicções mencionadas acima. Daí que exija uma transformação civilizacional(...). Defendo, assim, que a discussão paradigmática do direito moderno, em conjunto com a da ciência moderna, irá esclarecer os termos e as

no plano internacional, as relações davam-se em torno dos Estados, numa relação preponderantemente inter-estatal. Entretanto, apesar dessa vinculação Estado-direito, o Estado nunca deteve o monopólio do direito, existindo este sempre no âmbito internacional quanto no âmbito intra-estatal:

“A constelação jurídica das sociedades modernas foi, assim, desde o início constituída por dois elementos. O primeiro elemento é a coexistência de várias ordens jurídicas (estatal, supra-estatal, infra-estatal) em circulação na sociedade; o direito estatal, por muito importante e central, foi sempre apenas uma entre as várias ordens jurídicas integrantes da constelação jurídica da sociedade; embora as diferentes constelações do sistema mundial variassem muito do centro para a periferia, combinaram sempre as ordens jurídicas estatal, supra-estatal e infra-estatal. Por outro lado - e este é o segundo elemento, igualmente importante, da constelação jurídica moderna -, o Estado nacional, ao conceder a qualidade de direito ao direito estatal, negou-a às demais ordens jurídicas vigentes socialmente na sociedade.” (SANTOS, 2002a, p.171).

E por esta não detenção de monopólio do direito é que se torna possível pensar a transição paradigmática e com ela, como se verá a seguir, a questão da representação política, uma vez que o pluralismo será o foco de reflexão.

Nesse sentido torna-se necessário “des-pensar” o direito dentro do paradigma pós-moderno de oposição, o que pressupõe a separação entre Estado e direito.<sup>40</sup>

Além dessa relação entre Estado e sistema mundial, em que a análise deve ter como foco exatamente este último, interessante verificar também as relações que se travam entre direito e sociedade política. Nesse sentido, tendo ainda como ponto de análise o sistema

---

direções possíveis da transição para um novo paradigma societal.” (SANTOS, 2002a, p.169). Neste trabalho, deter-se-á especialmente no que tange ao direito.

<sup>40</sup> “Neste momento da análise, sublinho apenas que, para des-pensar o direito num período de transição paradigmática, deve forçosamente começar-se por separar o Estado do direito. Essa separação tem dois propósitos, o primeiro dos quais é mostrar que não só o Estado nunca deteve o monopólio do direito como nunca se deixou monopolizar por ele. (...). Em segundo lugar, a rejeição arbitrária da pluralidade de ordens jurídicas eliminou ou reduziu drasticamente o potencial emancipatório do direito moderno.” (SANTOS, 2002a, p.172). Ainda sobre o assunto, Santos esclarece que não é somente a separação entre Estado-Nação e direito o determinante para a mudança paradigmática, torna-se necessária a direção a ser tomada. Além disso, a separação a ser realizada é relativa, ou seja, “não colide com o reconhecimento da centralidade do direito estatal no sistema inter-estatal; apenas põe em causa a expansão simbólica dessa centralidade operada a partir do século XIX: passar do protagonismo do direito estatal, numa constelação de diferentes ordens jurídicas, para o de único actor numa ordem jurídica monolítica exclusivamente regulada pelo Estado. Esta expansão simbólica foi tão profundamente aceite pela cultura jurídico-política e pelo senso comum que pô-la hoje em causa equivale a des-pensar o direito.” (2002a, p.172).

mundial, pode-se constatar que as separações entre sociedade civil e Estado simultaneamente ocorreram com a separação Estado nacional e sociedade internacional. A respeito dessa dualidade Estado e sociedade civil, Santos (2002a), inclusive, aponta as diferenças entre países centrais e periféricos, uma vez que se nos países centrais a sociedade civil criou seu Estado, na periferia a sociedade civil foi uma entidade artificial assim como o Estado. E essa relação dicotômica Estado/sociedade civil veio ocultar as relações de poder dentro da sociedade, sendo que o direito tornou-se verdadeiro instrumento para isso: “A concepção de poder dentro do Estado como única forma de poder-jurídico não significou que não houvesse outras formas de poder na sociedade, mas converteu-os em poderes fáctico sem base jurídica autônoma e, em todo caso, sem qualquer caráter político.” (SANTOS, 2002a, p.174). Entretanto, essa dicotomia tendeu a se reduzir, uma vez que houve uma absorção recíproca de um pelo outro. E a característica marcante foi a expansão do Estado em sociedade civil. Na lição de Quintão Soares: “A sociedade civil passou a ser considerada sociedade política e confundiu-se com o significado de Estado - momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do indivíduo.” (2004, p.28).

“A meu ver a expansão do Estado na forma de sociedade civil é a característica mais saliente do Estado capitalista nos países centrais, no período do capitalismo desorganizado. Assim se explica que a maior parte das recentes propostas para conferir poder à sociedade civil redunde em desarme social e político para a maioria dos cidadãos: o poder que aparentemente se retira do Estado para o dar à sociedade civil continua a ser, de facto, exercido sob tutela última do Estado, apenas o substituindo, na execução directa, a administração pública pela administração privada e, conseqüentemente, dispensando o controlo democrático a que a administração pública está sujeita. A lógica privada, que é quase sempre a lógica do lucro, combinada com a ausência do controlo democrático, não pode deixar de agravar as desigualdades sociais e políticas.” (SANTOS, 2002a, p.174).

Ao direito no pós-moderno de oposição caberá desenvolver novas estratégias para além dessa dicotomia Estado/sociedade civil. Para tanto, é importante entender o modelo provindo da modernidade. Neste aspecto, havia uma utopia jurídica. O direito era visto como motor propulsor de mudanças sociais, sendo que estas eram contínuas e graduais,

sancionadas, pois, pelo direito estatal e que este também evoluía continuamente e gradualmente. Isso conduziu a um fortalecimento do próprio capitalismo, como sendo instrumento de reivindicações sociais, o direito foi utilizado, diante de uma análise mais profunda, como aparo das arestas da modernidade, entrando exatamente nas regras do capitalismo, nesse momento de convergência com o paradigma da modernidade.<sup>41</sup>

Esse modelo também reforçava a estrutural inter-estatal. Instituições e normas jurídicas foram simplesmente transportadas do centro para periferia, numa adoção colonial ou pós-colonial, mediante aceitação voluntária, semi-voluntária e, até mesmo, involuntária. A relação, portanto, sustentava-se entre Estados.

Diante disso, Santos (2002a) apresenta um modelo de mudança social normal<sup>42</sup>, em que o Estado é entendido como desenvolvendo um conjunto de três estratégias: acumulação, hegemonia e confiança. Cada uma delas contém um campo social determinado, assente numa forma de conhecimento e dirige-se a uma subjetividade. Assim, pode-se verificar que na dimensão da *acumulação*, a existência do campo social da mercadorização competitiva da mão-de-obra, dos bens e dos serviços, que tem a ciência como força produtiva, a subjetividade como sendo a classe social, sexo e etnia, o campo jurídico em torno do direito civil, econômico, do trabalho e do direito da emigração, o valor social é o liberalismo e o código binário é pró-mercado/antimercado e a mudança social compreende: uma repetição (acumulação sustentada e desigualdade econômica) e uma melhoria (crescimento econômico).

Na dimensão da *hegemonia*, um dos campos sociais compreende a participação e representação política, tendo a ciência como discurso de verdade, a subjetividade é a cidadania, seu campo jurídico é o direito constitucional, direito administrativo e o direito do

---

<sup>41</sup> Como exemplo: “O movimento sindical lutou, durante décadas, por reformas consideradas socialistas pelos sectores hegemónicos dentro do movimento, mas que o bloco do poder via como arte de um jogo de soma positiva cujo resultado final seria a expansão do capitalismo.” (SANTOS, 2002a, p.176).

<sup>42</sup> A mudança social normal assenta-se, como referido, na idéia de que a mudança social é “um processo contínuo de transformações fragmentárias e graduais, sancionadas pelo direito estatal que, por sua vez, vai também evoluindo contínua, gradual e legalmente.” (SANTOS, 2002a, p.176).

sistema político, envolve o valor social democracia, que tem como código binário: democrático/antidemocrático, e tem como mudança social: uma repetição (estabilidade política) e uma melhoria (expansão dos direitos).

Na dimensão da *confiança*, verificam-se, no campo social, os riscos nas relações internacionais: litígios, crimes e acidentes; quanto ao conhecimento, a ciência encontra-se como recurso nacional, tendo como subjetividade a nacionalidade; e como campo jurídico, o direito internacional, como valor social o nacionalismo, que tem como código binário: guerra/paz, e a mudança social normal compreende: uma repetição (segurança nacional; soberania) e uma melhoria (mais reconhecimento internacional; melhor posição no sistema inter-estatal).<sup>43</sup>

E diante dessas três dimensões: “A actuação combinada das estratégias de acumulação, hegemonia e confiança assegura a reprodução da mudança social normal que consiste num padrão de transformação social baseada na repetição e na melhoria.<sup>44</sup> (...) o padrão da mudança social global corresponde a lógica política transnacional do sistema inter-estatal.” (SANTOS, 2002a, p.180). Outro elemento é o fato de que os mecanismos nacionais são aplicados dentro das fronteiras estatais e que a capacidade financeira do Estado para dar execução as suas estratégias depende do crescimento econômico e vinculam as estratégias de acumulação.

Ainda como pressuposto, percebe-se que as aspirações humanas e o bem-estar social podem ser concretizados por bens e serviços produzidos em massa, concebidos como mercadorias, mesmo que não entrem no circuito normal do mercado.<sup>45</sup> Os riscos e perigos são

---

<sup>43</sup> Santos coloca na dimensão da *hegemonia* o consumo social e o consumo cultural, informação, comunicação e educação de massa; na dimensão da *confiança* os riscos nas relações sociais e os riscos nas relações tecnológicas e ambientais. (2002a, p.179).

<sup>44</sup> Santos afirma que não há melhoria sem repetição nem repetição sem melhoria. Elas estão no campo da mudança social normal entrelaçadas. E que se torna, por isso, motor propulsor do sistema. (2002a, p.180).

<sup>45</sup> Quintão Soares afirma que a sociedade atual pode ser definida como uma sociedade de massas: “A sociedade atual, também, é conceituada como sociedade de massas, primordialmente por abranger determinada presença física e quantitativa de seres humanos e, de forma mais rigorosa e concreta, pela universalização do nível médio de consumo.” (2004, p.32).

de pequena e média escala, sendo raros em regra.

Este padrão de mudança social normal hoje não é mais capaz de realizar mudanças significativas e necessárias, tendo em vista o sistema mundial. O que se observa, no momento atual, é que, intensificadas as transações e interações transnacionais, os mecanismos nacionais não têm a mesma eficácia anterior. Ou seja, aquilo que se dinamizava no âmbito da mudança social normal não consegue mais obter êxito:

“A impossibilidade de sustentar, à escala global, um bem-estar social mercadorizado, juntamente com o agravamento das desigualdades sociais, a transformação dos valores culturais numa direção pós-materialista e a crescente visibilidade social de formas de opressão até agora ocultas (opressão das mulheres, das minorias culturais e étnicas, das crianças e da natureza), tudo isto contribui para questionar, a um nível fundamental, a qualidade e a quantidade de vida produzida pela transformação normal. Na verdade, cada vez mais se considera anormal a transição normal.” (SANTOS, 2002a, p.181).

Esse movimento sem sincronia produz discrepância entre capacidade de ação e de previsão estatais, acentuando os riscos, especialmente, em termos de intervenções tecnológicas e ambientais. O aumento dos riscos, que se encontram na dimensão da *confiança* (riscos nas relações internacionais - aumentadas com as questões de terrorismo -; riscos nas relações sociais - questões internas que envolvem violência, especialmente nos centros urbanos; riscos nas ações tecnológicas e ambientais), desgastam exatamente essa dimensão, fazendo com que o Estado não seja mais o detentor dessa estabilidade. Por outro lado, os aumentos destes riscos, demonstram que, muitos deles, tornaram-se globalizados. Haja vista questões ambientais e questões de segurança internacional.

“Por um lado, como um dos riscos e perigos foram globalizados, o seu controlo é agora uma tarefa que está muito para além das capacidades dos Estados individuais e o sistema inter-estatal não foi, de modo algum, concebido para compensar as deficiências de regulação dos Estados através de acções internacionais concertadas.” (SANTOS, 2002a, p.181).

Portanto, há uma flagrante globalização não somente de aspectos ligados à *acumulação* (mercadorização), como alguns aspectos da *hegemonia* (consumo social, consumo cultural)<sup>46</sup> e na dimensão da *confiança* muitos dos riscos tornaram-se mundiais.<sup>47</sup> Com efeito, o Estado-Nação torna-se frágil na propositura de soluções e até mesmo no alcance delas. O direito, como instrumento especialmente estatal, sofre desse padecimento:

“(…) a crescente conscientização dos riscos e dos perigos evidenciou as limitações estruturais dos mecanismos jurídicos usados pelos Estados para os gerir (critérios estreitos de legitimidade processual, responsabilidade, prova relevante, dano; sistemas judiciais lentos, frustrantes, selectivos, dispendiosos ou inacessíveis.” (2002a, p.181).<sup>48</sup>

A solução encontra-se na mudança de paradigma, a fim de que possa estabelecer-se um direito pós-moderno de oposição. Isso porque uma crise no direito vincula-se, na realidade, numa crise maior que é a do padrão hegemônico de transformação social. Nesse sentido, o “apelo feito atrás a uma separação do direito relativamente ao Estado deve ser completado pelo apelo a uma rearticulação do direito com a revolução.” (SANTOS, 2002a, p.182).<sup>49</sup> Afinal, no momento de conversão entre direito e Estado - o direito passa a ser o direito estatal - a revolução fica sem direito. Nesse sentido, o Estado Liberal conseguiu dar um golpe final às revoluções, inaugurando um período realmente pós-revolucionário, em que

---

<sup>46</sup> Interessante será verificar na segunda parte desse trabalho a respeito, no campo da *hegemonia*, da participação e representação política e aspectos dimensionados no sistema mundial, estatal, inter-estatal e a ênfase no regional.

<sup>47</sup> “Desgastam a dimensão da melhoria da transformação social, acabando por levar à ruptura a equação repetição-melhoria. Como a repetição não pode manter-se sem aperfeiçoamento, a mudança social normal converte-se em estagnação normal ou decadência normal. A tensão, já muito enfraquecida, entre regulação (repetição) e emancipação (melhoria) sofre um duplo colapso: quando o último vestígio de emancipação se desvanece, a regulação moderna torna-se insustentável. É, portanto, apenas por simples inércia que o modelo de transformação normal parece atingir hoje a completa hegemonia no sistema inter-estatal.” (SANTOS, 2002a, p.181-182).

<sup>48</sup> Enquanto direito estatal padece desses problemas apresentados, no plano internacional (não incluindo, aqui, o âmbito comunitário), observa-se as dificuldades e desafios do sistema de proteção de direitos humanos. Nesse sentido, Cançado Trindade (1999; 2002).

<sup>49</sup> “A rearticulação do direito com a revolução que eu proponho tem a ver com esse projecto e não com as diferentes formas políticas dos movimentos revolucionários do nosso século. Tal como aconteceu nos anteriores tópicos de discussão paradigmática do direito, também aqui é necessário proceder a algumas escavações arqueológicas para desenterrar as tradições da modernidade que foram reprimidas ou marginalizadas.” (SANTOS, 2002a, p.182).

qualquer revolução ficaria totalmente submetida ao direito.<sup>50</sup> Trata-se do momento, pois, da transição paradigmática. Torna-se mister des-pensar o direito, o que envolve uma desconstrução total, bem como uma reconstrução descontínua, efetuada no encaço da ciência moderna, mas numa nova síntese cultural.

Para tanto, torna-se necessário des-pensar o direito nas três áreas demonstradas: Estado-Nação *versus* sistema mundial (compreendendo direito nacional/direito internacional); Estado/sociedade civil *versus* sociedade política (direito privado/direito público); utopia jurídica *versus* pragmatismo utópico,<sup>51</sup> permitindo levantar novas perspectivas quanto a elas:

“Relativamente ao primeiro dilema, encontrei na cultura jurídica multi-secular, transnacional e local, da modernidade; relativamente ao segundo, encontrei-as em tradições conceptuais alternativas de Estado, especialmente no conceito de Estado da república renascentista, que o entendia como o bem-estar geral de uma sociedade autogovernada (*optimus status reipublicae*); por último, quanto ao terceiro dilema, descobri as memórias alternativas do futuro na articulação entre direito e revolução, uma longa tradição histórica da modernidade abruptamente interrompida depois da Revolução Francesa.” (SANTOS, 2002a, p.187).

Pensar o direito pós-moderno de oposição é também pensar o Estado e as formas de organização societária. É repensar direito com revolução, o direito com o local e o transnacional, o bem-estar geral de uma sociedade autogovernada.

---

<sup>50</sup> Observa-se assim que Revolução Francesa foi a última revolução a unir revolução com direito. O direito visto como instrumento, o que inaugurou o Estado Liberal. (SANTOS, 2002a, p.184). Ao passo que a Revolução Russa foi posteriormente a “primeira revolução moderna levada a cabo contra o direito.” (SANTOS, 2002a, p. 184). Afinal, se a revolução é submetida ao direito, a única solução é uma reação contra o direito, subordinando-o à revolução. Nas palavras de Santos: “Se a teoria política-jurídica liberal banuiu a revolução da constelação jurídica, o marxismo, sobretudo na versão marxismo-leninista, banuiu o direito da constelação revolucionária. E se esta oposição simétrica evidencia o nítido contraste entre o liberalismo e o marxismo, também trai a cumplicidade que os une. Quer no liberalismo, quer no marxismo, a relação dialéctica entre direito e revolução perde-se.” (2002a, p.185). E esse pensamento do autor vem demonstrar que o mesmo encontra-se diante de um pensamento pós-moderno, uma vez que um dos elementos que caracterizam os pós-modernos é a crítica ao liberalismo e ao marxismo. Ainda sobre o assunto, Santos esclarece que a Revolução Russa, dentro do paradigma moderno, é uma consequência desse modelo: “Não é a Revolução Russa, mas o Estado pós-revolucionário do século XIX que conduz a tradição jurídica ocidental a um colapso: a Revolução Russa é um sintoma ou uma consequência desse colapso, não a sua causa.” (2002a, p.185). Portanto, o colapso dessa tradição jurídica encontra-se na estrutura estatal. Cerne do paradigma da modernidade, que necessita ser superado.

<sup>51</sup> A relação entre direito constitucional e direito internacional sempre colocou este como uma “qualidade jurídica inferior” ao primeiro; ao mesmo fato que houve a colocação de que o direito público e o direito privado coincidiam-se; bem como o fato de que o direito, desvinculado da revolução, era instrumento capaz de ordenar qualquer tipo de transformação e em qualquer direção possível. (SANTOS, 2002a, p.187).

Repensar ou des-pensar o direito, sintonizando-o no novo paradigma, o da pós-modernidade, compreende, na teoria crítica de Santos (2002a), ao mesmo tempo que desconstruir o direito moderno, desmontá-lo, des-pensá-lo, como aproveitar de mecanismos dessa engrenagem, levantando-os, tanto dos presentes na modernidade, quanto do período anterior, num movimento de repensar o direito.

Para analisar-se a representação política atualmente, diante especialmente da representação política na União Européia com vistas a redimensioná-la para Mercosul, numa representação política pós-moderna, deve-se, primeiramente, realizar essa passagem necessária pelo direito moderno ao direito pós-moderno, uma vez que ele representa, assim como a ciência, instrumento fundamental dentro desses paradigmas (moderno e pós-moderno de oposição).

Para tanto, uma análise do direito pós-moderno tem vista, não o direito moderno - ainda vivenciando a crise da modernidade -, mas uma nova perspectiva que tem relação direta com o espaço. Nesse sentido, Santos propõe uma análise cartográfica do direito. Ou seja, é na geografia que o mesmo transporta saberes para repensar o direito.<sup>52</sup> Assim, propõe uma relação entre mapa e direito;<sup>53</sup> enquanto os mapas distorcem a realidade para instituir a orientação, o direito distorce a realidade para instituir a exclusividade, que compreende ao monopólio da regulação. O maior exemplo é o direito estatal, nas suas várias vertentes:

“Para funcionar adequadamente, uma lei do trabalho, por exemplo, não só deve negar a existência de outras ordens normativas informais (tais como regulamento de fábricas, o direito da produção, etc.) que possam interferir no seu campo de aplicação, como também tem que revogar todas as leis estatais do trabalho que tenham regido anteriormente as mesmas relações laborais. Isto constitui, como sabemos, uma dupla distorção da realidade. Por um lado, há outras ordens

---

<sup>52</sup> “A análise cartográfica do direito permite identificar as estruturas profundas da representação política da realidade social, quase sempre ausentes nos debates sobre os limites e a crise do direito (...).” (SANTOS, 2002a, p.198). Em seguida o autor afirma: “Em meu entender, as relações das diferentes juridicidades com a realidade social são muito semelhantes às que existem entre os mapas e a realidade social.” (2002a, p.199). O autor designa esta abordagem de *cartografia simbólica do direito* que pretende, dentre outras coisas, contribuir para a construção do pensamento jurídico de transição, ou seja, para a construção da concepção pós-moderna do direito.

<sup>53</sup> “Os mapas são distorções reguladas da realidade, distorções organizadas de territórios que criam ilusões credíveis de correspondência.” (SANTOS, 2002a, p.198).

normativas que funcionam e são eficazes no mesmo território jurídico. Por outro lado, visto que o direito e a sociedade são mutuamente constitutivos, as anteriores leis laborais, mesmo depois de revogadas, deixam, ainda assim, as suas marcas nas relações de trabalho que regiam.” (SANTOS, 2002a, p.199).<sup>54</sup>

Conhecer o direito, partindo-se da cartografia, é conhecer elementos desta, compreendendo mecanismos como: escala, projeção e simbolização. Se o mapa remete-se ao espaço geográfico, o direito remete-se ao espaço social. E esses mecanismos apontados servem para a própria criação dos mapas, uma vez que estes não descrevem a realidade ponto a ponto, mas a representam.

Como primeiro mecanismo de representação há a escala, que compreende a relação entre a distância no mapa e sua referência no terreno. “Os mapas de grande escala têm um grau mais elevado de pormenorização que os mapas de pequena escala porque cobrem uma área inferior à que é coberta, no mesmo espaço de desenho, pelos mapas de pequena escala.” (SANTOS, 2002a, p.201-202).

Assim, determinados fenômenos somente podem ser observados segundo uma determinada escala, como o clima, que se torna perceptível de representação em pequena escala e a erosão em grande escala. E isso também ocorre no caso do espaço social: “os urbanistas e os chefes militares, tal como os administradores e os legisladores, definem as estratégias em pequena escala e decidem a actuação em grande escala.” (SANTOS, 2002a, p.202).<sup>55</sup> A projeção é outro elemento dos mapas. A partir dela pode-se construir mapas que têm distorcidos o pólo norte ou o pólo sul. Entretanto, a projeção não distorce a realidade caoticamente. Há uma lógica de distorção. E essa lógica possui regras específicas, que,

---

<sup>54</sup> A idéia semelhante a do palimpsesto. Palimpsesto: “s.m. 1. Antigo material de escrita, principalmente o pergaminho, usado, em razão de sua escassez ou alto preço, duas ou três vezes [ duplo palimpsesto], mediante raspagem do texto anterior. 2. Manuscrito sob cujo texto se descobre (em alguns casos a olho desarmado, mas na maioria das vezes recorrendo a técnicas especiais, a princípio por processo químico, que arruinava o material, e depois por meio da fotografia, com o emprego de raios infravermelhos, raios ultravioleta ou luz fluorescente) a escrita ou escritas anteriores.” (**Dicionário Aurélio**: século XXI). A raspagem do texto anterior (não totalmente apagável), para se aproveitar do suporte, acabava por mesclar-se com o novo texto.

<sup>55</sup> “O poder tende a representar a realidade social e física numa escala escolhida pela sua virtualidade para criar fenômenos que maximizam as condições de reprodução de poder. A representação/distorção da realidade é um pressuposto do exercício do poder.”(SANTOS, 2002a, p.202).

contudo, tem por detrás uma ideologia do cartógrafo: “A decisão sobre o tipo e o grau de distorção a privilegiar é condicionada por fatores técnicos, mas não deixa de ser baseada na ideologia do cartógrafo e no uso específico a que o mapa se destina.” (SANTOS, 2002a, p.203).<sup>56</sup> Além da distorção (que segue uma lógica, bem como uma ideologia), a mesma também refere-se a um centro. O centro do mapa é um lugar simbólico, que tem ligação com o momento histórico-cultural.<sup>57</sup> Essa simbolização encontra-se em outros espaços. Nas palavras do autor citado: “a mesma relação centro-periferia pode ser observada nos mapas actuais, quer nos mapas cartográficos quer nos mapas mentais.” (2002a, p.204).

No que tange à simbolização, esta compreende os símbolos gráficos usados nos mapas. Há, portanto, uma linguagem cartográfica, necessária para se poder ler um mapa, pois é mediante ícones e sinais convencionais que se consegue estabelecer uma representação e sua conseqüente leitura.

Como exemplo, tem-se o desenho de linhas que designam as estradas (sinais convencionais), bem como o conjunto de árvores que designam uma floresta (sinal icônico).

Diante desses mecanismos cartográficos, pode-se analisar o direito. Santos (2002a) aponta que não há, apesar do caráter centralizador, exclusivista e fundamental do Estado, um único direito. Na realidade, sempre houve um pluralismo jurídico.<sup>58</sup> E mediante a utilização da escala, da projeção e da simbolização, pode-se verificar o direito no espaço social, pois é visto como um mapa social.

---

<sup>56</sup> A respeito disso Santos (2002a) também exemplifica tratando do momento da guerra fria, em que o mapa-múndi representava a União Soviética segundo a projeção cilíndrica de Mercator, o que exagerava as latitudes elevadas e médias em detrimento das áreas intertropicais, elevando o tamanho do Estado Soviético e, em conseqüência, da ameaça comunista.

<sup>57</sup> “Por exemplo, os mapas medievais costumavam pôr um lugar sagrado no centro, Jerusalém nos mapas europeus, Meca nos mapas árabes.” (SANTOS, 2002a, p.204).

<sup>58</sup> “(...) ao contrário do que pretende a filosofia política liberal e a ciência do direito que sobre ela se constituiu, circulam na sociedade, não uma, mas várias formas de direito ou modo de juridicidade”. (SANTOS, 2002a, p.205).

Assim, tendo como mecanismo a escala, pode-se observar que “o Estado moderno assenta no pressuposto de que o direito opera segundo uma única escala, a escala do Estado.” (SANTOS, 2002a, p.206).

Percebe-se que o Estado tem enfraquecido quanto a essa hegemonia e, no âmbito internacional, há um crescente aparecimento de normas, não somente no que tange a organismos internacionais - que se consolidam, organizações não-governamentais, sem contar as empresas transnacionais, que plasmam novas regras internacionais e relações contratuais. “O capital transnacional criou, assim, um espaço jurídico transnacional, uma legalidade supra-estatal, um direito mundial.” (SANTOS, 2002a, p.207). Isso no plano do direito global, em que se insere o direito comunitário em elo direto com o direito estatal, e do estatal com o direito local.<sup>59</sup>

E como essas formas de direito se interagem, é o mecanismo da escala o utilizado para conjugá-la com o fenômeno, pois, como visto, cada escala relaciona-se a um fenômeno: “O direito local é uma legalidade de grande escala; o direito nacional estatal é uma legalidade de média escala; o direito mundial é uma legalidade de pequena escala.” (SANTOS, 2002a, p. 207).<sup>60</sup> E há, portanto, uma interação e uma interseção entre os diferentes espaços jurídicos,

---

<sup>59</sup> Santos (2002a) aponta a existência de três espaços jurídicos diferentes a que correspondem três formas de direito: local, nacional e global. Nesta dissertação inserir-se-á o direito comunitário como elo entre o nacional e o global. Os direitos locais apresentam-se dentre outros apontados por Santos (2002a, p.206): direitos locais nas zonas rurais, nas igrejas, nas empresas, nas organizações profissionais, no desporto etc.

<sup>60</sup> Santos (2002a, p.207-208) aponta como exemplo um conflito de trabalho em uma fábrica operando no regime de subcontratação para uma empresa multinacional. O regulamento da fábrica constitui o direito local, regulando as relações na produção, gerado no espaço estrutural da produção, com vistas, dentre outras coisas, a garantir disciplina. Num contexto mais amplo, como no direito estatal, o conflito de trabalho é somente uma das dimensões, pois uma rede ampla de fatos econômicos, políticos e sociais apontam elementos como estabilidade política, taxa de inflação, política de investimentos, relações de poder entre sindicatos. No âmbito global, no que tange a subcontratação por uma empresa multinacional, o conflito de trabalho que é o centro do direito local, torna-se um pormenor das relações econômicas internacionais, sendo mero detalhe. Há, pois, escalas diferentes para ordens jurídicas diferentes, que tocam nas mesmas relações, que se interpenetram, ou seja, objetos empíricos eventualmente iguais em objetos jurídicos distintos, que se interagem. Santos complementa o exemplo afirmando que os operários terão a visão em grande escala do conflito, enquanto os dirigentes sindicais verão o conflito como uma crise, mais ou menos, momentânea nas relações trabalhistas e na empresa multinacional o referido conflito de trabalho é apenas um pequeno incidente, se não for prontamente resolvido, pode ser facilmente ultrapassado, inclusive com transferência da produção para outros países, como Malásia ou Taiwan. Segundo Santos “a vida sócio – jurídica é constituída, na prática, por diferentes espaços jurídicos que operam simultaneamente e em escalas diferentes.” (2002a, p.208). E isso permite entender melhor como as relações jurídicas atuais são todas de complexidade, que invadem os níveis de escala de modo simultâneo.

que permitem tratar de um *interdireito* e de uma *interlegalidade* (uma relação complexa entre direitos). As diferentes escalas possibilitam analisar o direito não somente como direito estatal, mas como direito local, global (e também regional) e nas suas interligações, o que conduz a idéia de interlegalidade.

Além disso, há formações diferenciadas quando se trata de direito de grande escala para com a de pequena escala. A legalidade de grande escala suscita redes de ações táticas e edificantes, enquanto que a legalidade de baixa escala desenvolve redes de ações estratégicas e instrumentais, que num entrecruzamento entre legalidade de alta escala com baixa escala (situação de interlegalidade), as ações ligadas à baixa escala são agressivas, violentas, enquanto a legalidade de alta escala produz ações defensivas, respeitosas à interação de rotina e de conflitos pequenos.

Ainda quanto à escala, pode-se verificar a existência de *patamares de regulação*, pois “cada escala de legalidade tem um patamar de regulação próprio com que define o que pertence à esfera do direito e o que é dela excluído.” (SANTOS, 2002a, p.211). Este é o fruto de três patamares: patamar de detecção (que permite definir o que é relevante ou não); patamar de discriminação (permite distinguir entre o mesmo - que terá tratamento igual - e o distinto - que terá tratamento diferente); patamar da avaliação (distingue o legal do ilegal). Como exemplo, pode-se retomar o caso apresentado por Santos (2002a, p.212), que pode ser analogicamente transferido para o Brasil, situado em Portugal de 1974-1975, em que um assalariado rural foi acusado de matar seu patrão, um grande latifundiário. Na defesa, o réu alegou provocações da vítima e numerosas ações violentas contra os trabalhadores em decorrência do período de ditadura salazarista. O caso tomou proporção pública e o réu foi condenado. Em uma das vezes que o julgamento foi adiado, o caso foi transferido para um tribunal popular, constituído por assalariados e operários. Este absolveu o réu. Nas conclusões de Santos: “A discrepância entre o tribunal estatal e o tribunal popular reside, entre outras

coisas, nos diferentes patamares de regulação das formas de direito adoptadas por cada um dos tribunais.” (2002a, p.212). No que se refere ao direito estatal, a ação do réu em matar e a ação anterior da vítima tinham conteúdos éticos distintos. Contudo, no que tange ao direito aplicado pelo tribunal popular, a ação de matar e a ação violenta da vítima, em face da “legalidade revolucionária”, eram semelhantes. E isso muito ocorre no Brasil, quando se pode observar decisões do Tribunal do Júri muito mais próximas do povo, do que se houvesse decisão pelo Juiz togado, em vara criminal.<sup>61 62</sup>

Para além da escala, o direito relaciona-se com uma projeção. E esta relaciona-se com um elemento ideológico, que permite a escolha do tipo de projeção para cada mapa. Nesse sentido, cada ordem jurídica assenta-se num *fato fundador*, um *super-fato*, que determina o tipo de projeção a ser adotado. Observa-se que o direito burguês moderno assenta-se no *super-fato* nas relações econômicas privadas constituídas no mercado, enquanto o direito não oficial das favelas do Rio de Janeiro tem como *super-fato* a terra e a habitação concebidas como relações sociais e políticas. Além disso, a projeção envolve a idéia de centro e de periferia. E isso permite verificar que a ordem jurídica também passa a ser guiada por esses dois elementos. Dessa maneira, o direito, ou melhor, o capital jurídico, tende a concentrar-se nas zonas centrais, pois, neste local é mais rentável e mais estável. Em consequência, nas zonas centrais, o direito é mais rico em detalhes, com mais recursos institucionais (tribunais, profissionais do direito etc.), bem como dotado de mais recursos simbólicos (tratados, normas, pareceres dos juristas, ideologia e cultura jurídica dominantes).

---

<sup>61</sup> Sobre Tribunal do Júri: Luiz Flávio Gomes e Ana Paula Zomer Zica (2005).

<sup>62</sup> Ainda sobre patamar de regulação, Santos (2002a) leciona que os três patamares variam segundo a escala do direito e que uma mesma escala jurídica pode comportar diferenças internas no patamar da regulação. Pode ter um elevado patamar de detecção e baixo patamar de avaliação. Pode também haver discrepâncias quanto aos ramos do direito, ou seja, um direito estatal do trabalho com patamar de regulação mais elevado que o direito penal. Interessante verificar que o patamar da regulação é fruto do rearranjo dos três patamares componentes (detecção, discriminação e avaliação). E, no momento atual, “em que se apela estridentemente à desregulamentação da economia e da vida social, o patamar de regulação do direito estatal sobe em resultado da subida dos patamares de detecção e de discriminação. Contudo, como, na prática, a vida sócio-jurídica envolve sempre interlegalidade, a desregulamentação ao nível da escala do direito estatal pode ser neutralizada ou

Por outro lado, nas regiões jurídicas periféricas ocorre o contrário, há pouca absorção de recursos institucionais (justiça inacessível, profissionais mal preparados, assistência judiciária, quando existente, de pouca qualidade etc.), e inclusive poucos recursos simbólicos (prática jurídica menos prestigiada, teorização menos sofisticada ou até mesmo menos prestigiada e valorizada etc.).<sup>63</sup>

Também quanto à projeção e o direito, há o *direito egocêntrico* e o *direito geocêntrico*, provenientes de uma relação com a projeção egocêntrica (que privilegia a representação das características subjetivas e particulares das ações sociais) e a projeção geocêntrica (que privilegia as representações objetivas gerais das ações sociais padronizadas). Na antigüidade, as comunidades jurídicas constituíam-se conforme o nascimento, a religião, a etnia e a ocupação de seus membros, em que cada indivíduo ou grupo de indivíduos possuía uma qualidade jurídica própria. Com o advento do Império Romano, o desenvolvimento da idéia de *lex terrae*, que instaura um direito geral aplicável a todo o território, independente das características jurídicas individuais, desenvolveu lentamente, culminando com a Revolução Francesa, quando “o Estado moderno se transformou numa instituição coercitiva global e o seu direito passou a aplicar-se a todos os indivíduos e a regular de modo geral e abstracto todas as situações.” (SANTOS, 2002a, p.215).

Há um movimento, pois, da passagem do direito egocêntrico para o direito geocêntrico. O centro no direito estatal demonstra bem esta passagem. Entretanto, como demonstra ainda Santos (2002a), será que o direito geocêntrico venceu essa batalha?

“Em meu entender, esse confronto histórico entre direito egocêntrico e direito geocêntrico não pode ser considerado como definitivamente decidido a favor deste

---

compensada pelo aumento de regulamentação ao nível de outras escalas de direito (o direito local de produção, ou o direito global das transacções internacionais).” (2002a, p.212-213).

<sup>63</sup> Santos esclarece que “O facto de cada tipo de projecção da realidade produzir um centro e uma periferia mostra que a cartografia jurídica da realidade social não tem sempre o mesmo grau de distorção. Tende a ser mais distorciva à medida que caminhamos do centro para a periferia do espaço jurídico. As regiões periféricas são também aquelas em que é mais densa a interpretação entre as várias formas de direito que convergem na regulação da acção social.” (2002a, p.214).

último. Alguns desenvolvimentos sócio-jurídicos recentes apontam para a emergência de novos particularismos jurídicos, de formas novas de direito egocêntrico que, ao criarem autênticos enclaves pessoais com estatutos jurídicos próprios, neutralizam ou iludem a aplicação do direito geral do país.” (SANTOS, 2002a, p.215).

Na atualidade demarcada pela transição paradigmática, ressurge o direito egocêntrico. Um dos grandes exemplos encontra-se na esfera do direito global. Nesse aspecto: a multiplicidade de contratos econômicos transnacionais, a proliferação de códigos deontológicos, códigos de conduta privada no que tange às atividades de empresas multinacionais, de associações econômicas e profissionais internacionais. E é um direito global que colide, em muitos casos, com o espaço jurídico nacional.<sup>64</sup>

No campo da representação cartográfica do direito, há uma relação com a denominada simbolização, que se relaciona intimamente com dois tipos-ideais de simbolização jurídica da realidade: o *estilo homérico* e o *estilo bíblico*. Esses tipos são provenientes da obra de Auerbach (1994), a respeito da representação da realidade na literatura ocidental.<sup>65</sup> No campo jurídico prevalece o contraste, sendo que o estilo jurídico homérico vê-se marcado por dois elementos:

“(…) por um lado, a conversão do fluxo contínuo da acção social numa sucessão de momentos descontínuos mais ou menos ritualizados, como, por exemplo, a celebração e terminação de contratos, a instauração de acções judiciais e o seu julgamento, etc., etc., e, por outro lado, a descrição formal e abstracta da acção social através de sinais convencionais, referenciais e cognitivos. Este estilo de simbolização cria uma forma de juridicidade que desigmo por juridicidade instrumental.” (SANTOS, 2002a, p.218).

Em contrapartida, há o estilo bíblico que: “cria uma juridicidade imagética e caracteriza-se pela preocupação em integrar as discontinuidades da interacção social e

<sup>64</sup> Como exemplo dessa colisão de direitos (global *versus* estatal), pode-se citar as próprias empresas transnacionais impondo regras aos Estados.

<sup>65</sup> De Auerbach, Santos (2002a) extrai a comparação entre a *Odisséia* e a *Bíblia*. Enquanto a obra de Homero descreve a vida heróica, marcada pela tragédia e sublimação, com uma descrição totalmente exteriorizada; na *Bíblia* o sublime e o trágico encontra-se na vida cotidiana, com descrição sensível aos acontecimentos humanos, com interpretações vinculadas ao devir histórico.

jurídica nos contextos complexos em que ocorrem e descrevê-las em termos figurativos e concretos através de sinais icônicos, emotivos e expressivos.” (SANTOS, 2002a, p.218).

O direito do Estado moderno, portanto, tem um estilo predominantemente homérico, enquanto que o estilo bíblico aparece mais nas outras formas de direito que circulam na sociedade.<sup>66</sup> Neste aspecto, o direito global emergente é marcado por se inserir no estilo bíblico de representação.<sup>67</sup> Nele, elementos como símbolos emotivos, expressivos e uma retórica moralista tem seu lugar, especialmente, nos contratos-tipo das empresas multinacionais. Dentre as palavras e expressões correntes utilizadas nestes contratos, pode-se ressaltar: interesse comum, confiança recíproca, cooperação, assistência, lealdade, solidariedade dentre outros.

A ascensão de um direito egocêntrico, neste momento atual, é mesclado pela existência do direito geocêntrico, especialmente este decorrente do Estado. As fontes do primeiro encontram-se no âmbito internacional, mas também no espaço local, permitindo visualizar uma múltipla tensão entre direito geocêntrico e egocêntrico.

“A investigação sobre as lutas sociais e jurídicas no Recife revela que tanto os moradores das favelas como a Igreja Católica que os apóia buscam uma relação de complementaridade momentânea e instável entre o direito não oficial das favelas e o direito nacional estatal. A construção e imaginação da realidade nestas duas formas de direito segue sistemas e sinais divergentes, o bíblico e o homérico, respectivamente.” (2002a, p.219).

Neste caso, o auditório para qual se fala determina o discurso e o estilo. O estilo bíblico, que aparece nas assembléias dos moradores, por meio inclusive dos advogados, é modificado quando se encontra nos juízos e tribunais, onde impera o estilo homérico.

---

<sup>66</sup> Santos esclarece que pode haver períodos de preponderância de um estilo sobre o outro, mas, na realidade, existe sempre, em cada período histórico, uma tensão dialética entre estilo homérico e estilo bíblico. (2002a, p.218).

<sup>67</sup> Interessante será perceber que o direito, aqui, denominado de regional, o Direito Comunitário e o Direito de Integração insere-se numa relação de interlegalidade, entre o estilo homérico e o estilo bíblico, o que abre portas para uma reflexão sobre a representação política na UE e no MERCOSUL.

Há momentos também que os estilos se interpenetram, como no caso de grupos de moradores das favelas virem a assistir o julgamento de algum conflito de terra, em que os mesmos passam a participar por meio de *slogans* e cantigas religiosas.<sup>68</sup>

Dessa forma, o direito pode ser visualizado como mapa do espaço social, que possui três elementos importantes: a escala, a projeção e a simbolização. Ou seja, isso demonstra que o direito não pode ser visto como algo simples, mas por conduzir-se como aspecto essencial não vida social, deve ser analisado sob as três perspectivas mencionadas. Isso permite pensar o direito como instrumento também fundamental para a transição paradigmática e, portanto, chave para a pós-modernidade de oposição.

“A cartografia simbólica do direito aqui traçada é uma das vias possíveis de acesso a uma concepção pós-moderna do direito.” (SANTOS, 2002a, p.220). E um dos aspectos mais relevantes encontra-se no conceito de pluralismo jurídico, que evidencia a complexidade do direito e a construção, ou saída, para um direito pós-moderno de oposição. Neste sentido:

“não se trata do pluralismo estudado e teorizado pela antropologia jurídica, ou seja, da coexistência, no mesmo espaço geo-político, de duas ou mais ordens jurídicas autônomas e geograficamente segregadas. Trata-se sim, da sobreposição, articulação e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados, tanto nas nossas atitudes, como nos nossos comportamentos, quer em momentos de crise ou de transformação qualitativa nas trajetórias pessoais e sociais, quer na rotina morna do cotidiano sem história.” (SANTOS, 2002a, p.221).

Há, portanto, múltiplas redes jurídicas, em que o indivíduo flutua de um lado ao outro. Há uma interseção de fronteiras jurídicas inclusive, o que permite conduzir ao conceito de

---

<sup>68</sup> Isso também ocorre com certa frequência na Justiça do Trabalho, em que questões como de rodoviários são discutidas, tendo como público das audiências de dissídio coletivo os mesmos rodoviários. Ainda no campo do Direito do Trabalho, interessante a lição de Sérgio Pinto Martins ao tratar dos Regulamentos das empresas: “Discutem os doutrinadores se o regulamento de empresa pode ser considerado como fonte do Direito do Trabalho. Entendo que sim, pois o empregador está fixando condições de trabalho. O regulamento de empresa vai vincular não só os empregados atuais da empresa, como também aqueles que forem sendo admitidos em seus quadros. É, por conseguinte, uma fonte formal de elaboração de normas trabalhistas, uma forma como se manifestam as normas jurídicas, de origem extra-estatal, autônoma, visto que não são impostas por agente externo, mas são elaboradas pelo próprio interessado.” (2005, p.59).

*interlegalidade*. O pluralismo jurídico relaciona-se, para o autor, com a idéia de interlegalidade:

“A interlegalidade é a dimensão fenomenológica do pluralismo jurídico. Trata-se de um processo altamente dinâmico porque os diferentes espaços jurídicos não são sincrônicos e por isso também as misturas de códigos de escala, de projecção ou de simbolização são sempre desiguais e instáveis. É também visível como no modo como o direito global emergente, a que fiz referência, se apropria dos vernáculos jurídicos locais e tradicionais.” (SANTOS, 2002a, p.221).

Numa concepção pós-moderna do direito, este pode ser entendido como policêntrico. Mas que não se exclui a existência do direito estatal, uma vez que este ainda possui uma grande força central: “é importante reconhecer que o direito estatal continua a ser, no imaginário social, um direito central, um direito cuja centralidade, apesar de crescentemente abalada, é ainda uma factor político decisivo.” (SANTOS, 2002a, p.222).<sup>69</sup>

Conscientizando-se de que o direito estatal representa mais um elemento de composição dessa interlegalidade, é que se pode permitir refletir e construir um direito pós-moderno. Verifica-se assim que o direito pós-moderno de oposição é diferente do direito pós-moderno conservador. E pensar a representação política na pós-modernidade é exatamente trabalhar os conceitos apresentados pelo autor, tendo em vista inclusive o direito comunitário e o direito da integração. Essa será a próxima etapa a seguir.

---

<sup>69</sup> “Tal como existe o cânone literário que define o que é literatura e o que não é, existe também o cânone jurídico que define o que é direito e o que não é. Porque é socializado nos tipos de escala, de projecção e de simbolização característicos do direito nacional estatal, o cidadão comum tende a não reconhecer como jurídicas as ordens normativas que usam escalas, projecções e simbolizações diferentes.”(SANTOS, 2002a, p.222).

## PARTE II

### A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA PÓS-MODERNIDADE

*Reconstruir o mundo pelas margens, pelas manifestações culturais e pelo desejo - este, sim, universal - de justiça para todos. Um sonho. Talvez não. Mas um sonho culturalista. Talvez sim.*  
Silviano Santiago

## CAPÍTULO I

### REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Limites Teóricos

No presente capítulo desenvolver-se-á propriamente o tema da representação política, considerando o paradigma da pós-modernidade de oposição, anteriormente desenvolvido. Para tanto, torna-se necessário conceituar o tema referido, abordando inclusive os seus limites teóricos, a fim de que se possa avançar na análise do paradigma da representação política na União Européia, objetivando repensá-lo para o Mercosul, o que ocorrerá nas partes subsequentes desse trabalho.

Nesse sentido, importante contribuição inicial para a conceituação de representação política encontra-se no *Dicionário de Política* de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000). Nele, os autores afirmam o quão é importante o conceito da representação política para a história da política moderna, mas o quanto é também conflituoso situá-lo. Elementos que contribuem para esse conflito conceitual vinculam-se às modificações históricas do termo representação política, bem como a variedade semântica.<sup>70</sup> E apesar da variedade de significados, a representação política estabelece-se, segundo os citados autores, propriamente como a possibilidade de controlar o poder político, quando este é exercido por outrem.

Assim: “Com base em suas finalidade, poderíamos portanto definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de uma relação de controle (regular) entre governantes e governados.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.1102).

---

<sup>70</sup> Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino: “Substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar: estes são os principais significados.” (2000, p.1102).

A representação política consiste em um fenômeno complexo, daí também sua variedade semântica.<sup>71</sup> O estudo do processo de escolha de governantes e seu conseqüente controle, que é mais abrangente que os aspectos eleitorais, compreende, a fim de qualificar essa complexidade, sub-elementos como: legitimação, seleção das lideranças, controle político, participação popular. Mas se a subdivisão da representação política em vários de seus sub-elementos poderia conduzir a uma precisão de significados, do ponto de vista teórico, contudo, ela, na realidade, é o resultado dessa série de elementos constitutivos, pois seu elemento caracterizador é essa multiplicidade:

“(...) o conceito de Representação política continua sendo útil sobretudo como um conceito multidimensional, ou seja, como conceito sintético de um fenômeno político que é certamente complexo nos seus elementos constitutivos, mas que é ao mesmo tempo unitário em suas finalidades e não sua lógica causal.” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000, p.1106).

Assim, a representação política parte de uma premissa que contém, na verdade, uma multiplicidade de elementos e que, dessa maneira, vem tornar sua análise muito mais complexa. Afinal, ela não pode ser entendida sem suas sub-partes.

Ainda nesse aspecto, outro teórico que demonstrou esse caráter de complexidade por parte da representação política foi Lamounier (1980), que ao apresentar o trabalho de Kinzo, analisa a dificuldade do alcance de sua conceituação, tendo em vista uma série de aspectos, dentre eles, podendo citar: o pouco desenvolvimento teórico do tema e da diversidade das concepções do termo. Sob o ponto de vista teórico, o debate clássico encontra-se situado apenas na discussão em torno da representação *versus* não representação. Mas isso não definiria o que é representável. Em contrapartida, e diante dessa preocupação, o debate contemporâneo passa a focar não mais essa contraposição representação *versus* não representação, mas, os diferentes conceitos de representação.

---

<sup>71</sup> “A representação é, por sua vez, um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos

Dessa maneira, essa multiplicidade de conceitos em torno da representação política passa a ser uma preocupação do debate contemporâneo e que permite não somente vincular a esses conceitos clássicos, como também a procura por outros conceitos de representação política. Uma das grandes tarefas da teoria política contemporânea é: “explicitar esses outros conceitos, embutidos na prática institucional dos diferentes regimes e das diferentes experiências de transformação política do mundo atual, e refletir sobre suas implicações e conseqüências.” (LAMOUNIER, 1980, p.14).

Nesse sentido, a fim de promover um encontro com novos conceitos de representação política, com vistas ao paradigma da pós-modernidade, torna-se, primeiramente, importante, estabelecer um percurso sobre as concepções de representação política ao longo da modernidade.

Maria D’Alva Gil Kinzo (1980) faz uma análise da representação política e o sistema eleitoral do Brasil, densificando o conceito de representação política. Assim, estabelece três enfoques em torno da representação política: inicialmente, uma visão em Hobbes, que é o primeiro teórico a trabalhar a questão da representação como autoridade; segundo, a representação como reflexo de algo ou alguém; terceiro, a representação como atividade de representar.

Diante dessas três dimensões, pode-se constatar, na primeira dimensão, que Hobbes é considerado o primeiro teórico a discutir, de maneira sistemática, a representação política, pois na sua concepção da passagem do estado de natureza (caracterizado pela violência e instabilidade) para o estado civil, os indivíduos estabelecem um contrato social, em que está presente um acordo unânime e o estabelecimento de um beneficiário: o soberano. Logo, o

---

governantes e de controle sobre suas ações através de eleições competitivas.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p.1106).

mesmo é dotado de poder ilimitado, uma vez que, pelo contrato social, os súditos constituem as partes e o soberano fica, por ser beneficiário, excluído das obrigações.<sup>72</sup>

“O direito de representação outorgado pelo corpo social ao soberano, mediante o referido pacto, resulta na impossibilidade de quebra do avençado por parte do próprio soberano, e, em consequência, nenhum dos súditos há de libertar-se do *pactum subjectionis*, sob qualquer pretexto de infração.” (Quintão Soares, 2004, p.59).

Essa realização de um pacto proveniente de um consentimento geral, de uma autorização, que permite submeter os súditos ao soberano constitui a essência da representação política em Hobbes. “No Leviatã, a autorização inicia e legitima, portanto, o ato representativo: direito concedido ao soberano de praticar qualquer ação em nome de cada um dos agora denominados súditos.” (FERREIRA, 2003, p.17). Portanto, a representação política para Hobbes vinculava-se essencialmente ao ato autorizativo, ao agir por autorização, permitindo que o soberano pudesse agir em nome daquele que lhe cedeu tal direito. Tal representação nasce com a idéia desse ato inicial autorizativo. E este é, sem dúvida, um dos elementos da representação política, mas não o único.

Pitkin (1985) analisando a concepção hobbesiana, aborda que a representação política engloba outros elementos como a necessária obrigação para as partes (representantes/representados). Logo, apesar da importância do trabalho de Hobbes, há apenas a estreita vinculação com a autorização, e não propriamente com a representação, uma vez que há somente a cessão de direitos ao soberano, que passa a ter poder absoluto, justificando, assim, o absolutismo.<sup>73</sup>

O foco da representação política tem como referência esse estado civil e que, posteriormente, centralizará na figura do Estado. Portanto, o conceito de representação

<sup>72</sup> Thomas Hobbes. (1999). **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.**

<sup>73</sup> “O maior equívoco do paradigma do Estado da soberania absoluta, construído por Bodin e Hobbes, atrela-se ao fato de que os súditos devem estar dispostos a renunciar à segurança jurídica, à liberdade e à participação política.” (Quintão Soares, 2004, p.61).

política insere-se essencialmente dentro do paradigma da modernidade. Até porque o período em que Hobbes teoriza preconizando o homem como artífice do seu destino e o Estado como fruto da criação humana encontra-se dentro desse paradigma.<sup>74</sup>

Diante dessa concepção hobbesiana, Kinzo (1980) afirma que a mesma é retomada posteriormente por Max Weber nessa relação entre representação-autoridade. Mas essa vinculação com a autoridade conduz a um grave problema: a não distinção entre cargos eletivos e não-eletivos.<sup>75</sup> A consequência é nenhuma forma de controle sobre a ação dos representantes.

Como, então, estabelecer uma teoria em que há a existência de um controle desse representante? Nesse sentido, Kinzo (1980) aponta Tussman e Plamenatz como teóricos que estabeleceram o critério da eleição como mecanismo de controle: “o critério crucial que dá a autoridade para se agir em nome de alguém são as eleições. As eleições são vistas como uma concessão de autoridade aos eleitos.” (KINZO, 1980, p.24). Entretanto, como ficaria o controle durante o período do mandato? Afinal, segundo esses teóricos, é somente nas eleições que se dá o controle.

Assim, não abandonando a idéia de autoridade, surge a teoria da responsabilidade dos atos dos representantes aos representados. *A teoria da representação no estado representativo moderno*, Giovanni Sartori (1962), afirma que a noção de representação política pode ser desenvolvida em dois momentos:

---

<sup>74</sup> “Essa ênfase na *ciência*, porém merece nossa atenção. Nos tempos de Hobbes, o modelo para as ciências estava nas matemáticas. (...) Assim entendemos o papel do contrato. Na matemática, podemos conhecer porque as figuras foram concebidas, feitas, por nós. Da mesma forma na ciência política: se existe Estado, é porque o homem o criou. Se houvesse sociabilidade natural, jamais poderia teríamos ciência dela, porque dependeríamos dos equívocos da observação. Mas, como só vivemos em sociedade devido ao contrato, somos nós os autores da sociedade e do Estado, e podemos conhecê-lo tão bem quanto às figuras da geometria. De um só golpe, o contrato produz dois resultados importantes. Primeiro, o homem é o artífice de sua condição, de seu destino, e não Deus ou a natureza. Segundo, o homem pode *conhecer* tanto a sua presente condição miserável quanto os meios de alcançar a paz e a prosperidade.” (RIBEIRO, 1990-91, p.76-77).

<sup>75</sup> Segundo a autora: “Consideram-se representativos todos os órgãos de Estado indistintamente, inclusive a burocracia governamental, ou seja, todo e qualquer indivíduo ou órgão que execute um função pelo grupo, pois suas ações são atribuídas a eles por se fundirem numa relação de autoridade.” (1980, p.24).

“(…) no sentido de um corpo restrito que está para a coletividade inteira assim como (segundo a imagem de Mirabeau) uma carta geográfica está para o território que a representa; ou então no sentido de que entre os ausentes e aqueles que estão presentes por eles se verifique uma obrigação de responder, algum liame e vínculo que exija deles prestação de contas. Na primeira hipótese representação é ‘representatividade’; na segunda é ‘responsabilidade’.” (1962, p.51).<sup>76</sup>

A segunda dimensão da representação política abordada por Kinzo (1980) relaciona-se com um reflexo de algo ou alguém. A representação política constitui-se em um espelho.<sup>77</sup> A mesma compreende, na realidade, duas vertentes: a representação descritiva e a representação simbólica.

A representação simbólica é perpassada pelo elemento da abstração, pelo simbólico. Se a bandeira é símbolo da pátria, o líder político representa a nação. O elemento de conexão entre representante e representado é a crença: “Neste caso a representação política não é concebida como uma atividade, a não ser no sentido estrito da própria atividade (simbólica) de fazer com que o povo aceite um político como seu representante.” (KINZO, 1980, p.27). Assim, elementos emotivos e irracionais constituem, muitas vezes, a fonte da relação entre representantes/representados.

Em contrapartida, a representação descritiva circunscreve a relação representantes/representados, no sentido de centrar-se na composição da Assembléia e na forma como são eleitos os representantes. A maneira como se dá a escolha dos representantes, ou seja, da Assembléia, deve ser devidamente observada visando alcançar a totalidade da nação. A representatividade deve ser uma amostra representativa da vontade da nação, é um espelho exato da comunidade. Em conseqüência, segundo Kinzo (1980), há uma preocupação

---

<sup>76</sup> Kinzo afirma que a teoria de Sartori apenas complementa a teoria da autoridade, uma vez que “a responsabilidade somente põe em xeque a reeleição de um representante: como fica esta quando se trata de um candidato em primeiro mandato? Na verdade esta visão é apenas um complemento à teoria da autorização, um aspecto a ser levado em conta quando da reafirmação da autoridade ao representante.” (1980, p.25).

<sup>77</sup> Neste sentido, a contribuição de Sartori ao afirmar que “Etimologicamente falando, representar quer dizer: apresentar de novo, e por extensão, tornar presente alguma coisa ou alguém que não está presente.” (1962, p.51). Não afastando, nesse aspecto, a dimensão do espelho.

com as características do representante, bem como uma preocupação com o sistema eleitoral, de modo a garantir essa correspondência representantes/representados.

O ideal para essa corrente teórica é o estabelecimento do sistema proporcional, “na medida em que torna possível que várias divisões do eleitorado estejam lá refletidas com exatidão quase matemáticas.” (KINZO, 1980, p.29). A relação representante/representado centra-se na idéia de correspondência. E esse modelo compreende mais um elemento novo ao conceito de representação política.<sup>78</sup>

A terceira dimensão fica por conta da representação como atividade. Nela encontram-se envolvidas as seguintes questões: como se dá a atividade representativa? Qual é o papel do representante? E isso compreende uma reflexão sobre mandato livre e mandato imperativo.<sup>79</sup>

Dessa forma, enquanto mandato imperativo contempla uma vinculação entre o que é realizado pelo representante e o que é desejado pelo representado, no mandato livre o representante possui uma independência de atuação, desvinculada, portanto, do eleitorado.

Para Sartori (1962) a moderna representação política tem sua gênese na privatística:

“Os progenitores de nossos deputados eram mandatários em sentido próprio, intimamente ligados às instruções recebidas dos seus mandantes. A idade-média voltara à concepção do poder político como um fato patrimonial, e nesse caso é lógico que as relações de direito público emitem as de direito privado.” (SARTORI, 1962, p.14).

Assim, há uma íntima ligação na relação representativa que configura o mandato imperativo. De outra ordem, tendo como marco a Constituição Francesa de 1791, por intermédio do pensamento de Edmund Burke, a noção de mandato imperativo tornou-se questionada, e que já ocorria no âmbito inglês:

---

<sup>78</sup> O mérito dessa corrente teórica segundo Kinzo “é estabelecer uma concepção bastante direta entre a reflexão teórica e a prática institucional, notadamente através do debate sobre diferentes sistemas eleitorais.” (1980, p.29).

<sup>79</sup> Interessantes as contribuições de Bobbio (2000) em **O futuro da democracia**.

“Que os representantes não devem ser mandatários, e que eles devam representar a nação e não os seus mandantes, havia-o sustentado Burke, na célebre mensagem enviada em 1774 a seus eleitores de Bristol. Se a Constituição Francesa de 1791 é o texto escrito que assinala a renovação do conceito publicístico de representação política, esta renovação já se estava processando há tempo na evolução do sistema inglês. Isto não nos deve passar despercebido, mesmo se o caráter consuetudinário daquele constitucionalismo torna muito difícil fixar o momento cronológico em que o vínculo do mandato imperativo caiu no desuso.” (SARTORI, 1962, p.24-25).<sup>80</sup>

O mandato livre, que se caracteriza pelo compromisso do representante com a nação e não com seu eleitorado, deixando-o independente para agir, constitui-se em modelo para as diversas constituições ocidentais, superando o mandato imperativo.<sup>81</sup>

Sobre as relações entre mandato livre e mandato imperativo, Kinzo (1980) aponta a representação política na teoria liberal e na teoria marxista, também fundamentais para uma reflexão a respeito da modernidade. Na primeira, o representante é uma espécie de porta-voz de seus representados. Ele deve perseguir os interesses de sua base eleitoral. Neste sentido, o pensamento de Madison *apud* Kinzo (1980) assinala que os interesses dos representados são vários e fragmentados.<sup>82</sup> Há, pois, pluralidade de interesses e dinâmica de interesses. Essa fragmentação e volubilidade de pessoas e grupos conduzem a necessidade de controle para garantir a estabilidade e o bem-estar da Nação. Daí surge a função do governo representativo: “trazer para dentro do legislativo os diferentes e conflitantes interesses facciosos para que eles se equilibrem e se tornem inofensivos, de modo que se possa prevalecer ‘a moderada voz da razão’ – o interesse racional, verdadeiro e ampliado da nação.” (KINZO, 1980, p.36). Portanto o objetivo maior do liberalismo dos federalistas consiste em levar para o legislativo, através dos representantes, “os diferentes interesses da sociedade, para que eles possam ser negociados e barganhados a fim de evitar o domínio de uma facção em detrimento de outras.” (KINZO, 1980, p.36).

<sup>80</sup> Na lição de Dallari: “Mas durante o século XIX foi rapidamente rejeitada a submissão dos representantes, acabando por desaparecer o mandato imperativo.” (2005, p.158).

<sup>81</sup> Na análise de Kinzo: “Na prática a idéia de mandato livre não é tão simples quanto parece, pois existem os partidos políticos e grupos de interesses, que jogam um papel importante no comportamento parlamentar.” (1980, p.32).

<sup>82</sup> A respeito da teoria de Madison, o trabalho de Dahl (1989), **Um prefácio à teoria democrática**.

Na teoria marxista, observa-se, de início, que a representação política vincula-se aos interesses, especificamente de classe. Há, portanto, interesses permanentes, objetivos e estratégicos e os interesses imediatos, espontâneos. Estes são apenas desejos, aspirações oriundas de problemas momentâneos e quotidianos. Neste aspecto, somente os primeiros são considerados interesses de classe. Segundo Kinzo, ao analisar a teoria marxista, os interesses de classe são “identificáveis na própria estrutura das relações que um determinado modo de produção engendra.” (1980, p.37). Prioriza-se o interesse da classe trabalhadora, resultando no elemento da consciência de classe, que passa a ser algo teoricamente inovador, pois até então não havia se falado em consciência de representados: “embora essa classe não tenha a percepção imediata de seus verdadeiros interesses, a prática política dessa classe torna-a possível, ou seja, enriquece a consciência de classe.” (KINZO, 1980, p.37).

Na teoria marxista, quem permite um direcionamento dos interesses é justamente o partido político. Ele é a expressão dos sentimentos de classe: “Na medida em que o partido é quem dá direção ao movimento da classe na luta pelos seus interesses verdadeiros, fica atribuída a ele a condição de conhecedor dos interesses da classe.” (KINZO, 1980, p.38). Dessa forma, surge uma divisão primeira entre massa e vanguarda. A massa são aqueles que não possuem conhecimento de seus interesses e a vanguarda constitui-se daqueles que são dotados da consciência do lugar que ocupam no processo de produção e de interesses de classe.<sup>83</sup> São os representantes de vanguarda que organizam o movimento e o dirigem. Neste sentido, representar constitui-se em ato independente. É a vanguarda que conduz direção e organização da luta pelos interesses de classe.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Lênin em **Tareas urgentes de nuestro movimiento. Teoria marxista do partido**, citada por Kinzo.

<sup>84</sup> Interessantes as análises de Kinzo ao afirmar quanto ao exercício da atividade representativa: “Cabe ao representante de uma classe, no caso o partido, conduzir a promoção dos interesses dessa classe, mesmo que ela ainda não tenha consciência de quais sejam seus interesses verdadeiros. Se isso está correto, segue-se que a atividade representativa assume uma caráter independente, na medida em que nesse momento não há uma correspondência entre representante e representado: a representação dos interesses não é um produto das demandas dos representados, pois quem define o que deve ser representado são os próprios representantes.” (1980, p.39).

Contudo, a questão não é tão simples. A teoria marxista refere-se à construção de uma nova ordem. Necessariamente isso influi no conteúdo da representação política. Num segundo momento, o representante é um porta-voz, um servidor, da vontade popular. O mandato que assume é o mandato imperativo: “no momento em que uma classe tem consciência de seus interesses verdadeiros, passa a haver uma correspondência entre representantes e representados, o que leva os primeiros a se tornarem apenas porta-vozes da vontade popular.” (KINZO, 1980, p.41). Afinal, a classe possui consciência de seus interesses, não sendo necessária mais a vanguarda. Neste último momento, fala-se em *self government*, sendo desnecessária a existência de partido político. Diante dessa homogeneidade social, a conclusão torna-se inevitável: “na teoria marxista, o limite da concepção sobre representação política está na negação do próprio conceito.” (KINZO, 1980, p.41-42).

A representação vincula-se essencialmente ao paradigma da modernidade, na qual se pode visualizar, inicialmente, seu caráter privatístico, seguido de seu caráter publicístico, que encontra na teoria liberal e na marxista, duas vertentes bastante opostas. Para o presente estudo, pode-se constatar que as duas teorias referidas são rechaçadas pelo paradigma pós-moderno, pois não conseguiram realizar seus projetos no sentido de superação das arestas deixadas pela modernidade. Afinal, enquanto a representação política na teoria marxista não conseguiu ver-se realizada, na teoria liberal caracterizou-se pelos excessos e déficits da modernidade.

Entretanto, vários aspectos do conceito de representação política, trabalhados até o momento, são frutos para o pensamento que aqui se tentará emergir.<sup>85</sup> O primeiro deles diz respeito à complexidade e a multidimensionalidade do conceito de representação política, constituído de sub-elementos como tratado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) e

---

<sup>85</sup> “A relação entre o moderno e o pós-moderno é, pois, uma relação contraditória. Não é uma ruptura total como querem alguns, nem de linear continuidade como querem outros. É uma situação de transição em que há momentos de ruptura e continuidade.” (SANTOS, 1999, p.103).

Lamounier (1980). O segundo, diz respeito à própria representação política nas três dimensões analisadas por Kinzo (1980).

A representação política, vista sob o prisma da modernidade, tem seu estudo aberto para outros conceitos decorrentes da contemporaneidade, caracterizado, segundo Santos (2002a) por um período de transição paradigmática. Pode-se constatar, então, a abertura para novas perspectivas a respeito do tema, com dois importantes estudos contemporâneos sobre a representação política, inaugurando um período já dessa transição paradigmática: Campilongo (1988; 2000) e Ferreira (2003).

Se nas três dimensões, trabalhadas por Kinzo (1980), o centro das discussões sobre a representação política enfocava o Estado como ator central, nos dois novos teóricos, a abordagem aponta para o paradigma da pós-modernidade.<sup>86</sup>

Dessa maneira, no estudo de Celso Fernandes Campilongo (1988), a representação política pode ser vista sob dois aspectos: preocupações teóricas em torno da estrutura-instituições e normas; e a finalidade e as intenções do ato de representar (a função da representação). Apesar das duas propostas segmentadas, deve ater-se às duas esferas. Adotando uma concepção sistêmico-funcionalista, abandona a relação entre representantes e representados ou grupo (assembléia) perante a comunidade nação e preocupa-se propriamente com a função da representação.

Nesse momento, Campilongo insere, inicialmente, a representação política no âmbito estatal, especialmente no paradigma do Estado Democrático de Direito ao afirmar que:

“A representação política democrática, isto é, aquela que resulta do livre embate eleitoral, é critério básico de legitimação das regras jurídicas e dos comandos políticos. O principal canal entre Estado e sociedade, entre direito e política, ainda é ocupado pelas entidades de representação.” (1988, p.45).

---

<sup>86</sup> A abordagem de Bobbio, Matteucci e Pasquino ao afirmarem a íntima relação entre parlamento e representação política: “Dentre as funções parlamentares, é a representativa a que possui uma posição que poderíamos chamar *preliminar*.” (2000, p.884). No mesmo sentido Dallari (2005) ao trabalhar a representação política essencialmente com a atuação partidária, direcionando a uma relação com o Estado.

Dessa maneira, a realização do direito e também dos comandos políticos na esfera estatal dá-se especialmente por meio da representação política, à semelhança do pensamento de Santos (2002a), quando aponta que não se pode olvidar de que o Estado ainda ocupa um lugar central e o direito estatal constitui referência importante para os indivíduos, seus verdadeiros cidadãos. Conseqüentemente, a representação política tem como principal função a de legitimar as normas produzidas especialmente neste âmbito.<sup>87</sup>

Entender a representação política torna-se algo complexo, mais ainda quando se tem em vista o momento de passagem da modernidade para a pós-modernidade. Na consolidação da modernidade, quando do estabelecimento do Estado Social, que veio tentar aparar os déficits da modernidade, como apresentado no primeiro capítulo, a representação política ganhou ampliação, como afirma Campilongo (1988) com a expansão da cidadania política.<sup>88</sup>

Outro elemento fundamental é o pluralismo jurídico e, conseqüentemente, o pluralismo de atores na esfera estatal, infra-estatal e supra-estatal:

“Na medida em que o Estado e a sociedade não são mais vistos como tão antitéticos e separados, é possível, por exemplo, perceber que a política e o direito não se reduzem à política e ao direito estatais. Isto implica no reconhecimento de que a representação política estatal não tem o monopólio da representação social, nem a exclusividade da produção normativa. Dito de outro modo: existe uma pluralidade de pólos de produção do direito e, *ipso facto*, de lugares de exercício das atividades representativas. (CAMPILONGO, 1988, p.49).

---

<sup>87</sup> Dentre as funções analisadas por Campilongo (1988) em sua obra, pode-se verificar a função da responsabilidade, que temporalmente aparece no momento eleitoral, pois durante a eleição o representante presta contas aos eleitores e a responsividade que é voltada para o cumprimento do mandato. Ainda quanto às funções, ao citar Domenico Fisichella, Campilongo (1988) afirma que o mesmo difere função fungível da infungível. Na primeira têm-se compreendidos a participação política, a legitimação, a tomada de decisões, a iniciativa legislativa etc. e na segunda tem-se a nota distintiva das funções representativas que é o controle político. E esse controle infungível é marcado essencialmente pela existência de uma oposição. “A única função exclusiva e infungível da representação política democrática é aquela de controle político assegurado pela presença, no organismo representativo, de uma maioria e de uma oposição eleitas em bases competitivas, afirma Fisichella. Descortinam-se, a partir daí, dois aspectos importantes da noção de representação: de um lado percebe-se que o controle político confere à responsividade e à responsabilidade representativa novos patamares - não só do representante aos representados, mas também do governo à representação e da representação ao governo; de outro, nota-se que a sobrecarga de funções fungíveis provoca desequilíbrio que colocam em risco a capacidade das instituições representativas desempenharem sua função específica.” (CAMPILONGO, 1988, p.43-44).

<sup>88</sup> No mesmo sentido Streck e Moraes (2001) ao afirmarem a expansão do sufrágio restrito para universal no Estado Social.

Campilongo (1988) defende a necessidade de ampliação desse conceito de representação política<sup>89</sup>, uma vez que a expansão da cidadania e os variados pólos de produção do direito passam a conduzir a discussão da representação política em torno de uma complexidade avançada.<sup>90</sup> Na realidade, constata um choque entre a noção moderna de norma jurídica e de direito envolvendo o positivismo com uma nova noção, que para Santos (2002a) configura o paradigma emergente.

“A noção moderna de norma jurídica envolve a idéia de direito posto pelo Estado. Disso defluem dois postulados: de que o Estado monopoliza a produção de leis e o Parlamento detém a exclusividade da representação. Há indícios bastante significativos de que os dois princípios concorrem, na atualidade, com formas paralelas de legalidade que contestam esses monopólios. O processo social de fragmentação de interesses, a corporativização da sociedade e o fenômeno das agregações transitórias, por exemplo, abrem espaços para formas mais flexíveis, informais específicas e passageiras de legislação.” (CAMPILONGO, 1988, p.56).

Recentemente Campilongo (2000) retoma essas discussões, ao tratar da regra da maioria e as teorias sociais. A representação política diante desse momento de transição para a pós-modernidade de oposição é vista enfrentando os novos pólos de produção do direito e mais ainda diante de uma preocupação com a democracia mundial.<sup>91</sup> Afinal, não há um controle pelos cidadãos de forças internacionais e, cada vez mais, o Estado vê-se como um dos atores diante da variedade de outros no sistema mundial. A democracia contemporânea e, portanto, a representação política, em uma democracia, não pode ser vista sem se analisar as várias relações internacionais que se entrecruzam.

---

<sup>89</sup> Esse posicionamento vai de encontro com o esposado por Lamounier (1980).

<sup>90</sup> Campilongo afirma que “A expansão da cidadania, como categoria inédita da vida política atual, incorpora as grandes populações ao processo político e coloca o tema da representação no centro dos debates sobre o fundamento do poder normativo: como tomar decisões vinculantes e legítimas em contextos sociais altamente complexos?” (1988, p.49). Em outra passagem, o mesmo afirma: “Daí o surgimento de sistemas paralelos de governos e de centros alternativos de decisão, muitas vezes informais e extra-estatais, com um potencial de agregação e de representação de interesses maior do que o das instituições tradicionais.” (1988, p.52).

<sup>91</sup> Não há um rompimento com a idéia de um direito estatal, também como colocado por Santos (2002a). Na lição de Campilongo: “Portanto, se é correto que a teoria da democracia não pode mais fazer referência exclusivamente ao cidadão vinculado ao espaço territorial delimitado do Estado, igualmente correto afirmar que a referência estatal continua sendo importantíssima.” (2000, p.100).

Essa visão da democracia global que se reacende nesse novo momento paradigmático, defronta-se não somente com o direito produzido no âmbito mundial, como também no âmbito regional e intra-estatal. Propriamente, ressaltando esta última esfera, é relevante o trabalho de Valéria de Melo Ferreira (2003), que estabelece um estudo sobre a representação política inserida na teoria democrática contemporânea. Para tanto, a autora, partindo dos trabalhos anteriores, como de Piktin e de Kinzo, vem ressaltar a necessidade de uma cidadania ativa, com a apresentação de novas formas de ação coletiva:

“As novas formas de ação coletiva (movimentos sociais, ONG’s, associações civis e comunitárias), os novos arranjos institucionais que vem surgindo em vários países como o Brasil (OP, Conselhos), sem contar a importância de uma estrutura de governo menos centralizada e aberta ao diálogo, demonstram que a sociedade organizada desempenha um papel fundamental para a democracia de maiores qualidade, legitimidade, estabilidade e eficiência, como demonstram as vertentes pluralista e deliberativa de democracia.” (2003, p.91).<sup>92</sup>

Ferreira (2003) acrescenta, na teoria da representação política, a necessidade de uma participação ativa do cidadão, bem como o caminho marcado por uma descentralização do Estado. Não aborda o âmbito supra-estatal, nem internacional, mas realiza uma importante contribuição para o estudo da representação política na teoria democrática atual.

Com os trabalhos de Campilongo (1988; 2000) e de Santos (2002a), procurar-se-á, na próxima parte, após essa verificação de que os limites teóricos da representação política ganham novos contornos numa pós-modernidade de oposição, analisar o ordenamento jurídico comunitário europeu, a fim de verificar a representação política na União Européia e sua compatibilidade com esse novo paradigma.

Assim, se a representação política no plano do Estado resumia-se diante de discussões complexas em torno do estabelecimento de mecanismos garantidores de uma participação

---

<sup>92</sup> A autora trabalha a importância não somente dos governantes, mas dos governados no processo de representação, como o sucesso do Orçamento Participativo (OP) em algumas cidades brasileiras.

democrática e mais coerente com as várias facetas que compõem essa sociedade, como repensá-la em termos globais e, especialmente, regionais?

Nessa visão de uma nova representação política atrelada às escalas do direito, já apontada por Santos (2002a), não se pode deixar de contemplar, portanto, o pluralismo jurídico.

Diante dessa perspectiva, a representação política na pós-modernidade não perde os horizontes dos vários pólos de produção do direito, bem como de uma cidadania ativa, inserida na ampliação do diálogo dos cidadãos no espaço público. Não se pode negar, no entanto, que um novo modelo de representação política, bastante diferente do clássico, encontra-se atuante, e não necessariamente vinculado ao monopólio estatal.

“Contratos coletivos, pactos setoriais, acordos internacionais etc., são sinais de um novo padrão de legalidade, que rompe com o monopólio estatal de produção normativa. De outra parte, o sistema de consultas, durante o processo legislativo, a sindicatos e associações empresariais, o poder de veto de entidades eclesíásticas e corporações de profissionais liberais, o poder econômico, a livre imprensa e os instrumentos de democracia direta – exemplificadamente – apresentam-se como formas alternativas de representação política.” (CAMPILONGO, 1988, p.56).

Esse novo padrão de legalidade tem também como fonte normativa aquela produzida pelo Direito Comunitário e o Direito da Integração. Portanto, sem a pretensão de esgotar o tema da representação política na pós-modernidade, que abrange as várias formas de produção do direito, nos âmbitos estatal, infra-estatal, internacional e regional, será traçada na próxima parte a representação política na União Européia atual, partindo-se em seguida para uma análise da mesma diante do paradigma da pós-modernidade oposição, a fim de redimensioná-la para o processo de integração na América do Sul.

Passemos, então, à União Européia.

## CAPÍTULO II

### A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA UNIÃO EUROPÉIA

#### 1- Aspectos Introdutórios

A União Européia (UE) tem sua formação inicial datada da segunda metade do século XX, inserida, portanto, no período da modernidade, onde o capitalismo exercia ainda sua forma, segundo Santos (1999), organizada<sup>93</sup>. Sua criação, a princípio, vinculou-se às conseqüências da Segunda Guerra Mundial e à sobrevivência dos Estados Europeus diante de uma nova ordem mundial.

Nestes primórdios da criação comunitária, o estudo da representação política era visto sob o prisma clássico, preocupando-se com a legitimidade, soberania popular, sufrágio universal e representatividade.<sup>94</sup> O tema da democracia abordava tradicionalmente esses elementos da representação política, que não se eximia, entretanto, de sua complexidade.

Posteriormente, tais preocupações cederam lugar a um novo contexto marcado pelo capitalismo desorganizado, caracterizado pelo crescimento das empresas multinacionais e o conseqüente enfraquecimento dos Estados. O surgimento de novos atores, especialmente no âmbito global, fez com que os próprios Estados paulatinamente viessem reforçar a criação de uma nova estrutura regionalizada em busca de uma união econômica, social e política.

A criação da UE veio contribuir para repensar a representação política clássica, bem como a própria democracia. Para tanto, torna-se necessário compreender no que consiste a

---

<sup>93</sup> A respeito do histórico da UE, que não se torna objetivo central desse trabalho, remetemos o leitor à importante obra de João Mota de Campos (1997). **Direito comunitário**.v.1.; também o trabalho de Paulo de Pitta e Cunha(1993), intitulado **Integração européia: estudos de economia, política e direito comunitários**.

<sup>94</sup> O trabalho, já citado, de Norberto Bobbio. (2000). **O Futuro da Democracia**.

União Européia, suas finalidades e principais órgãos, para que se possa rediscutir a representação política em seu universo.

Nesse limiar de novo século, a União Européia constitui-se de um conjunto de instituições que visam consolidar essa união, iniciada a mais de cinquenta anos e caracterizada pelo fortalecimento institucional e pela criação do direito comunitário europeu.<sup>95</sup>

A UE é pessoa jurídica de direito público internacional,<sup>96</sup> composta, atualmente, por vinte e cinco membros, compreendendo: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo,

---

<sup>95</sup> A respeito da gênese e evolução das comunidades européias, a lição de Jorge de Jesus Ferreira Alves (1992), dividindo-a em períodos, sendo os iniciais: até 1951 a fase de *cooperação* na Europa, caracterizada por instituições cooperativas, tais como o Conselho da Europa (organização essencialmente política criada pelo Tratado de Londres em 1949), a OECE - Organização Européia de Cooperação Econômica (1948), a OTAN - Organização do Tratado Atlântico Norte (organização de cooperação militar criada em 1949); de 1951 a 1957 caracterizado pelo de *integração*, marcado, já em 1950, com a declaração de Shuman (Ministro dos Negócios Estrangeiros na França), que objetivava a colocação em comum das produções de carvão e aço, entre Alemanha e França, sob a égide de uma autoridade em comum, visando uma federação européia. O que foi seguida da formação da CECA - Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 18 de abril de 1951 (Tratado de Paris), que entrou em vigor em junho de 1952, com os seguintes fundadores: França, Alemanha, Itália e os três países do Benelux: Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Em 25 de março de 1957, em Roma, são criadas a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEE) e a Comunidade Econômica Européia (CEE), entrando os Tratados em vigor em 1958. A respeito do termo “integração” Pitta e Cunha (1993) desenvolve seu conceito ao afirmar que “até pouco mais de uma década, o vocábulo ‘integração’ não era utilizado no domínio da economia internacional; em ciência econômica, entendia-se por ‘integração’ o fenômeno da concentração vertical de empresas.” (1993, p.65). Integração veio ganhar nova conotação com o programa de recuperação da Europa Ocidental, tornando-se freqüentes as expressões “integração econômica” e “integração política”. Ainda segundo o autor: “‘Integração’ é um conceito valorativo; ainda que não haja acordo quanto aos objetivos da integração econômica, esta é considerada como algo de ‘desejável’, em contraste como seu oposto, a ‘desintegração’. Tais como as idéias de ‘equilíbrio’, de ‘progresso’, de ‘desenvolvimento’, a integração implica um juízo de valor positivo. Como escreve François Perroux, a integração, na ordem das atividades econômicas, significa a ‘substituição dos equilíbrios nacionais estabelecidos em cada nação europeia...pelo novo equilíbrio de um conjunto formado pelas nações européias, que se julga mais favorável a esse conjunto e se crê estabelecido em seu proveito.” (1993, p.66-67). No mesmo raciocínio, a lição do prof. Mário Lúcio Quintão Soares: “A diluição do conceito de soberania ocorre a partir do Plano *Shuman*, inspirado em *Jean Monnet*, quando seis Estados europeus gradativamente se incorporam a entidades supranacionais, vinculando entre si com laços jurídicos, econômicos e políticos mais acentuados dos que os derivados dos tratados internacionais clássicos. Essa integração se desenvolveu durante a década de 50 com a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço-Ceca (Tratado de Paris – 18/abr./1951) na Europa Ocidental (...)” (1999, p.29). Sobre o direito comunitário, Quintão Soares afirma: “A Comunidade Européia é regulada internamente por normas assentes em ordenamento jurídico peculiar, de caráter derivado unilateral e supranacional, a partir de tratados comunitários, gerando direitos e obrigações e vinculando as instituições comunitárias, Estados-membros, pessoas físicas e jurídicas.” (1999, p.46). Em outra obra, o mesmo autor leciona: “O surgimento das Comunidades Européias permitiu a construção de Direito Comunitário que, em consonância com os princípios fundamentais inseridos em seus Tratados constitutivos, abrange entidades, normas e decisões de caráter supranacional.” (QUINTÃO SOARES, 2000, p.193).

<sup>96</sup> A respeito da personalidade jurídica, Alves leciona que “Apesar de caráter pouco explícito dos arts. 210º e 211º TCE, a Comunidade goza de personalidade jurídica internacional, podendo ser sujeito activo e passivo de relações internacionais.” (1992, p.460). No mesmo sentido Quintão Soares (1999, p.47). As Comunidades também têm personalidade jurídica interna, nos arts. 6º CECA; 210º CE e 184º. (MARTINS, 1995, p.68).

Países Baixos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha, Portugal, Áustria, Finlândia, Suécia, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa.<sup>97</sup>

Como fruto dessa evolução histórica apresenta-se em suas estruturas constitutivas três comunidades: CECA (1951); CEEA (1957) e CEE (1957), especialmente por meio do Tratado de Maastricht (1992), que constituiu um novo marco no processo de união política, social e econômica do espaço europeu:

“Em 1992, o Tratado de Maastricht ou Tratado da União Européia criou a União Européia (UE), fundada nas três Comunidades, complementadas pelas políticas e formas de cooperação nele instituídas, tendo por objetivo organizar, de forma coerente e solidária, as relações entre os Estados-partes e entre os respectivos povos (art.A, TUE).” (QUINTÃO SOARES, 2000, p.194).

---

Também importantes dois acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias em 1963 e em 1964 sobre a natureza jurídica da Comunidade Européia. O primeiro, o caso *Van Gend & Loos*: em que a empresa holandesa *Van Gend & Loos* havia proposto uma ação perante o Tribunal dos países baixos contra a administração aduaneira holandesa, por esta estar cobrando direitos aduaneiros majorados à importação de um produto químico proveniente da República Federal da Alemanha. A empresa alegava violação no art.12º do Tratado da CEE (art. 25º do Tratado da CE), que proíbe os direitos aduaneiros de importação e de exportação entre Estados-membros. O Tribunal holandês suspendeu o feito e apresentou pedido ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias-TJCE, para que esclarecesse o alcance e interpretação da norma comunitária. O referido TJCE conclui afirmando que: “a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados se limitam, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos não só os Estados-membros, mas também seus nacionais (...)” (BORCHARDT, 2000, p.22). O segundo e no mesmo sentido, o caso *Costa/ENEL*: a Itália havia nacionalizado a produção e a distribuição de eletricidade em 1962, transferindo o patrimônio das empresas desse setor para a sociedade ENEL. Flaminio Costa, acionista de sociedade atingida pela nacionalização, prejudicado em dividendos que ficou impedido de receber, recusou-se a pagar uma fatura de eletricidade de 1.926 liras. Perante a justiça de Milão o mesmo justificou sua conduta sob o fundamento de que a lei da nacionalização do Estado Italiano violava uma série de dispositivos do Tratado CEE. O Tribunal de Milão apresentou conseqüentemente um pedido de decisão prejudicial relativamente à interpretação de algumas disposições do Tratado CEE ao TJCE. Segue parte do acórdão do TJCE no que tange a natureza jurídica da Comunidade: “Diversamente dos tratados internacionais ordinários, o Tratado CEE institui uma ordem jurídica própria que é integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros a partir da entrada em vigor do Tratado e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Efectivamente, ao instituírem uma comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de capacidade jurídica, de capacidade de representação internacional e, mais especialmente, de poderes reais resultantes de uma limitação de competências ou de uma transferência de atribuições dos Estados para a Comunidade, estes limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos e criaram, assim, um corpo de normas aplicável aos seus nacionais e a si próprio. (...)”. (BORCHARDT, 2000, p.23).

<sup>97</sup> Os primeiros membros são: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Em 1973 aderiram Dinamarca, Irlanda e Reino Unido. Em 1981, foi a vez da adesão de Grécia e, em 1986, Espanha e Portugal. Posteriormente, em 1995 há um novo alargamento com a entrada da Áustria, Finlândia e Suécia. Por fim, em 2004, há um grande alargamento com dez novos membros: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. Para 2007, há previsão da adesão da Bulgária e da Romênia. A Turquia é também candidata.

Na sequência do Tratado de Maastricht firmou-se em 1997, com vigência em 1999, o Tratado de Amsterdã, seguido, posteriormente, pelo Tratado de Nice, assinado em 2001, vigorando em 2003.<sup>98</sup>

## **2- A Estrutura Institucional da União Européia<sup>99</sup>**

A União Européia é constituída por instituições que se solidificaram com o passar das várias décadas de experiência comunitária. Nesse aspecto, sua composição decorre de um processo permanente de amadurecimento, com seu início datado do nascimento da primeira Comunidade, a CECA, em que, naquele momento, somente havia, segundo o art. 7º, as seguintes instituições: Alta Autoridade, Assembléia, Conselho de Ministros e o Tribunal de

---

<sup>98</sup> Segundo Quintão Soares (2000, p.194) a alteração proveniente do Tratado de Amsterdã foi tímida. Neste sentido, Moura analisando o referido Tratado, afirma: “A longa, mas indispensável (ao menos para os não especialistas), descrição anterior já permitiu concluir que o Tratado de Amsterdã apresenta, a par de alguns progressos importantes, que corresponderiam às necessidades e expectativas de reforma, várias debilidades graves que frustram os que desde Maastricht, lutavam por uma revisão em profundidade.” (1999, p.37). Já o Tratado de Nice veio demarcar um novo período de alargamento da UE, sendo assinado em 26 de fevereiro de 2001, entrando em vigor em 1º de fevereiro de 2003. E a Constituição Européia, assinada em 2004, publicada no Jornal Oficial da União Européia em 16 de dezembro de 2004, constitui também outro passo conjunto dos Estados europeus, mas que depende da ratificação dos Estados-membros. Em conformidade com o Artigo IV-447º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, a previsão para entrada em vigor é 1º de novembro de 2006, se tiverem sido depositados todos os instrumentos de ratificação ou, não sendo o caso, no primeiro dia do segundo mês seguinte ao depósito do instrumento de ratificação do Estado signatário que proceder a formalidade em último lugar.

<sup>99</sup> No site oficial da União Européia, <<http://europa.eu.int>>, pode-se vislumbrar a divisão das instituições da seguinte maneira: Instituições, compreendendo: o Parlamento, o Conselho da União Européia, a Comissão Européia, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Conselho Europeu, o Provedor de Justiça, a Autoridade Européia para proteção de dados, os órgãos financeiros (Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimento); Órgãos consultivos, sendo: Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões; Órgãos Interinstitucionais: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias e Serviço de Seleção do Pessoal das Comunidades Européias; Agências descentralizadas: as Agências Comunitárias Especializadas (dezesesseis agências), o Instituto Europeu de Estudos de Segurança, o Centro de Satélite da União Européia, a Europol e a Eurojust. Neste trabalho, preferimos um enfoque inicial abrangente e panorâmico para, então, centrarmos nas instituições principais em termos de representação política da União. Ressalte ainda que com a ratificação da Constituição Européia o quadro institucional passará a ser, de acordo com o Artigo I-19º: Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho de Ministros, Comissão Européia e Tribunal de Justiça da União Européia. Sem contar as Instituições e Órgãos Consultivos da União que permanecem, dentre eles o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas, o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões (Arts. I-30º a I-32º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa).

Justiça. Em seguida, no art. 4º do Tratado CEE, estabeleceu-se as seguintes instituições: Assembléia, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça.<sup>100</sup>

Paulatinamente houve uma unificação das instituições comunitárias, tornando-as órgãos comuns às Comunidades. Para Quintão Soares (2000) o objetivo da uniformização, primeiramente da Assembléia e do Tribunal, era evitar a multiplicidade de instituições encarregadas de cumprir funções análogas, e fora determinada pela Convenção relativa a certas instituições comuns às Comunidades Européias (Roma, 1957). Em 1965, mediante o Tratado de Bruxelas, tem-se a unificação do Conselho e da Comissão.<sup>101</sup>

A União Européia, atualmente, é composta das principais instituições: o Conselho Europeu, o Conselho da UE, o Tribunal de Justiça das CE, o Parlamento Europeu, a Comissão Européia, o Tribunal de Contas, o Comitê Econômico e Social, o Comitê das Regiões, o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimento.

O Conselho Europeu, órgão de decisão política de mais alto grau na UE, tem caráter intergovernamental, em que seus representantes atuam em nome dos Estados-membros pelos quais representam. Reúne, portanto, os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, bem como Presidente da Comissão, que são também assistidos pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-Membros e por um membro da Comissão.<sup>102</sup>

O Conselho da União Européia está previsto inicialmente no art. 202º do Tratado da Comunidade Européia, que dispõe sobre suas finalidades. Seu objetivo maior é garantir a

---

<sup>100</sup> As mesmas estavam presentes também no art. 3º do Tratado CEEA.

<sup>101</sup> “O Tratado de Bruxelas fundiu em uma única administração as três Comunidades, dotando-as de único orçamento, com exceção das receitas operacionais da CECA. Anexo a este Tratado, foi celebrado Protocolo Único sobre Privilégios e Imunidades, substituindo os Protocolos Específicos de cada Comunidade. A unificação das Comunidades, contudo, não se completou com o Tratado de Bruxelas, restando ainda muito trabalho a ser feito. Como já observado, a fusão dos executivos teve efeitos limitados, na medida em que os três Tratados permaneceram separados e o executivo único, pra fins de aplicação, é o executivo da CECA, da CEE e da CEEA, sendo necessário ir mais adiante, alcançando a fusão dos Tratados, dentro do escopo mais amplo de progresso do mercado comum para a União Européia, conforme estipula o Tratado da União, de 1992.” (CASELLA, 2002, p.160).

<sup>102</sup> Sua previsão legal encontra-se no art. 4º do Tratado da União Européia, que se inicia com a seguinte redação: “O Conselho Europeu dará à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e definirá as respectivas orientações políticas gerais.” Segundo Bochart: “compete definir as grandes linhas de orientação da política de integração européia (...)” (2000, p.31).

realização dos Tratados, assegurando ainda: a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-Membros; dispondo de poder de decisão; atribuindo inclusive à Comissão, nos atos que o mesmo adota, as competências de execução das normas que estabelece.<sup>103</sup> O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro da União Européia em nível ministerial, com poderes para vincular o governo desse Estado (art. 203º). Os referidos membros do Conselho não são fixos, mas alternam-se segundo a temática a ser discutida.

“O Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, que reúne, em regra, uma vez por mês, forma o Conselho para ‘Assuntos Gerais’ e trata das grandes questões de política. Além deste, os outros Conselhos especializados reúnem cerca de 80 vezes por ano para tratar de questões das respectivas áreas de competência. Assim, consoante assunto em debate, fala-se de Conselho ‘Ecofin’ ( ministros das Economia e Finanças), Conselho ‘Agricultura’, Conselho ‘Transportes’, Conselho ‘Ambiente’ etc. (BORCHARDT, 2000, p.38).

O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância são órgãos que realizam “a interpretação dos princípios e das normas comunitárias no processo de integração europeia.” (QUINTÃO SOARES, 2000, p.206). O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias foi criado pelo Tratado CECA, enquanto o Tribunal de Primeira Instância, instaurado em 1989, busca propiciar maior celeridade aos processos jurisdicionais comunitários. O Tribunal é competente para pronunciar sobre litígios entre os Estados-membros, as Instituições da UE, bem como as pessoas singulares e coletivas.

O Parlamento Europeu, a primeira Instituição a figurar no rol das instituições dispostas no Tratado CE, constitui-se de representantes dos povos dos Estados-membros da Comunidade, eleitos para mandatos de cinco anos (art. 189º). O número de deputados no Parlamento, com as alterações decorrentes do Tratado de Nice, não será superior a 732 (setecentos e trinta e dois).

---

<sup>103</sup> Segundo o art. 202º do Tratado CE, o Conselho pode também reservar-se quanto à competência executiva em casos específicos. Na futura Constituição Européia ele passa a ser denominado Conselho de Ministros (Artigo I-23º).

O referido Parlamento é o órgão da UE que contém representantes eleitos diretamente pelo povo. Suas funções estão definidas especialmente nos arts. 251º e 252º, que será visto a seguir. É importante ressaltar que o Parlamento até 1979 era composto por parlamentares nacionais, escolhidos pelos respectivos colegas de bancada (Borchardt, 2000, p.32). Somente em 1979, no mês de junho, a eleição direta, por sufrágio universal, tornou-se realidade.<sup>104</sup>

A Comissão Européia, prevista nos arts. 211º a 219º, é o órgão executivo da União Européia, composta por vinte e cinco membros (art. 213º do Tratado CE).<sup>105</sup> Tais membros são nomeados para o exercício de um mandato de cinco anos, segundo o art. 214º com as modificações provenientes do Tratado de Nice.

“2. O Conselho, reunido a nível de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada designa a personalidade que tenciona nomear Presidente da Comissão; essa designação será aprovada pelo Parlamento Europeu.

O Conselho, deliberando por maioria qualificada e de comum acordo com o Presidente designado, aprova a lista das personalidades que tenciona nomear membros da Comissão, estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro.

O Presidente e os demais membros da Comissão assim designados são colegiadamente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Após aprovação pelo Parlamento Europeu, o Presidente e os demais membros são nomeados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada.”

Anteriormente a Nice, cabiam aos Governos dos Estados-membros a designação da personalidade que tencionavam nomear o Presidente da Comissão, bem como dos respectivos membros, sendo a nomeação, por acordo, realizada pelos próprios Governos Estatais. Essa competência com o novo Tratado foi repassada para o Conselho, reunido em torno dos Chefes de Estado e de Governo.

<sup>104</sup> No mesmo sentido, Odete Maria de Oliveira afirma: “A Europa dos Cidadãos somente positiva seu primeiro intento em 1979, após mais de duas décadas de criação das Comunidades, ao possibilitar a modalidade de eleição direta do Parlamento Europeu, o que significou o reconhecimento da legitimidade do cidadão europeu dos Estados-Membros no processo da representatividade e direção institucionais de um dos institutos comunitários.” (1999, p.440). Interessante verificar também que o Parlamento é fruto da fusão das Instituições provenientes das Comunidades iniciais, Assembléia Comum da CECA com a Assembléia da CEEA, consagrada na Convenção de 1957 (BORCHARDT, 2000, p.32).

<sup>105</sup> Mota de Campos esclarece que “Na conformidade do actual art. 213º, o número de Comissários será de 20 até 30 de Abril de 2004; subirá para 30, em Maio de 2004, em virtude da adesão que nesta data se consumará, de 10 novos Estados-membros; e fixar-se-á em 25 (um comissário por cada Estado-membro) a partir de 1 de Novembro de 2004 por força do art. 213º alterado na conformidade dos Tratados de adesão. (2004, p.69).

A Comissão compreende o poder de iniciativa em matéria de legislação comunitária<sup>106</sup>, bem como zelar pela aplicação dos tratados comunitários, gestão e aplicação das disposições comunitárias. A Comissão também realiza atribuições administrativas clássicas, constituindo-se em um órgão de caráter executivo, também representa a União Européia junto às Organizações Internacionais (BORCHARDT, 2000, p.45-46). Neste sentido, Oliveira: “A Comissão não recebe dos Tratados poder para ditar normas, mas dispõe do poder normativo para desenvolver as normas solicitadas pelo Conselho. Trata-se de um poder regulamentar.” (1999, p.163).

Em matéria de controle externo e fiscalização das despesas da União encontra-se o Tribunal de Contas da UE, composto por um nacional de cada Estado-membro (art. 247º com a redação dada pelo Tratado de Nice).<sup>107</sup>

O Tribunal de Contas da UE verifica as contas da totalidade das receitas e despesas da Comunidade e de qualquer organismo criado por esta, conforme art. 248º (com a nova redação proveniente do Tratado de Nice). Deve, também, enviar ao Parlamento e ao Conselho uma declaração sobre a confiabilidade das contas e sobre a regularidade das operações a que elas se referem, que será publicada no Jornal Oficial da União Européia. Observa-se ainda que o referido órgão no exercício da respectiva função de controle da execução de orçamento assiste o Parlamento Europeu e o Conselho. (art. 248º, nº. 4.)

---

<sup>106</sup> Oliveira: “Os tratados conferem à Comissão o poder de impulsionar a política comunitária, uma vez que o Conselho só pode decidir e exercer seus poderes normativos com base em proposta da Comissão. A esse órgão cabe a iniciativa legislação, através da apresentação de projeto, o que deve traduzir o interesse da União, não dos Estados-Membros e manter coerência com o direito comunitário derivado.” (sic) (1999, p.160). Mota de Campos afirma: “Ora, sempre que os Tratados prevêem que o Conselho decida *sob proposta de Comissão, não lhe é permitido deliberar seja o que for enquanto a Comissão lhe não tiver submetido uma proposta nesse sentido.* Uma deliberação do Conselho não precedida de proposta da Comissão ficaria ferida de nulidade, de ilegalidade ou de *inaplicabilidade* (conforme os casos) (...). A Comissão dispõe, assim, de fundamental *poder de iniciativa* que lhe atribui um papel e influência determinantes na adopção dos actos comunitários e, em geral, na condução da acção da Comunidade - razão porque é, a justo título, considerada como o órgão motriz da engrenagem comunitária.” (2004, p.83).

<sup>107</sup> O Tribunal de Contas foi criado em 22 de julho de 1975, iniciando suas funções em 22 de outubro de 1977. (BORCHARDT, 2000, p.53).

Em termos consultivos, destacam-se os Comitês Económico e Social e o das Regiões. O primeiro é composto “por representantes das diferentes componentes de carácter económico e social da sociedade civil organizada, designadamente dos produtores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artífices, das profissões liberais, dos consumidores e do interesse geral.” (art. 257º, do Tratado CE, com nova redação dada pelo Tratado de Nice). Seus membros serão nomeados por período de quatro anos, por proposta dos Estados-membros. E o Conselho, deliberando por maioria qualificada, aprova a lista dos membros em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-membro. Há ainda a possibilidade de recondução (art. 259º, com nova redação dada pelo Tratado de Nice). O Comitê será obrigatoriamente consultado pelo Conselho ou pela Comissão, nos casos previstos no Tratado, bem como poderá ser consultado pelo Parlamento Europeu.

O segundo Comitê, estabelecido pelo Tratado de Maastricht, pretende diminuir os desequilíbrios regionais provocados pelo processo de integração europeia (OLIVEIRA, 1999, p.188). De acordo com o art. 263º, do Tratado CE, em sua nova redação proveniente do Tratado de Nice, o Comitê das Regiões é composto por representantes da coletividade local e regional, quer titulares de um mandato eleitoral em nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembléia eleita. Este engloba até trezentos e cinquenta membros, por um mandato de quatro anos. Observa-se ainda que o Conselho, por maioria qualificada, aprova a lista dos membros efetivos e suplentes em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-membro. Nenhum membro do Comitê pode ser simultaneamente membro do Parlamento Europeu.

O Comitê das Regiões será consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no Tratado, bem como em outros casos, e especialmente nos que dizem respeito à cooperação transfronteiriça, em que uma das Instituições citadas considere oportuno (art. 265º). Também poderá ser consultado pelo Parlamento Europeu.

Nos arts. 105º a 115º estão as disposições sobre o Banco Central Europeu, como órgão fundamental da política econômica e monetária europeia, possui o direito exclusivo de autorização de emissão de notas da moeda comunitária. Este Banco e os bancos centrais nacionais são os únicos que podem emitir as notas e que, conseqüentemente, se tornam a moeda em curso na Comunidade (art.106º). Nota-se ainda que o Sistema Europeu de Bancos Centrais é composto pelo Banco Central e pelo bancos centrais nacionais.

O Banco Europeu de Investimento contempla todos os Estados-membros (art. 266º), buscando contribuir para o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do mercado comum no interesse da Comunidade, utilizando-se dos recursos próprios ou recorrendo ao mercado de capitais, concedendo empréstimos e garantias. Tem, ainda, como função valorizar as regiões menos desenvolvidas, promovendo seu progresso.<sup>108</sup>

Diante desse quadro institucional, pode-se avançar no estudo sobre a União Europeia, partindo para análise da cidadania europeia e do processo de elaboração das normas comunitárias, para, finalmente, fazer uma reflexão sobre sua representação política.

### **3- A Cidadania Comunitária<sup>109</sup>**

---

<sup>108</sup> “(...) antes da reforma ocasionada pelo Tratado de Maastricht, o Banco Europeu de Investimento apresentava-se mais como instrumento de política comunitária que de política econômica. Com a reforma, aparece após as instituições fundamentais e organismos consultivo, esclarecendo que, deste modo, sua vinculação no conjunto de instituições e órgãos da Comunidade e seu objetivo de contribuir com a integração das economias dos Estados-Membros e sua coesão política e social mediante uma política coerente de estímulos de investimentos.”(OLIVEIRA, 1999, p.197).

<sup>109</sup> Dentre as denominações a respeito da cidadania na União Europeia, Eduardo Nunes Campos (2002b) afirma que entre Cidadania Europeia e Cidadania Comunitária, apesar da primeira expressão ser largamente utilizada, a segunda é mais próxima da realidade europeia, uma vez que se a primeira vincula todos os cidadãos presentes no continente europeu, a segunda relaciona-se propriamente com a idéia de comunidade e efetivamente com o processo e com a dinâmica de integração europeia.

O Parlamento Europeu, único órgão da comunidade constituído de representantes diretamente eleitos pelo povo, desde 1979, enseja uma relação íntima com a cidadania europeia, uma vez que, no sentido *stricto sensu*, a cidadania pode ser entendida como a capacidade eleitoral ativa e passiva ou o *status* do nacional acrescido dos direitos políticos (FERREIRA FILHO, 2005, p.114). E em nível comunitário, ela efetivamente apresenta-se no Tratado da União Europeia.

“A instituição da cidadania europeia pelo Tratado de Maastricht, consagrada em sua segunda parte, representa a superação da fase predominantemente economicista, que caracterizara a intervenção da Comunidade desde sua origem, em favor do alargamento das perceções política, cívica e cultural para a integração de todas as pessoas detentoras de nacionalidade de um Estado-membro.” (QUINTÃO SOARES, 2000, p.232).

O Tratado de Amsterdã deu tratamento semelhante, acrescentando que a cidadania da União vem complementar a cidadania dos Estados componentes da UE, conforme o art. 17º do Tratado<sup>110</sup>:

“1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União é complementar a cidadania nacional e não a substitui.  
2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.”

O vínculo, estabelecido por meio da cidadania comunitária, permite que o cidadão participe do processo político, de acordo com o disposto no art. 19º do Tratado CE. Dessa maneira, qualquer cidadão da União residente num Estado-membro, que não seja de sua nacionalidade, goza do direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado:

---

<sup>110</sup> O Tratado de Nice veio alterar o art.18º, a respeito da liberdade de circulação e locomoção, especialmente no que tange as disposições sobre passaporte, documento de identidade, autorizações de residência ou documentos similares.

“Trata-se de um prolongamento do direito de livre circulação e residência, uma vez que os nacionais comunitários passam a tomar parte integrante da vida econômica, política, cultural do local onde fixaram suas residências, de forma que as decisões ali adotadas vêm afetá-los, independente de suas nacionalidades.” (OLIVEIRA, 1999, p.443).

Qualquer cidadão da União, residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais. Afinal, pelo art. 190º, os representantes do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal direto. Se há consagração da liberdade de circulação e de residência em outro Estado, esse dispositivo permite que o cidadão, em qualquer lugar possa participar das eleições para escolha dos parlamentares.<sup>111</sup>

O cidadão comunitário, além de exercer o direito de petição, nos termos do art. 21º do Tratado CE, possui proteção diplomática e consular conforme prescreve o art. 20º, ao determinar que qualquer cidadão da União beneficia-se, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desses Estados.

---

<sup>111</sup> Para Márcio Luiz de Oliveira (1999) esse dispositivo constitui um avanço, uma vez que, anteriormente, se o nacional comunitário estivesse morando em outro Estado-membro não poderia exercer o direito político, a menos que seu Estado permitisse voto pelo correio, como na Espanha, ou nas embaixadas e consulados, como na Itália. Somente Irlanda e Bélgica permitiam o direito de voto dos nacionais residentes em outros Estados-membros. No que tange a possibilidade de se candidatar, mais difícil sua aceitabilidade, restrita apenas à Itália. A representação política encontrava-se em torno de um paradoxo, uma vez que havia uma política comunitária baseada na liberdade (“quatro liberdades”) ao passo que a possibilidade de exercício do direito político na esfera da União encontrava-se restrita. Com o Tratado da União Européia houve um passo para correção desse desequilíbrio. Mas outros impasses permaneceram, o que conduziu a várias discussões em torno do déficit democrático europeu, pois como ensina Baracho: “A participação do cidadão no poder, como característica da democracia, configura-se pela tomada de posição concreta na gestão dos negócios da cidade, isto é, no poder. Essa participação é consagrada através de modalidades, procedimentos e técnicas diferentes.” (1995, p.3). Ora, como até então analisado, o que se constata é uma participação do cidadão de maneira recente na União e vinculada à escolha do Parlamento Europeu.

A cidadania comunitária é, segundo Campos (2002b), um estatuto de sobreposição, e não de substituição. Consiste num *plus*.<sup>112</sup> Mas, como será demonstrado mais adiante, um *plus* tão fundamental para pensar a democracia pós-nacional, que se torna essência nessa nova ordem internacional.

Por ora, ainda diante da estrutura e funcionamento da União Européia, torna-se relevante abrir um tópico para abordagem da produção de normas comunitárias e o papel das instituições nessa ordem.

#### **4- As Normas Comunitárias**

Primeiramente torna-se relevante um percurso a respeito das normas comunitárias produzidas na União Européia. O Direito Comunitário Primário, consiste no direito diretamente criado pelos Estados-membros, compreendendo os Tratados constitutivos das Comunidades, o Tratado de Maastricht, Amsterdã, Nice, bem como o Ato Único Europeu, anexos, protocolos, aditamentos e alterações posteriores.

Essa fonte primária, produto da decisão direta dos Estados-membros, conduz à criação das instituições comunitárias, possibilitando o estabelecimento de normas no interior da União Européia.<sup>113</sup> E isso conduz ao Direito Comunitário Derivado, com uma série de espécies normativas importantes para a vida comunitária.

---

<sup>112</sup> A Constituição Européia contempla a cidadania da União, afirmando exatamente esse estatuto de sobreposição. Conforme o Artigo I-10º: “Possui a cidadania da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional, não a substituindo.

<sup>113</sup> Nas palavras de Silva os Tratados referidos “Criam, por fim, Instituições incumbidas de cumprir no interesse da União, o quadro assim traçado, atribuindo-lhes poderes legislativos e administrativos”. (1999, p.71).

Dentre as espécies que compõem o Direito Comunitário Derivado, pode-se citar: no Tratado CECA (art.14º), as decisões de carácter geral, as recomendações, as decisões individuais e os pareceres; no Tratado CEE (art.249º) e no Tratado CEEA (art.161º), os regulamentos, as diretivas, as decisões, as recomendações e os pareceres.<sup>114</sup>

Assim, vejamos cada uma das espécies:

#### 4.1 - Regulamentos

Segundo o art. 249º do Tratado CE, o regulamento tem carácter geral, é obrigatório em todos os seus elementos e aplicável em todos os Estados-membros. Segundo Borchardt (2000) são os atos jurídicos pelos quais as instituições comunitárias interferem de maneira profunda nas ordens jurídicas nacionais. Dessa forma, possuem duas características: carácter comunitário (uma vez que impõe para toda a União direito igual) e aplicabilidade direta (conferindo direitos e obrigações aos cidadãos comunitários e vinculação direta aos Estados-membros, instituições e autoridades). Os Regulamentos estão previstos, portanto, nos Tratados do CE e do CEEA, correspondendo as denominadas *decisões gerais* do CECA.

Os Regulamentos e as decisões gerais do CECA são atos normativos provenientes do Conselho e da Comissão.

“Não obstante manifesta similitudes com as leis nacionais, estes actos não podem todavia ser considerados ‘leis européias’ na medida em que são adoptados no âmbito

---

<sup>114</sup> “Foi no contexto do *Direito Comunitário Derivado* que se desenvolveram os instrumentos que permitem às Instituições Comunitárias agir, em graus diferentes, sobre as ordens jurídicas nacionais, sendo a forma extrema dessa ação a substituição de normas nacionais por normas comunitárias. Seguem-se as normas que permitem às Instituições Comunitárias agir, indiretamente, sobre as ordens nacionais. Prevê-se, ainda, a possibilidade de, para a regulamentação de casos concretos, tomar medidas em relação a um destinatário determinado ou determinável. Por último, prevêem-se atos jurídicos que não contêm qualquer disposição vinculativa para os Estados-membros ou para os cidadãos da União.” (SILVA, 1999, p.72).

do processo de co-decisão com o Parlamento Europeu (...). Aos regulamentos e às decisões gerais, diplomas que emanam exclusivamente do Conselho e da Comissão, faltam-lhes esta componente de co-responsabilidade parlamentar, o que, pelo menos formalmente, constitui característica essencial de uma lei.”(BORCHARDT, 2000, p.65).<sup>115</sup>

Outro aspecto relevante diz respeito ao próprio campo delimitador do que seja Regulamento. Segundo Casella (2002) é o próprio conteúdo material do ato jurídico que determina a sua natureza jurídica e a sua aplicabilidade.

#### **4.2 - Diretivas**

Na lição de Quintão Soares são “expressões do poder hierárquico contendo instruções das instituições comunitárias endereçadas aos Estados-membros.” (1999, p.48). E é exatamente o que trata o art. 249º do Tratado CE, ao dispor que “A directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.”

Consiste, pois, a diretiva num instrumento de ação importante dentro da UE, uma vez que com ela se procura conciliar o direito comunitário com a manutenção das peculiaridades estatais. Procura-se com a adoção das diretivas, como ensina Borchardt (2000), não uma unificação do direito, mas uma aproximação das diversas legislações com vistas a eliminar as contradições entre normas e atos administrativos estatais e diminuir paulatinamente as diferenças. Isso para que, no final, se possam obter condições mais próximas entre os Estados-membros.

---

<sup>115</sup> Quintão Soares afirma que os regulamentos são: “declaração unilateral efetuada no exercício da função normativa, produzindo efeitos gerais em forma direta.”(1999, p.48).

A diretiva vincula os Estados-membros apenas no que tange ao resultado a ser alcançado, não importando os meios ou formas empregadas: “Esta característica reflecte a intenção de intervir na estrutura jurídica e administrativa nacional de forma mais atenuada, o que permite ter em conta as particularidades dos Estados-Membros na realização dos objectivos comunitários.” (BORCHARDT, 2000, p.66). A diretiva é, portanto, uma espécie normativa que apresenta elementos de flexibilidade para atingir seus objetivos.

Enquanto as diretivas do CE e do CEEA destinam-se a todos os Estados-membros, alguns deles, ou um deles; as recomendações do CECA têm como destinatários os Estados-membros, operadores privados em carvão e aço, uma ou mais sociedades mineradoras ou siderúrgicas. (CASELLA, 2002, p.136).<sup>116</sup> Dessa maneira, na lição de Borchardt (2000), normalmente nem as diretivas nem as recomendações destinadas aos Estados-membros criam direitos e obrigações diretamente aos cidadãos comunitários, que somente surgem quando as autoridades competentes dos Estados-membros executam essas diretivas ou recomendações do CECA. Contudo, os cidadãos poderão acionar o Poder Judiciário diante da não aprovação ou aprovação incompleta. “(...) o Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado na sua jurisprudência que os cidadãos também podem, sob certas condições, fazer valer as disposições de uma directiva e invocar os direitos nela previstos, bem como, se for o caso, invocá-los perante os tribunais nacionais.” (BORCHARDT, 2000, p.67).

### 4.3 - Decisões

---

<sup>116</sup> Casella (2002), em sua obra, enfoca também o problema da aplicabilidade direta das diretivas e sua relação com os regulamentos, uma vez que para se manter a sua natureza jurídica torna-se necessário que apresente harmonia com a legislação nacional do contrário configurariam regulamentos. Ao passo que a necessidade de sua aplicabilidade direta relaciona-se com a necessidade de utilizá-la como fonte para unificação européia de maneira paulatina, sem que fique de maneira indeterminada (ou demorada) a ser aplicada pelos Estados-membros. Neste último sentido, as palavras de Casella: “A própria atitude do TJCE, acolhendo a aplicabilidade

Segundo o art. 249º do Tratado CE, a decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar, objetivando a aplicação das normas gerais a casos particulares. No âmbito do CECA, encontram-se as denominadas decisões individuais. É através deste ato que as instituições comunitárias podem exigir a um Estado-membro ou cidadão que aja ou se abstenha de agir, bem como pode atribuir-lhes direitos e impor-lhes obrigações.

As decisões possuem aplicabilidade individual (distinguindo, portanto, do regulamento), seu conteúdo deve ser adequado a fim de produzir efeitos diretos e precisos ao destinatário; são obrigatórias em todos seus elementos (diferindo assim das diretivas que somente vinculam quanto ao resultado a ser alcançado); possuem aplicabilidade direta a seus destinatários.<sup>117</sup>

#### **4.4 – Recomendações e Pareceres**

De acordo com o art. 249º supra referido, as recomendações e pareceres não são vinculativos, determinando que as instituições comunitárias pronunciem-se sem criar qualquer obrigação aos destinatários. No Tratado CE e CEEA compreendem as recomendações e pareceres e, no Tratado CECA, correspondem aos pareceres. “As recomendações sugerem aos destinatários um comportamento, enquanto que os pareceres são formulados pelas instituições

---

direta da Diretiva, mais do que norma geral, seria o cuidado de buscar a forma de proteção do particular contra a demora na transposição, por parte do Estado-membro.” (2002, p.133).

<sup>117</sup> “Além disso, uma decisão dirigida a um Estado-Membro pode também, em condições idênticas às de uma diretiva, ser directamente aplicável aos cidadãos da Comunidade.” (BORCHARDT, 2000, p.70).

comunitárias sempre que se trata de apreciar situações ou acontecimentos concretos da Comunidade ou dos Estados-Membros.” (BORCHARDT, 2000, p.70).<sup>118</sup>

Como outras fontes do Direito Comunitário podem-se mencionar ainda: os Acordos Internacionais, os acordos entre os Estados, os princípios gerais do direito e o direito consuetudinário.<sup>119</sup>

Diante dessas fontes do Direito Comunitário e da relação da sua criação com a democracia e com a representação política, passar-se-á propriamente ao processo legislativo comunitário, para que se possa estudar a representação política na União Europeia, em busca da representação política comunitária.

## 5- Do Processo Legislativo Comunitário

---

<sup>118</sup> Na esfera do Direito Comunitário Derivado pode-se citar também: a *Ação Comum* da Política Externa e Segurança Comum, encontrada no Título V, do Tratado da UE; a *Decisão* e a *Decisão-quadro* da Cooperação policial judiciária e em matéria penal, Título VI do Tratado da UE (TUE); a *Posição comum* em matéria de Política Externa e de Segurança Comum e Cooperação policial e judiciária em matéria penal. Maiores detalhes em <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/droit\\_communaautaire/droit\\_communaautaire.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/droit_communaautaire/droit_communaautaire.htm)>. Ainda pode-se citar: as *Resoluções* (que podem ser emanadas do Conselho Europeu, do Conselho da UE e do Parlamento Europeu) que objetivam demonstrar as posições e intenções comuns em relação ao processo geral de integração comunitária; as *Declarações* que compreendem, segundo Borchardt (2000), dois tipos: quando dizem respeito ao desenvolvimento da Comunidade, como exemplo, no caso das declarações relativas à democracia, aos direitos fundamentais; quando são emanadas do processo decisório do Conselho, compreendendo declarações interpretativas, já que os membros do Conselho emitem pareceres conjuntos ou individuais sobre a interpretação das decisões que tomam. Por fim, pode-se citar os *Programas de Ação* que são elaborados pelo Conselho e pela Comissão, mediante iniciativa própria ou do Conselho Europeu, cujo objetivo encontra-se a realização de programas legislativos e a consecução dos objetivos gerais que os Tratados consagram (BORCHARDT, 2000). Há também outros programas que funcionam como orientações, pois não têm caráter vinculativo.

<sup>119</sup> Maiores detalhes: Borchardt (2000) e Casella (2002). Por ora, maior interesse gira em torno dos Tratados Constitutivos e do Direito Comunitário Derivado. Com caráter, aqui, meramente informativo, pode-se vislumbrar no Tratado que Instituiu uma Constituição para a Europa a existência de novas espécies normativas, unificando-as, mediante o estabelecimento: da lei europeia (ato legislativo de caráter geral); da lei-quadro europeia (ato legislativo que vincula o Estado-membro quanto ao resultado a alcançar, deixando para as instâncias nacionais os meios e forma mais adequados); do regulamento europeu (ato não legislativo de caráter geral destinado a dar execução aos atos legislativos e disposições constitucionais); da decisão europeia (ato não legislativo obrigatório em todos os seus elementos e quando designa destinatários vincula somente estes); das recomendações e pareceres (sem efeito vinculativo).

Se nos Estados nacionais, diante do paradigma do Estado Democrático de Direito, a construção da norma, em geral realizada pelo parlamento escolhido pelo povo, sofre críticas para que a participação popular se faça de maneira mais ampla possível, configurando uma representação política diferenciada no final do século XX e início do século XXI - assim o trabalho de Ferreira (2003) - como analisar o processo legislativo comunitário? Principalmente, ao retomar o pensamento de Santos (2002), quando se verifica essa pluralidade de produção de normas no espaço mundial, o que se pode dizer da existência de normas infra-estatais, estatais, regionais e internacionais? E ainda considerando os princípios do Direito Comunitário, como o da sua aplicação direta e o princípio do primado do Direito Comunitário?<sup>120</sup>

Estabelecer uma exposição e análise do processo legislativo comunitário torna-se importante para em seguida realizar-se a reflexão sobre a representação política na União Européia diante de uma necessária democracia pós-nacional. E, especialmente, verificando princípios como o do primado do Direito Comunitário e da aplicação direta deste Direito, pode-se vislumbrar o alcance dessas normas produzidas na União Européia e da sua contribuição na construção de um espaço democrático.

Na União Européia, o Conselho da União Européia é o órgão relevante para a construção normativa. Inicialmente, o Parlamento Europeu tem um caráter meramente consultivo, passando, diante das várias críticas sofridas, a ter um desempenho mais próximo na construção normativa mediante o denominado processo de co-decisão.<sup>121</sup> Entretanto, por

---

<sup>120</sup> Na lição de Ana Maria Guerra Martins (1995) o princípio do primado do Direito Comunitário é fruto de uma construção jurisprudencial, tendo como âmbito não somente o Direito Comunitário Primário como Derivado e aplicando-se a todas as fontes de direito interno dos Estados-membros. Com ele, um Estado não pode invocar uma disposição do seu direito interno para impedir a aplicação de uma disposição de Direito Comunitário. Aplica-se, em regra, às disposições de origem privada, como nos contratos.

<sup>121</sup> “O Tratado de Amesterdão reforçou a componente democrática desse processo ao fazer da co-decisão uma regra geral.” (BORCHARDT, 2000, p.72).

mais avanços realizados no sistema europeu, a atuação tímida do Parlamento vem a ser alvo de grandes críticas pelos estudiosos.<sup>122</sup>

Atualmente, a iniciativa da norma comunitária é da Comissão (a exemplo do art. 251º, nº. 2, do Tratado CE), portanto, quem pode deflagrar o processo legislativo é somente um órgão que não contém os representantes diretos dos cidadãos europeus. Mesmo sabendo que o Direito Comunitário difere do Direito estatal, não se pode olvidar que tal restrição, no que tange à iniciativa, diminui em muito a possibilidade de propositura de normas no âmbito comunitário.<sup>123</sup>

Segundo Borchardt (2000), o processo e o procedimento legislativo comunitário funcionam em quatro níveis: na adoção de atos gerais e obrigatórios (regulamentos e diretivas), em que se aplicam os procedimentos de consulta ou de proposta, de cooperação, de co-decisão ou o procedimento de parecer favorável; nas medidas de execução, em que estão previstos procedimentos específicos; nas decisões individuais vinculativas e nos atos jurídicos não obrigatórios, adota-se o procedimento simplificado; por fim, no contexto CECA, vigoram particularidades.

## 5.1 - O Procedimento de Consulta ou de Proposta

---

<sup>122</sup> De acordo com Habermas: “(...) sob pontos de vista relativos à política constitucional, a situação atual da União Européia esta marcada por uma contradição. Por um lado, a UE é uma organização supranacional sem constituição própria, fundada sobre contratos do direito público internacional. Em tal medida ela não é um Estado (no sentido do Estado constitucional moderno, amparado sobre o monopólio do poder e soberano tanto interna quanto externamente). Por outro lado, os órgãos da comunidade criam um direito europeu que vincula os Estados-membros. Em tal medida a UE exerce um direito de soberania, que até então estava reservado ao Estado em sentido estrito. Daí se origina o déficit democrático contra o qual se protesta com certa frequência.” (2004, p.183). Há que observar que esse texto de Habermas, “A Europa necessita de uma Constituição?”, é datado de meados da década de noventa, discutindo a realidade européia e debatendo sobre uma possível Constituição, que pode tornar-se uma realidade no séc. XXI. Mesmo assim, diante da particularidade do Direito Comunitário, os desafios de concretização da democracia permanecem.

<sup>123</sup> Uma das particularidades do Direito Constitucional estatal na construção de um Estado Democrático de Direito é a possibilidade de se concretizar a participação popular por meios dos denominados institutos da

O procedimento de consulta ou de proposta foi o primeiro a ser implementado no âmbito da Comunidade. Hoje, com os demais procedimentos, tem-se tornado menos relevante, mas se aplica ainda nos casos em que não estão expressamente sujeitos aos procedimentos de cooperação ou de co-decisão. Dentre as possibilidades:

“(…) a tomada de medidas para combater a discriminação em razão do sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (art.13º, do Tratado CE), para reforçar os direitos ligados à cidadania da União (art.22º, nº. 2, do Tratado CE), no domínio da política agrícola comum (art. 37º, nº. 2, do Tratado CE), (...) na definição de linhas de orientação para as políticas de emprego (art. 128º, nº. 2, do Tratado CE), para alargar a política comercial externa às esferas dos serviços e direitos de propriedade industrial (art.133º, do Tratado CE), matéria de protecção social, salvaguarda dos interesses dos trabalhadores e melhoria das condições de emprego (art. 137º, nº. 3, do Tratado CE) (...)” (BORCHARDT, 2000, p.73).<sup>124</sup>

Compreende uma atuação repartida: Comissão e Conselho; utilizando-se da competência de decisão do Conselho, após iniciativa da Comissão, envolvendo atuações secundárias, mediante pareceres, do Parlamento, e dos Comitês Econômico e Social e das Regiões.

Assim, realizada a iniciativa pela Comissão, o Conselho verifica a necessidade de consultas aos citados órgãos. O Parlamento tem que ser obrigatoriamente consultado quando se tratar de políticas importantes, sob pena de vício de forma, sendo legitimado a propor um recurso de anulação (art. 230º do Tratado CE). Há também a consulta facultativa, quando o Parlamento Europeu é ouvido nos diversos projetos legislativos.

Quando apreciado pelo Parlamento, a proposta da Comissão é remetida pelo Conselho ao Presidente do Parlamento que, conseqüentemente, conduz a uma comissão parlamentar, cujas conclusões são discutidas no plenário e é emitido um parecer que aprova, recusa ou

---

democracia direta, dentre eles a iniciativa popular, não prevista pelo Direito Comunitário Europeu. A respeito destes institutos: SILVA (2005).

<sup>124</sup> Esse procedimento apesar de ter dado espaço a outros, abrange uma série de direitos fundamentais, daí refletir sobre sua importância nos dias atuais.

modifica a proposta da Comissão. Contudo, tal parecer de cunho político não tem caráter vinculativo para o Conselho, que não está “juridicamente obrigado a acatar os pareceres nem as alterações emanadas do Parlamento.” (BORCHARDT, 2000, p.75). O mesmo ocorre com os pareceres emitidos pelo Comitê Econômico e Social e Comitê das Regiões.<sup>125</sup>

No Conselho, após a fase de pareceres, a proposta é discutida por grupos de trabalhos especializados e no Comitê dos Representantes Permanentes dos Estados-membros (COREPER):

“Assim que um acto jurídico está ‘pronto para aprovação’, é inscrito na ordem de trabalhos de uma próxima reunião do Conselho, como ‘ponto A’, sendo votado sem debate prévio. Em contrapartida, em caso de divergências não ultrapassáveis ao nível de Coreper, o acto em questão é agendado como ‘ponto B’ a fim de ser analisado pelo Conselho. A decisão tomada pelo Conselho encerra o processo normativo.” (BORCHARDT, 2000, p.76).

Em seguida, o ato será publicado no Jornal Oficial da União Europeia. (art. 254º, nº. 1, do Tratado CE, alterado pelo Tratado de Nice).

## **5.2 – O Procedimento de Cooperação**

Seu objetivo é trazer uma maior participação do Parlamento Europeu, implicando ainda uma maior celeridade ao processo. Sua previsão está contida no art. 252º do Tratado CE, mas sua aplicação é restrita ao domínio da União Económica e Monetária (art.99º, nº. 5, e art. 106º, nº. 2, do Tratado CE). As demais matérias passaram a ser submetidas ao procedimento de co-decisão.

---

<sup>125</sup> Lembrando que os referidos Comitês são órgãos teoricamente de participação popular, com representantes locais e regionais.

Em relação ao procedimento anterior, há, agora, duas fases. Numa primeira, o ponto de partida é a Comissão, cuja proposta é passada ao Conselho e ao Parlamento Europeu. O Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões podem também ser consultados. Mas, a consulta do Parlamento, nesta fase, visa emissão de um parecer sobre a proposta da Comissão a ser levada ao Conselho antes da adoção de uma decisão comum. É diante desse pareceres que o Conselho poderá posicionar-se adotando uma posição comum “que reflecte as suas próprias convicções, à luz da proposta da Comissão e dos pareceres.” (BORCHARDT, 2000, p.76).<sup>126</sup>

Numa segunda fase, o Parlamento novamente atua, analisando a posição comum numa nova leitura, podendo, num prazo de três meses, intervir de maneira variada. Segundo o art. 252º, b: “A posição comum do Conselho é transmitida ao Parlamento Europeu. O Conselho e a Comissão informam plenamente o Parlamento Europeu das razões que conduziram o Conselho a adotar a sua posição comum, bem como da posição da Comissão.”

Portanto, se o Parlamento Europeu aprovar a posição comum ou deixar passar os três meses sem emitir parecer, o Conselho proceder-se-á à aprovação final, adotando definitivamente o ato. Por outro lado, o Parlamento poderá propor emendas ou rejeitar a posição comum. Nestes casos o fará por maioria absoluta e transmitirá o resultado da deliberação ao Conselho e à Comissão (art. 252º, c, do Tratado CE).

No caso de rejeição da posição pelo Parlamento, o Conselho poderá impor sua vontade, deliberando em segunda leitura por unanimidade. Segundo Borchardt: “se o PE rejeitar a posição comum, o Conselho pode impor a sua vontade em segunda leitura por unanimidade ou não adoptar a decisão. Atendendo à complexidade dos mecanismos de decisão no Conselho, a situação é de *bloqueio*, razão pela qual o PE raramente rejeita uma posição comum.” (2000, p.78).

---

<sup>126</sup> Segundo o art. 252º, a: “O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, adota uma posição comum.”

Quanto às alterações, o Tratado CE permite que possam ser realizadas. Contudo, caberá a Comissão reexaminar, num prazo de um mês, a proposta em que o Conselho se baseou ao adoptar a posição comum, a partir das alterações propostas pelo Parlamento Europeu (art. 252º, d, do Tratado CE). Logo, a Comissão poderá ou não aceitar as alterações providas do Parlamento. Aceitando-as encaminhará para o Conselho, que poderá aprová-las por maioria qualificada (art. 252º, e, do Tratado CE); o Conselho somente poderá alterar a proposta reexaminada na Comissão por unanimidade. Se a Comissão não aceitar as alterações providas do Parlamento, a adoção do documento pelo Conselho dependerá de unanimidade.

“O PE só dificilmente poderá impor a sua vontade ao Conselho. Para que o seu parecer tenha o devido peso, deverá ter apoio da Comissão. O Conselho detém sempre um direito de veto, podendo recusar-se a dar parecer sobre as propostas de alteração do Parlamento ou a proposta alterada da Comissão, bloqueando assim o processo legislativo.” (BORCHARDT, 2000, p.78).

### **5.3 – O Procedimento de Co-decisão**

Este procedimento, com previsão legal no art. 252º do Tratado CE, constitui-se um avanço, pois busca por atuações igualitárias entre Conselho e Parlamento Europeu.<sup>127</sup> Sua abrangência abarca a legislação em matéria de discriminação em razão da nacionalidade (art. 12º, do Tratado CE), medidas a garantir a livre circulação de trabalhadores (art. 40 º, do Tratado CE), diretivas para concretização da liberdade de estabelecimento (art. 44º, nº.2, e art. 47º, nº. 1, do Tratado CE), política de transportes (art. 71º, nº. 1, e art. 80º, do Tratado CE),

---

<sup>127</sup> “O procedimento de co-decisão foi concebido como prolongamento do procedimento de cooperação. Ao passo que, no procedimento de cooperação, o Conselho pode, por unanimidade, passar por cima do parecer do Parlamento Europeu, a co-decisão, nos termos em que o Tratado de Amsterdão a consagra, coloca as duas instituições num plano de igualdade. Assim, em caso de malogro da conciliação com o Parlamento, o Conselho não pode adoptar a sua posição comum. É pois indispensável que se chegue a acordo, sob pena de bloqueio do processo legislativo.” (BORCHARDT, 2000, p.78).

política social, incluindo medidas para concretizar a igualdade de tratamento entre homens e mulheres (arts. 141º e 148º, do Tratado CE), cultura (art. 151º, do Tratado CE), saúde (art. 152º, do Tratado CE), defesa do consumidor (art. 153º, do Tratado CE), dentre outras matérias.

Compreende três fases. Na primeira fase ou primeira leitura, a proposta da Comissão é remetida ao Conselho e ao Parlamento. Pode ainda ser remetida aos Comitês em caso de consulta aos mesmos. O Parlamento realiza um parecer que é encaminhado ao Conselho. Verifica-se, então, em conformidade com o art. 252º, nº. 2, do Tratado CE, que o Conselho deliberará por maioria absoluta diante do parecer do Parlamento. Logo, se o Parlamento não apresenta nenhuma emenda, pode o Conselho adotar o ato proposto, deliberando pelo *quorum* citado. Pode também adotar o ato proposto, quando apresentada emendas pelo Parlamento através do seu parecer, elas são totalmente aprovadas pelo Conselho. Nos outros casos, passa-se à segunda fase.

Esta ocorre quando o Conselho adota, diante suas convicções, uma *posição comum* perante a proposta da Comissão, do parecer do Parlamento e dos Comitês. Tal posição, adotada por maioria qualificada, é transmitida ao Parlamento, informando a este de suas razões. A Comissão também irá informar ao Parlamento a respeito de sua posição. O Parlamento possui o prazo de até três meses para se manifestar. Ele poderá neste prazo: aprovar a posição comum do Conselho ou não se pronunciar no referido prazo, o que se considerará, em ambas as hipóteses, aprovado o ato correspondente à posição comum (art. 252º, nº. 2, a, do Tratado CE); rejeitar em bloco a posição comum por maioria absoluta dos membros, considera-se, neste caso, que o ato não foi aprovado (art. 252º, nº. 2, b); propor emendas à posição comum por *quorum* de maioria absoluta dos membros que o compõem, momento em que o texto assim alterado será enviado ao Conselho e à Comissão (art. 252º, nº. 2, c).

Nesta última hipótese, pode-se observar a participação do Conselho e da Comissão da seguinte forma: se o Conselho, no prazo de três meses, deliberando por maioria qualificada, aprovar todas as emendas do Parlamento (a posição comum nos termos das alterações do Parlamento), considera-se que o ato foi adotado. Se a Comissão deu parecer negativo às emendas, o Conselho terá que aprovar por unanimidade nos casos em que a Comissão tenha dado parecer negativo. E se o Conselho não aprovar todas as emendas (caso de rejeição de algumas ou não se conseguindo o *quorum*), o Presidente do Conselho, de acordo com o Presidente do Parlamento, convoca o Comitê de Conciliação no prazo de seis semanas (art. 252º, nº. 3). Isso inaugurará a terceira fase ou terceira leitura, em que há a atuação do Comitê de Conciliação.

Portanto, segundo o art. 252º, nº. 4, do Tratado CE, o referido Comitê visa chegar ao consenso sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos representantes do Parlamento Europeu.<sup>128</sup>

O Parlamento e o Conselho constituem um Comitê com mesmo número de representantes e a Comissão participa dos trabalhos e toma as iniciativas para promover uma aproximação das posições do Parlamento e do Conselho. Observa-se que a Comissão tem um papel importante de aproximação, com o objetivo de se chegar a uma decisão em comum pelas Instituições. Verifica-se ainda do art. 252º, nº. 4, do Tratado CE, acrescido do Tratado de Amsterdã, que, no cumprimento de sua missão, o Comitê de Conciliação analisa a posição comum com base nas emendas propostas pelo Parlamento.

Segundo o art. 252º, nº. 5, se, no prazo de seis semanas após convocação, o Comitê de Conciliação aprovar um projeto comum, o Parlamento e o Conselho disporão de um prazo de seis semanas a contar dessa aprovação para adotar o ato em causa de acordo com o projeto em

---

<sup>128</sup> “Independente do parecer da Comissão sobre o projecto de compromisso, é suficiente a maioria qualificada do Conselho (salvo se no Tratado estiver prevista a unanimidade para o acto em causa). O PE pronuncia-se por maioria absoluta dos votos expressos.” (BORCHARDT, 2000, p.81).

comum, sob o *quorum* de maioria absoluta dos votos expressos no caso do Parlamento e maioria qualificada no caso do Conselho. Portanto, há, primeiro, a aprovação de um projeto em comum e, logo, a do ato. Se as referidas Instituições não aprovarem o ato proposto no prazo, considera-se que este não foi aprovado. Também de acordo com o art. 252º, nº. 6, quando não aprovado um projeto em comum pelo Comitê de Conciliação, considera-se que o ato proposto não foi aprovado.<sup>129</sup>

“Estas novas disposições, que o Tratado de Amsterdão consagrou, vieram pôr termo à prerrogativa do Conselho de adoptar uma posição comum não obstante o processo de conciliação não ter resultado, caso em que o PE só podia opor-se à adopção do acto por maioria absoluta dos deputados.” (BORCHARDT, 2000, p.81). Se não se pode negar o avanço obtido com a implantação do procedimento de co-decisão, pois nele tenta-se que o Parlamento tenha uma atuação mais igualitária perante a criação de normas comunitárias, não se pode também negar que sua participação ainda é insuficiente.

No próprio procedimento de co-decisão, a posição do Parlamento e sua atuação são desafiadoras. Isso porque, se na primeira fase, a tomada de posições no mesmo sentido tendem a aprovação do ato, a discordância conduz a segunda leitura. Nesta, o Conselho pode adotar uma posição comum, o que, de certa maneira, demonstra a sua preponderância no processo legislativo da UE, que será enviada ao Parlamento. Talvez isso ocorra em referência aos procedimentos anteriores de proposta e de colaboração e que evoluíram para processo de co-decisão.

Pode-se falar nessa preponderância do Conselho, uma vez que, se a proposta da Comissão é enviada ao Conselho e ao Parlamento Europeu (art. 252º, nº. 2), a discordância de uma dessas Instituições, ou de ambas, conduz apenas a uma posição comum tomada pelo Conselho em consideração aos pareceres do Parlamento e dos possíveis pareceres dos

---

<sup>129</sup> O art. 252º, nº. 7, do Tratado CE, dispõe que “Os prazos de três meses e de seis semanas a que se refere o presente artigo podem ser prorrogados, respectivamente, por um mês e por duas semanas, no máximo, por

Comitês (Econômico e Social e das Regiões). Com base nessa posição comum do Conselho é que o Parlamento, se não concordar em bloco, irá rejeitá-lo, pondo fim ao processo legislativo. A discordância em parte feita por esta Instituição, incluindo alterações na posição comum, poderá originar a terceira fase, em que entra em ação o Comitê de Conciliação. Mas antes disso, pode-se verificar que o Conselho e a Comissão são chamados a deliberar. Se o Conselho deliberar aprovando a posição comum com as emendas do Parlamento, o ato é, então, adotado por maioria qualificada. Entretanto, a Comissão também é chamada nesta segunda leitura e sua discordância com as alterações provenientes do Parlamento somente podem ser derrubadas pelo Conselho pelo voto da unanimidade. Do contrário, segue-se para a terceira leitura.

Logo, neste caso, o Parlamento tem o grande desafio de enfrentar duas Instituições, pois a aprovação do ato (a posição comum com suas alterações) somente se faz, na segunda fase, com a concordância de ambas e maioria qualificada do Conselho ou, na discordância da Comissão, com total aprovação pelo Conselho. O que não se torna fácil, uma vez que, na segunda leitura, o Conselho apresenta uma posição comum, superando, pois, a primeira leitura (ênfase na discordância, pelo menos em parte, com o Parlamento) e a Comissão vem inclusive apreciar as alterações do Parlamento à posição comum. Essa articulação complexa no processo de elaboração de normas comunitárias se, por um lado, constitui algo positivo ao envolver diferentes Instituições da UE, por outro, à medida que o Conselho e a Comissão não são constituídos por votação direta dos cidadãos comunitários, restando esta apenas ao Parlamento, vislumbra-se ainda um sério desequilíbrio, especialmente, como analisado acima, a constatação do grande peso daquelas Instituições no processo legislativo.

Na terceira leitura, acentua-se a atuação do Comitê de Conciliação, que possui uma composição paritária entre representantes do Conselho e do Parlamento. Objetiva-se chegar a

uma posição comum entre ambos os órgãos, após os referidos desencontros. Neste momento, nota-se um avanço, uma vez que se o Conselho não conseguir o *quorum* necessário na segunda leitura ou se rejeitar algumas alterações do Parlamento, encaminha-se para a terceira fase. Ou seja, a rejeição do Conselho não põe término ao processo legislativo, ao contrário, abre-se para uma nova negociação. É nesse instante que caso não haja conciliação levará ao arquivamento da proposta.<sup>130</sup>

“O procedimento de co-decisão representa um desafio para o Parlamento e simultaneamente abre-lhe novas perspectivas de intervenção. É certo que só poderá funcionar eficazmente se o comité de conciliação chegar a acordo. No entanto, contém as premissas de uma transformação fundamental das relações entre o Parlamento e o Conselho.” (BORCHARDT, 2000, p.81).

Por parte da doutrina, apesar dos avanços, as críticas persistem, uma vez que se almeja uma atuação cada vez mais preponderante do Parlamento e dos Comitês no processo de elaboração legislativa, a fim de torná-lo efetivamente democrático.<sup>131</sup>

#### **5.4 – O Procedimento do Parecer Favorável; O Procedimento Simplificado e os Procedimentos de Adoção de Medidas de Execução**

Como ocorre, por exemplo, no art. 300º, nº. 3, do Tratado CE, e também no art. 105º, nº. 6, o procedimento do parecer favorável invoca o parecer do Parlamento Europeu. No referido procedimento, um ato legislativo, para ser efetivamente adotado, depende da

---

<sup>130</sup> Interessante perceber como ponto positivo é que na segunda leitura a rejeição em bloco da posição comum pelo Parlamento finaliza o processo legislativo (art. 592º, nº. 2, b).

<sup>131</sup> Mota de Campos ao tratar do procedimento de co-decisão conclui: “É certo que o Parlamento não foi ainda dotado de uma competência legislativa autónoma: só um regime de co-decisão com o Conselho pode intervir, de forma determinante, no processo de produção normativa; mas essa intervenção, se lhe permite impedir a adopção de um acto comunitário a que não adira, não o habilita a impor a sua adopção desde que o Conselho se lhe oponha.” (2004, p.230).

aprovação do Parlamento. Entretanto, o mesmo não poderá fazer alterações aos atos. Cabe a este somente aprová-los ou rejeitá-los.

No procedimento simplificado, o ato de uma Instituição comunitária é adotado sem proposta realizada previamente pela Comissão. E isso se dá nos atos em que a Comissão adota no exercício de suas competências próprias, bem como para os atos não vinculativos, como no caso das recomendações e os pareceres do Conselho e da Comissão: “Neste contexto, a Comissão pode formular recomendações e pareceres sempre que julgar oportuno (art. 211º, segundo travessão, do Tratado CE, art. 124º, segundo parágrafo, do Tratado CEEA). Em contrapartida, no âmbito do CECA, só a Comissão pode emitir pareceres.” (BORCHARDT, 2000, p.82). Interessante observar que se concentra no âmbito da Comissão e do Conselho.

Por fim, o procedimento de adoção de medidas de execução. Conforme previsto no art. 202º do Tratado CE, o Conselho atribui à Comissão, nos atos que adota, as competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode também reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer diretamente competências de execução. “No exercício dessas competências, a Comissão não pode, no entanto alterar nem completar os atos do Conselho que deve executar.” (BORCHARDT, 2000, p.82). De acordo com o art. 202º, terceiro travessão, do Tratado CE, o Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades, sendo que as modalidades referidas devem corresponder aos princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente.

O papel do Parlamento neste procedimento foi reforçado, pois sua atuação passou a estar associada a todos os processos de adoção de medidas de execução relativas a um ato jurídico aprovado pelo procedimento de co-decisão. Nas palavras do autor: “Nestes casos, o Parlamento pode apresentar um parecer fundamentado estabelecendo que a medida em causa

ultrapassa o âmbito do acto jurídico em questão e obrigar a Comissão a proceder às necessárias alterações.” (BORCHARDT, 2000, p.83).<sup>132</sup>

Não obstante o Parlamento apresenta, em muitos casos, um papel de coadjuvante. Isso interfere no estudo que se trava a respeito da representação política. Diante disso, após uma exposição sobre as principais Instituições comunitárias, bem como a respeito da cidadania comunitária, das normas de Direito Comunitário e do processo legislativo comunitário, passar-se-á propriamente a análise da representação política na União Européia.

## **6- A Representação Política na União Européia**

---

<sup>132</sup> Borchardt (2000) também aponta, no seu estudo sobre processo e procedimento legislativo comunitário, a existência de comitês que influem no procedimento. Dentre eles, o Comitê Consultivo, que compreende as medidas necessárias para dar execução aos atos do Conselho relacionados com o mercado interno. Este Comitê é constituído de representantes dos Estados-membros presidido por um representante da Comissão. O Comitê aprecia o projeto da Comissão. Na medida do possível, esta deve ter em conta este parecer, contudo, não está a ele obrigada. Há também o Comitê de Gestão, relacionado seu procedimento à adoção de execução em matéria agrícola, pesca ou na implementação de programas com implicações no âmbito orçamentário. Este Comitê também é composto por representantes dos Estados-membros. Interessante verificar o procedimento quando se está diante de um ato de co-decisão: “Se o acto a que as medidas da Comissão se referem tiver sido adoptado pelo Parlamento e pelo Conselho no âmbito da co-decisão, a Comissão submete à apreciação do Parlamento as medidas em causa, devendo o PE verificar se a Comissão está de facto investida de competências de execução no domínio em causa. Caso contrário, o PE elabora uma resolução fundamentada, podendo a Comissão apresentar um novo projecto de medidas, prosseguir o procedimento ou encarregar o Parlamento e o Conselho de proceder às necessárias adaptações por meio de proposta adequada. A Comissão deve dar conta ao PE e ao Conselho do seguimento que entende dar à resolução do Parlamento, podendo aprovar as medidas propostas, com efeito imediato. Todavia, se essas medidas não coincidirem com o parecer do comité, a Comissão deve notificar imediatamente o Conselho e suspender sua aplicação por um período máximo de três meses, durante o qual o Conselho deve tomar uma decisão final, por maioria qualificada.” (BORCHARDT, 2000, p.83). Observa-se assim um papel mais fiscalizador por parte do Parlamento e uma atuação definitiva pelo Conselho. Há também o Comitê de Regulamentação, que tem sua intervenção vinculada à matéria de alcance geral destinada a colocar em prática disposições do ato jurídico relacionadas à proteção à saúde, segurança das pessoas, animais e plantas. Também é composto por representantes dos Estados-membros. Sobre sua atuação, afirma Borchardt: “Contrariamente ao que acontece nos procedimentos que envolvem comités de gestão, neste caso a posição da Comissão fica consideravelmente enfraquecida caso a sua proposta seja rejeitada ou na falta de parecer do Comitê. Quando assim acontece, a Comissão não pode tomar medidas de aplicação imediata, deve propô-las ao Conselho, dando conta do facto ao Parlamento, que, por sua vez, verifica se a proposta não excede os limites das competências de execução previstas no acto jurídico a que as medidas se referem e informa o Conselho da sua posição. Cabe a este último, à luz da posição expressa pelo Parlamento, deliberar por maioria qualificada sobre a proposta da Comissão no prazo máximo de três meses. Se o Conselho se opuser à proposta, a Comissão reexaminará a mesma, podendo apresentar ao Conselho uma proposta alterada, submeter de novo a sua proposta ou encarregar o Parlamento e o Conselho da adopção de medidas por meio de proposta para o efeito. Se, uma vez terminado o prazo, o Conselho não tiver tomado as medidas de aplicação propostas ou se não tiver

A União Européia é uma pessoa jurídica de direito público internacional diferenciada, o que, diante de um debate fervoroso sobre sua natureza jurídica, pode-se pensá-la com uma organização *sui generis*.<sup>133</sup> Nela há uma farta produção normativa, que tem aplicação direta no ordenamento jurídico dos Estados-membros. Isso permite visualizar uma constelação de normas a serem aplicadas no âmbito europeu. Além das normas provenientes da esfera de competência dos Estados, bem como de caráter internacional, produzida inter-Estados, há, com a criação da UE, uma série de espécies normativas produzidas pelas suas Instituições.

Dessa maneira, se a União Européia nasce no contexto máximo da modernidade, com a forma do capitalismo organizado, desemboca no período das incertezas, com a presença do capitalismo desorganizado, onde o Estado perde seu monopólio de atuação.

Isso se torna mais visível quando se atém ao ponto de vista histórico e, especialmente, em se tratando do processo de integração europeu, pois, como analisa Nunes Júnior (2004), ele deu-se, na década de cinqüenta, mediante o sucesso do sistema tecnocrata e elitista, em que os representantes dos Estados atuavam diretamente no âmbito das Comunidades, proporcionando, paulatinamente, essa integração.<sup>134</sup> É o que Habermas (2004) denomina de a legitimação dos órgãos executivos proveniente da legitimação dos governos dos Estados-

---

expressamente manifestado contra, as medidas são adoptadas pela Comissão.” (2000, p.84). Observa-se, então, que as atuações do Conselho e da Comissão continuam bastante abrangentes.

<sup>133</sup> Essa é a lição de Quintão Soares ao afirmar que: “A Comunidade Européia vê-se regulada internamente por normas assentes em ordenamento jurídico peculiar, de caráter derivado unilateral e supranacional, a partir de tratados comunitários, gerando direitos e obrigações e vinculando as instituições comunitárias, Estados-membros, pessoas físicas e jurídicas.” (1997, p.41). Também, em *Direitos fundamentais e direito comunitário*, leciona: “As Comunidades Européias vêem-se reguladas internamente por normas assentes em ordenamento jurídico *sui generis* (...)” (QUINTÃO SOARES, 2000, p.202). Em outro trecho: “A melhor doutrina assegura que as Comunidades não compõem uma federação, vez que os Estados-membros preservam a individualidade enquanto sujeitos do Direito das Gentes, exceto no que se refere às competências delegadas para as Comunidades.” (2000, p.203). Sobre o debate: Mota de Campos (2004, p.257-267) e Martins (1996, p.73-81).

<sup>134</sup> “O funcionamento bem-sucedido do início do processo de integração da Europa dependia da vinculação dos governos nacionais aos objetivos europeus, que se realizaria através da tecnocracia da Alta Autoridade (órgão máximo da CECA e antecessor da atual Comissão Européia), e também da persuasão das elites e dos grupos econômicos. Daí que a participação dos cidadãos, para Monnet e Schuman, não era relevante para o sucesso da integração européia.” (NUNES JÚNIOR, 2004, p.1).

membros. Há, assim, uma concentração de poder decorrente dos Estados, que escorre em direção à formação das Comunidades.

De acordo com Santos (2002a; 1999), a modernidade compreende o pilar da regulação e da emancipação. Ambos contêm princípios. No pilar da regulação, pode-se verificar o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. No âmbito da emancipação encontram-se: a racionalidade estético-expressiva, a racionalidade cognitiva-instrumental e a racionalidade moral-prática. Inicialmente, a modernidade inaugura-se com uma conjugação mais harmoniosa entre os pilares, em que se pode vislumbrar uma relação entre princípio da comunidade e racionalidade estético-expressiva, princípio do Estado e racionalidade moral-prática e princípio do mercado e racionalidade cognitiva-instrumental. Ocorre que, no século XX, há uma submissão do pilar da emancipação (em que predominava a ciência e, em consequência desta, o direito) pelo da regulação. Entretanto, ainda nesse período, novas descobertas no campo científico conduziram ao questionamento do caráter objetivo da ciência e, com ela, do direito. Isso coincidiu com a fase do capitalismo organizado, o que tornou irreversível o déficit no cumprimento das promessas da modernidade.

Nesse momento do capitalismo organizado, o princípio do Estado apresenta-se como o grande agente realizador dos demais princípios. O advento das Comunidades Europeias atém-se a esse princípio preponderante. O direito, como proveniente da racionalidade moral-prática e relacionando-se intimamente com o princípio do Estado, expande-se. A característica maior é produção normativa, o que Santos (2002a) constata como sendo tão vinculada ao Estado quanto ao surgimento do direito em outros contextos não somente estatais (até contra o

Estado). O direito “sobreutilizado” não se torna mais o instrumento legitimado do Estado do século XX, como ocorreu no Estado Liberal, é o aspecto econômico que ganha expansão.<sup>135</sup>

Surge, então, uma terceira fase, denominada, por Santos (2002a; 1999), de capitalismo desorganizado. Nele o princípio do mercado extravasa-se sobre os princípios do Estado e da comunidade. As Comunidades Européias ganham uma dimensão diferenciada no espaço europeu, uma vez que o princípio do Estado encontra-se dominado pelo o do mercado. É o período de alargamento das Comunidades Européias até tornar-se União Européia. Outros atores também surgem no espaço mundial: empresas multinacionais, organismos internacionais, organizações não-governamentais dentre outros.

“Ocorre que, com a crise do Estado-Nação, até então considerado o único modelo legítimo de organização política, vê-se emergir movimentos de reorganização do poder não apenas na esfera extra-estatal, mas também dentro dos Estados, sob a forma de movimentos radicais de afirmação de microidentidades.”<sup>136</sup>

Assim, o desenvolvimento das Comunidades Européias emerge-se no contexto da predominância do princípio do mercado. Se o direito vincula-se de modo essencial no período do capitalismo organizado, neste novo momento, com a redução de autonomia do Estado, verifica-se sua crise. É necessário, de acordo com a teoria crítica de Santos (2002a), descortinar-se para um período de mudança paradigmática, o que essencialmente permite um repensar ou, melhor, um des-pensar do direito, construindo o direito pós-moderno de oposição. E também, como se objetiva, aqui, uma mudança de paradigma para a construção de uma representação política pós-moderna de oposição.

---

<sup>135</sup> “O desenvolvimento incompleto da estatização do direito do Estado teve lugar num contexto político caracterizado por um activismo jurídico tão intenso que conduziu à ideologia suprema da moderna ordem burocrática: o fetichismo jurídico e institucional.” (SANTOS, 2002a, p.152).

<sup>136</sup> TOSTES, Ana Paula. A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 04 out. 2004. Artigo também publicado na Revista Contexto Internacional, v.23, Ed. IRI/PUC, 2001.

E verificando a estrutura e o funcionamento da União Européia, pode-se observar que se seu nascedouro encontra-se no momento ápice da modernidade, seu caminhar perpassa o doloroso trajeto da terceira fase (capitalismo desorganizado). Então, constata-se, de antemão, que é o paradigma da modernidade o que rege a estrutura inicial das Comunidades.

A representação política clássica do período do capitalismo liberal e do capitalismo organizado, como analisado por Kinzo (1980), toma uma dimensão de maior complexidade na última etapa do capitalismo descrita por Santos (2002a). No âmbito interno dos Estados, há uma reivindicação maior em torno de uma realização democrática (Ferreira, 2003), com um verdadeiro avanço no sentido da promoção da democracia participativa. Mais ainda, quando se observa a proliferação de atores no âmbito mundial, com uma pluralidade de normas e de fontes normativas. Neste período fronteiro de mudança paradigmática, a representação política é vista de maneira constelar.

Conforme analisado por Campilongo (1988) a representação política estatal não tem mais o monopólio da representação política social e nem a exclusividade da produção normativa. Daí surgirem várias fontes, nos âmbitos estatal, regional, internacional e intra-estatal. As Comunidades Européias aparecem em meio a um modelo clássico de representação política e imergem-se no modelo complexo do final do século XX, início do século XXI. É inevitável que os problemas decorrentes da modernidade as alcançassem.

Assim, o déficit democrático europeu pode ser considerado, como afirma Nunes Júnior (2004) fruto dessa evolução histórica, em que há, primeiramente, a predominância do princípio do Estado para seguir-se na fase da prevalência do princípio do mercado. Ou seja, as Comunidades nascem em decorrência de um pensamento elitista e tecnocrata para se realizar efetivamente no contexto de novos atores no âmbito mundial, especialmente marcado por empresas multinacionais que têm arrecadação superior ao PIB de muitos Estados

periféricos.<sup>137</sup> Ademais a maneira inicial de estruturação das Comunidades Europeias, diante dessa ideologia, conduziu ao estabelecimento de Instituições distanciadas dos cidadãos europeus.<sup>138</sup>

Conforme demonstrado, somente em 1979 houve a eleição para a escolha dos parlamentares que compõem uma Instituição de decisão no âmbito comunitário. Contudo, diante do processo e procedimento legislativo comunitário, a participação do Parlamento Europeu, no decorrer das décadas, mostrou-se bastante insuficiente e foi alvo de várias críticas, inclusive objeto de alteração dos Tratados posteriores, dentre eles o Tratado de Amsterdã e o Tratado de Nice.

As modificações não deram também ao único órgão de representação popular a autonomia para a iniciativa e elaboração de normas comunitárias, permanecendo, em muito, centralizadas em torno da Comissão e do Conselho da União Européia.

A variedade de fontes do Direito Comunitário, incluindo seus princípios, encontra-se em sintonia com o momento de transição paradigmática e especialmente com o paradigma da pós-modernidade de oposição, onde há um rompimento com o paradigma em crise, bebendo-se de seus elementos. Isso porque uma das características da pós-modernidade de oposição é o estabelecimento de um direito pós-moderno de oposição, cujo conteúdo principal é a idéia de *interlegalidade*. Como analisado no primeiro capítulo, Santos (2002a) apresenta uma

---

<sup>137</sup> “A noção de *déficit democrático* decorre não apenas da observação da gênese da integração europeia mas também da estrutura institucional da União Européia, à medida que a sua concepção carece de participação mais efetiva dos cidadãos dos Estados-membros.” (NUNES JÚNIOR, 2004, p.1).

<sup>138</sup> Distanciamento segundo Ana Paula Tostes tanto do ponto de vista da estrutura jurídica quanto simbólica. A autora afirma: “A construção de um modelo político supranacional tem sido alvo de críticas em pelo menos dois aspectos fundamentais: o fato de a UE não possuir instituições políticas democráticas e a subestimação da participação da sociedade no processo de unificação política.” “A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu”. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 04 out. 2004. Também Giddens: “A União Européia tornou-se cada vez mais importante nas vidas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados-membros, e por 50% de toda a legislação interna. No entanto, levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Européia do que antes - com duas ou três sociedades fazendo movimento oposto. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Européia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns. Mas vista no contexto da globalização, e tornando-se mais responsiva às preocupações cotidianas dos cidadãos, a União Européia é tão importante por seu papel

*cartografia simbólica do direito*. Numa abordagem interdisciplinar, o autor apresenta os elementos trazidos da cartografia: escala, projeção e simbolização.

No paradigma da modernidade, o direito opera segundo única e exclusivamente a escala do Estado. Entretanto, nas últimas décadas pode-se observar uma crescente produção normativa provinda de diversas fontes.<sup>139</sup> Em que Santos (2002a) demonstra como três espaços jurídicos distintos: local, nacional e global e que, aqui, inserimos o espaço regional. O Direito Comunitário é de escala intermediária entre o direito global (pequena escala) e o direito nacional (de média escala). No campo do Direito Comunitário Primário e, especialmente, do Direito Comunitário Derivado vislumbra-se essa multiplicidade de fontes normativas. Como exemplo os Regulamentos e as Diretivas. Os primeiros possuem caráter geral e obrigatório, com aplicabilidade direta nos Estados-membros. As Diretivas são atos jurídicos que vinculam o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando para o âmbito nacional a forma e os meios adequados. Assim, os Regulamentos aplicando-se diretamente no espaço europeu e, conseqüentemente, no estatal, fazem convergir essa constelação normativa. O mesmo ocorre com as Diretivas, que, diante de seu caráter peculiar, deixam aos Estados-membros a forma e os meios para alcançarem os resultados, demonstrando claramente essa intersecção jurídica. Isso vem de encontro com a teoria de Santos (2002a), uma vez que o *interdireito* ou a *interlegalidade* é um grande passo na

---

político, porque nesse aspecto ela está à frente do resto do mundo. Suas formas pioneiras de governo não se encaixam em nenhum molde tradicional.” (2001, p.154).

<sup>139</sup> “Mais recentemente, a investigação sobre as trocas económicas internacionais permitiu detectar emergência de uma nova *lex mercatoria*, um espaço jurídico internacional em que operam diferentes tipos de agentes económicos cujo comportamento é regulado por novas regras internacionais e relações contratuais estabelecidas pelas empresas internacionais, pelos bancos internacionais ou por associações internacionais dominadas por umas ou por outros.” (SANTOS, 2002a, p.206-207). Sob outra perspectiva Giddens leciona: “Por sob a inquietação dos mercados e da força propulsora da inovação tecnológica, houve um crescimento maciço do número de organizações cooperativas que trabalham em nível global. Na virada do presente século, por exemplo, havia cerca de vinte organizações internacionais governamentais e 180 organizações transnacionais não-governamentais. Hoje há mais de 300 das primeiras e quase cinco mil das últimas. Já existe governo global e já existe sociedade civil global. Há duas formas de cosmopolitismo vindo “debaixo”. Grupos como o *Greenpeace* e a *Anistia Internacional* buscam alcançar objetivos relacionados com a humanidade como um todo.” (2001, p.152).

construção do direito pós-moderno de oposição e representa exatamente esse entrecruzamento dos direitos nas várias esferas em que são produzidas.

Outro elemento da cartografia simbólica do direito é a projeção. Nela o caráter ideológico encontra-se presente. Um super-fato ou um fato fundador é seu ingrediente primário. Se Santos (2002a) afirma que o direito moderno burguês assenta-se nas relações econômicas privadas constituídas no mercado, difícil será visualizar outro fato-fundador para a União Européia, pois sua gênese se encontra vinculada às questões econômicas (as três Comunidades centram-se nisso: CECA, CEE e CEEA). Seu desenvolvimento e suas condições atuais vão permitir, em contrapartida, uma busca por novos definidores de projeção. Haja vista elementos locais emergentes (HABERMAS, 2001; SANTOS, 2002a).<sup>140</sup>

Quanto aos elementos de projeção centro/periferia, não se pode esquecer também que a União Européia encontra-se fundada no centro. E o direito nas zonas centrais é mais rico em detalhes, repleto de aparato institucional e dotado de recursos simbólicos (cultura jurídica, Direito Comunitário Primário e Secundário, doutrina, pesquisa no âmbito comunitário, jurisprudência comunitária dentre outros.). Contudo, ainda no âmbito da projeção, o alargamento da União Européia proporcionou a entrada de novos Estados-membros, muitos dos quais não se encontram no centro europeu, mas numa periferia da Europa.<sup>141</sup>

Mais um aspecto relevante diz respeito à simbolização. Santos (2002a) introduz dois tipos-ideais de simbolização jurídica da realidade: o estilo homérico (sinais convencionais,

---

<sup>140</sup> “Como reação à pressão uniformizante de uma cultura mundial material, constituem-se frequentemente novas constelações que não nivelam, por assim dizer, diferenças culturais existentes, mas sim criam uma nova pluralidade com formas híbridas. Essa observação vale não apenas para a República dos Camarões, para Trinidad ou Belize, para vilarejos egípcios ou australianos, mas igualmente para cidades como Moscou ou Londres.” (Habermas, 2001, p.96).

<sup>141</sup> Interessante observar a publicação oficial *Factos e Números Essenciais sobre a União Européia* que traz uma análise sobre os países integrantes na União com este último alargamento, afirmando que “Os 10 novos Estados-Membros e os três restantes países candidatos são, na actualidade menos ricos que a maioria dos outros países da UE e têm todos diferentes níveis de prosperidade. A riqueza por habitante (PIB *per capita*) é mais acentuada em países pequenos e prósperos como Chipre e Eslovênia.” (2004, p.70). A publicação ainda traz análise quanto à percentagem de assinantes de celulares nos novos integrantes em comparação com a UE antes do último alargamento; número de computadores por cada cem habitantes; percentagem de jovens de 18 anos de cada país que permanece nas escolas; a taxa de desemprego em 2003; densidade populacional em 2003 etc.

predominância da formalidade, solenidade) e o estilo bíblico (sinais icônicos, emotivos e expressivos). No campo estatal, há o predomínio do estilo homérico; no global, o bíblico. No Direito Comunitário Europeu o estilo homérico é, muitas vezes, predominante quando se tem em vista as Instituições Comunitárias e suas fontes normativas, com sinais convencionais, várias formalidades etc. E o espaço de intersecção entre o Direito Comunitário e o direito estatal e até mesmo local permite o surgimento do estilo bíblico. Não se pode negar, porém, que expressões e palavras do estilo bíblico tais como: interesse comum, solidariedade, assistência, lealdade e cooperação são do vocabulário comum até mesmo dos Tratados originários da União.<sup>142 143</sup>

Por outro lado, o afastamento da participação dos cidadãos do âmbito comunitário, com um abismo entre Instituições e aqueles, seja de maneira simbólica ou estrutural (quando se contempla como único órgão de escolha direta pelos cidadãos comunitários o Parlamento Europeu), caracteriza um retrocesso quanto ao espaço de participação popular na Europa. Vislumbra-se nada mais que a presença do paradigma da modernidade, calcado na tentativa de recuperação do princípio do Estado.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> De forma exemplificativa: no título XX do Tratado CE encontra-se dispositivo sobre a *cooperação* para o desenvolvimento; a respeito dos princípios presentes no Tratado CE tem-se no art. 2º a *solidariedade* entre os Estados-membros; também no Tratado CE, art. 99º, nº.1: “Os Estados-membros consideram as suas políticas económicas uma questão de *interesse comum* (...)”, presente ainda no Tratado que Institui uma Constituição para a Europa, Artigo III-178. No Título V, disposições sobre política externa e segurança comum, do Tratado da União Europeia com as alterações decorrentes de Amsterdã, art.12º, nº. 2: “Os Estados-membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de *lealdade* e de *solidariedade mútua*.” E no Tratado que institui uma Constituição para a Europa, no Artigo I-43º, que institui a *Cláusula de Solidariedade*, nº.1, b: “Prestar *assistência* a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humana.”

<sup>143</sup> Santos (2002a), também como demonstrado no primeiro capítulo, no âmbito da projeção, acrescenta o direito egocêntrico (representação das características e particulares das ações sociais) e o direito geocêntrico (representações objetivas gerais). Este caracteriza o direito estatal, cujo conteúdo compreende um caráter impositivo geral e abstrato, aplicando-se a todos os indivíduos. Enquanto o primeiro (egocêntrico), vincula-se aos particularismos jurídicos, muito presentes no dias atuais. No Direito Comunitário Europeu, pode-se verificar que os Regulamentos possuem esses elementos do direito geocêntrico, enquanto as Decisões são particularizadas, aproximando-se do modelo de direito egocêntrico.

<sup>144</sup> Dorronsoro (2005) analisa o descompasso entre a democracia nos Estados e o déficit democrático europeu: “La ciudadanía participa en la creación de las leyes de sus respectivos Estados, formando corrientes de opinión y de interés, generando debates etc., que, a su vez, influyen sobre sus representantes y sobre la norma legislativa instituida en última instancia por éstos. No ocurre lo mismo en el espacio europeo. El seguimiento ciudadano de lo que hacen los organismos de la Unión es imperceptible; el control sobre esas instituciones, mínimo; las corrientes de opinión interestatales, casi inexistentes.”

Além disso, a predominância de uma democracia representativa, nos moldes clássicos de uma representação política, inclusive baseada no mandato livre, vem contribuir para uma análise da representação política na União Europeia ainda com vinculações ao paradigma da modernidade.

A cidadania comunitária representa um *plus* e somente os cidadãos comunitários poderão votar nas eleições para o Parlamento Europeu, através do sufrágio universal e direto. A democracia realiza-se por meio da sua forma representativa. A própria Constituição Europeia possui um dispositivo contemplando este princípio democracia representativa. No Artigo I-46º:

- “1- O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa
- 2- Os cidadãos estão directamente representados ao nível da União no Parlamento Europeu.  
Os Estados-Membros estão representados nos Conselhos Europeus pelo respectivo Chefe de Estado ou de Governo e no Conselho pelos respectivos Governos, eles próprio democraticamente responsáveis, quer perante os respectivos Parlamentos nacionais, quer perante os seus cidadãos.
- 3- Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.
- 4- Os partidos políticos em nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.”

Assim, partindo-se de uma democracia indireta, a representação política no âmbito da UE realiza-se em grande parte nos moldes do paradigma da modernidade. E isso se faz de maneira mais precária ainda quando se constata que a representação pelo voto direto e universal dá-se somente com relação à composição do Parlamento Europeu, pois os demais órgãos executivos são provenientes das escolhas dos governos, gerando uma legitimidade da legitimidade (HABERMAS, 2004).

E mesmo as eleições realizadas para a escolha dos parlamentares podem ser consideradas não tão eficientes para a democracia, uma vez que como analisa Oliveira: “As eleições para o Parlamento Europeu são realizadas segundo o sistema eleitoral de cada Estado-membro, uma vez que a União não possui o seu próprio sistema eleitoral.” (1999,

p.175).<sup>145</sup> No mesmo sentido, as dificuldades para se concretizar uma opinião pública europeia e partidos políticos europeus<sup>146</sup>:

“(...) podemos seguramente dizer que as estruturas partidárias existentes não suprimiram de forma alguma o déficit democrático da União Europeia e, assim, foram até agora incapazes de promover a legitimidade política de seus atores e a participação dos cidadãos. Faltam ferramentas para criar e fortalecer ligações entre as instituições da UE e os seus cidadãos; estão inerentemente limitados na sua capacidade de conseguir aproximar-se do cidadão comum por causa de sua estrutura interna extremamente elitista (não há espaço para a participação individual nem para a adesão direta); não conseguiram qualquer mudança substancial na forma de fazer política na UE por causa da falta de poder do Parlamento Europeu e a falta de substância dos partidos europeus no seio da arquitetura institucional europeia (...)” (MIGUEIS, 2005).

<sup>145</sup> A Constituição Europeia, objetivando criar uma uniformidade para a escolha dos representantes do Parlamento Europeu em prol da democracia, dispõe no Artigo III-330º que será estabelecida lei ou lei-quadro europeia cujo conteúdo compreende medidas necessárias para permitir as eleições dos membros do Parlamento Europeu segundo um processo uniforme em todos os Estados-membros ou baseado em princípios comuns a todos. Interessante neste aspecto a análise de Habermas: “A União Europeia deveria, em outras palavras, não se fundamentar mais em contratos internacionais e adaptar-se a uma ‘Carta’ na forma de uma Constituição. Por outro lado, essa transição dos acordos intergovernamentais para um Estado político constituído não pode prescindir de um *procedimento* de legitimação democrática comum, que vá além do código eleitoral definido em termos nacionais e das esferas públicas segmentadas nacionalmente, e tampouco de uma prática comum de construção das opiniões e das vontades que se alimente das raízes de uma sociedade civil europeia e se desdobre em uma arena com dimensões europeias. Hoje essa condição para uma legitimação para uma democracia pós-nacional evidentemente ainda não foi satisfeita.” (2001, p.127).

<sup>146</sup> O art. 191º do Tratado CE com as alterações decorrentes do Tratado de Nice dispõe sobre a existência de partidos políticos no âmbito europeu: “Os partidos políticos ao nível europeu desempenham um importante papel como um factor de integração na União. Contribuem para a criação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União. O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251º, definirá o estatuto dos partidos políticos ao nível europeu, nomeadamente as regras relativas ao seu funcionamento.” Em seu artigo, Ricardo Migueis afirma também que os partidos políticos estão distribuídos por afinidade política em *grupos políticos* (Também MOTA DE CAMPOS, 2004, p.158). Mas a necessidade de se buscar uma interação maior com o cidadão comunitário fez surgir os partidos políticos, como o Partido Popular Europeu (PPE), o Partido Socialista Europeu (PSE), o Partido Europeu dos Democratas Liberais (PEDL), o Partido Europeu dos Verdes, a Aliança Livre Europeia (ALE), dentre outros, que, segundo o autor, são verdadeiros partidos de partidos: “Os Partidos Europeus (Euro-partidos) são ‘partidos de partidos’ ou federações de partidos, abrangendo os partidos dos diversos estados-membros. Eles existem em alguma forma desde os anos 70, promovidos pela decisão política de 1969 de trabalhar para que houvesse eleições diretas para o PE (o que já acontece).” (MIGUEIS, 2005). Para o autor é necessário investir na representatividade transeuropeia, deixando de se ter partidos transnacionais para se obter partidos transeuropeus. Habermas também leciona: “Os partidos políticos que ainda julgam possuir uma força para configurar a sociedade devem conseguir a coragem para a antecipação também em outro sentido: a saber, eles devem antecipar, no âmbito nacional - o único no qual podem atuar agora -, a esfera de atuação europeia. Esta, por sua vez, eles devem abrir programaticamente com o duplo objetivo de criar uma Europa social que ponha o seu peso no lado cosmopolita da balança.” (2001, p.142). Ainda quanto aos partidos políticos europeus, que certamente dariam um estudo a parte, Ana Paula Tostes demonstra o avanço da extrema direita no Parlamento Europeu e o possível prejuízo para a democracia e para a concretização da UE: “O PE descobriu que ‘passou a abrigar uma legião de direitistas’, ‘descendentes dos ideólogos da Segunda Guerra Mundial’, e isto se deu graças ao desempenho dos partidos de extrema-direita, que são absolutamente racistas e xenófobos (...)” In: “A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu”. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 04 out. 2004.

Os institutos da democracia direta apresentam-se ainda raros no âmbito europeu como um todo<sup>147</sup> e os órgãos de maior participação popular não têm efetivamente um peso institucional. Nesse sentido, ao analisar-se o Comitê Econômico e Social, verifica-se que, apesar de ser um órgão importante de participação popular, detém meramente uma função consultiva, sem nenhuma capacidade decisória.<sup>148</sup>

“Os progressos verificados, seja no que diz respeito à autonomia do Comitê Econômico e Social, seja no que tange ao diálogo social, não são suficientes, contudo, para alterar a natureza meramente subordinada e opinativa dos interlocutores sociais no processo de elaboração e aplicação das políticas comunitárias, como um todo, e da política social, em particular. Não há correspondência entre o discurso e as ações da Comunidade, no sentido de conferir efetivamente aos cidadãos e às suas organizações sociais representativas, corporativas ou não, papel ativo e destacado na definição dos rumos da Comunidade.” (CAMPOS, 2002b, p.231).

Por outro lado, o texto da Constituição Européia vem contemplar a democracia participativa no Artigo I-47º:

“1- As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente seus pontos de vista sobre todos os domínios da acção da União.  
2- As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.  
3- A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas.  
4- Um milhão, pelo menos de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições para a apresentação de tal iniciativa pelos cidadãos, incluindo o número mínimo de Estados-Membros de que aqueles devem provir, são estabelecidas por lei europeia.”

Se as dificuldades, demonstradas por Campos (2002b), quanto à influência de órgãos como o Comitê Econômico e Social, podem persistir com a entrada em vigor da Carta

<sup>147</sup> Campos leciona: “As possibilidades de participação popular na formação da opiniao da Comunidade e na definição de seus rumos são bastante escassas.” (2002a, p.162).

<sup>148</sup> “Com efeito, o Comitê não tem função legislativa, pois não pode elaborar normas, nem tem capacidade de iniciativa legislativa de qualquer espécie, como tampouco de veto ou emenda a proposição de lei, não sendo

Européia, não se pode negar que o Artigo I-47º, n.º.4, constitui uma inovação, pois institui a possibilidade dos cidadãos poderem convocar a iniciativa da Comissão para proposta de ato jurídico que vise dar aplicabilidade à Constituição.

A representação política na União Européia encontra-se na confluência paradigmática entre a representação política moderna e elementos para uma representação política pós-moderna. Isso porque ao passo que não se pode negar o caráter de *interlegalidade* do Direito Comunitário Europeu, proporcionando, juntamente com as outras formas de produção normativa, esse passo para a pós-modernidade de oposição e, neste trabalho, para uma representação política pós-moderna de oposição (que envolve naturalmente uma verdadeira representação política supranacional), por outro lado, não há como negar o déficit democrático europeu e o enorme distanciamento entre cidadão e instituições comunitárias, afirmando elementos de um paradigma moderno, muito preso ao princípio do Estado, enquanto o dinamismo social encaminha-se para novos contextos.

Assim, torna-se importante a construção de uma representação política pós-moderna de oposição, utilizando-se, como mencionado, da *interlegalidade*, a fim de proporcionar em cada espaço de construção jurídica a democracia. Segundo Habermas: “Só poderemos enfrentar de modo razoável os desafios da globalização se conseguirmos desenvolver na sociedade novas formas de autocondução democrática dentro da constelação pós-nacional.” (2001, p.112).

De maneira otimista, não se pode negar que a construção desse espaço europeu diferenciado constitui uma possibilidade de avanço na superação da crise do paradigma da modernidade. Afinal, na lição de Tostes:

“Não é mais adequado pensar as instituições políticas da UE a partir da lógica e dos princípios dos Estados representativos, pois tanto sua estrutura institucional e formal

---

também, por outro lado, um órgão executivo, atribuição não contemplada em suas funções.” (CAMPOS, 2002b, p.228).

quanto seu princípio legitimador - que não é mais baseado na organização política de uma comunidade nacional predominante (ou de uma 'vontade nacional') - são inéditos.”<sup>149</sup>

Com esse intuito é que passamos para uma análise do MERCOSUL, a fim de traçarmos um redimensionamento do paradigma da representação política como estabelecido até o momento na União Européia.

---

<sup>149</sup>“Além do controle da ação política transnacional ou supranacional pelos cidadãos, surge nesse contexto a necessidade de reconstrução institucional dos espaços democráticos. Em outras palavras, a democracia de dimensões transnacionais requer um novo tipo de aparato institucional que é diferente em muitos aspectos, e talvez radicalmente diferente das instituições políticas familiares à democracia representativa.” Ana Paula Tostes. A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 04 out. 2004.

## CAPÍTULO III

### O REDIMENSIONAMENTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARA O MERCOSUL

#### 1-Aspectos Introdutórios

O desafio maior desse trabalho encontra-se em traçar o redimensionamento da representação política para o MERCOSUL, diante do modelo desenvolvido pela União Européia, com vistas ao paradigma da pós-modernidade de oposição. Para tanto, torna-se relevante realizar, de maneira inicial, o estudo a respeito da estrutura mercosulina, englobando suas instituições e fontes normativas.

O processo de integração na América do Sul intensificou-se nos anos 80 do século anterior, consolidando-se, na década de 90, com a criação do Mercado Comum do Sul, ou MERCOSUL, mas, os passos para uma integração latino-americana decorrem desde o século XIX, percorrendo o século XX:<sup>150</sup> “A idéia de integração latino-americana está presente em diversos tratados políticos e jurídicos firmados desde o século passado pelos Estados de língua hispânica.” (QUINTÃO SOARES, 1999, p.75). Assim, em 26 de março de 1991, foi instituído o MERCOSUL, mediante o Tratado de Assunção, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que entrou em vigor em 29 de novembro de 1991. De acordo com o art.1 do referido Tratado, o Mercado Comum do Sul implica:

---

<sup>150</sup> “O sonho de integração latino-americana nasceu com o libertador Simón Bolívar, que pretendeu reunir em torno de uma República as ex-colônias espanholas da América, objetivo este manifestado no Congresso Anfictiônico do Panamá, instalado em 22 de junho de 1826.” (QUINTÃO SOARES, 1999, p.74). Também sobre os antecedentes de integração na América: ARNAUD, Vicente Guillermo. **MERCOSUR, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional**. 2.ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot,1999.

“A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de se assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”

O Tratado de Assunção também estabelece os órgãos do MERCOSUL: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum (art. 9). O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum do Sul, objetivando a condução política e a tomada de decisões para o cumprimento dos objetivos propostos. O Grupo Mercado Comum é órgão executivo, que tem a faculdade de iniciativa e tem como funções: velar pelo cumprimento do Tratado; tomar providências necessárias ao cumprimento das decisões do Conselho, propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de políticas macroeconômicas e à negociação de Acordos frente a terceiros; bem como fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum (art. 13).

Em 17 de dezembro de 1991, foi assinado o Protocolo de Brasília, cujo conteúdo compreende o estabelecimento de um procedimento para solução de controvérsias no MERCOSUL, instaurando um Tribunal Arbitral *ad hoc*.<sup>151</sup>

Na seqüência, o Mercado Comum do Sul tem um avanço com o Protocolo de Outro Preto, resultado de várias reuniões extraordinárias previstas pelo Tratado de Assunção, firmado em 17 de dezembro de 1994 e em vigor em 15 de dezembro de 1995.

---

<sup>151</sup> O Tribunal Arbitral é formado por três árbitros previamente escolhidos para cada caso concreto, cujas atividades são desenvolvidas em consonância com os princípios da ampla defesa, contraditório e igualdade. (Art. 9 e 15 do Protocolo de Brasília). Guido Soares: “O procedimento arbitral tem como pressuposto não haverem as partes litigiosas conseguido resolver a controvérsia mediante as negociações diretas e a intervenção do Grupo Mercado Comum”. (1998, p.113).

Posteriormente pode-se verificar acordos vários, inclusive o estabelecimento de membros-associados do MERCOSUL, compreendendo: Chile (em 1996), Bolívia (em 1997), Peru (em 2003), Colômbia, Equador e Venezuela (em 2004).<sup>152</sup>

Mas é o Protocolo de Ouro Preto, considerado um dos mais relevantes, o que trouxe modificações na estrutura institucional do MERCOSUL. Passemos a ela.

## **2- A Estrutura Institucional do MERCOSUL<sup>153</sup>**

O art. 34 do Protocolo de Ouro Preto dispõe que o MERCOSUL possui personalidade jurídica de Direito Internacional, tendo como órgãos: O Conselho do Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Os órgãos de capacidade decisória e natureza intergovernamental são: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (art. 2).

---

<sup>152</sup> Maiores detalhes em <<http://200.40.51.219/msweb/contenidos/pt/preguntas.asp>>. Importante observar o interesse da Venezuela em pertencer ao MERCOSUL, mediante pedido e aceitação dos Estados-partes em dezembro de 2005, mas ainda na condição de “sócio pleno em processo de adesão”: <<http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&nid=15741>>. E <<http://www.mercosur.org.uy>>.

<sup>153</sup> “O Protocolo de Ouro Preto, ou Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional, firmado em 17 de dezembro de 1994, delineou a estrutura orgânica do Mercosul, que repousa no paradigma da Comunidade Econômica Européia.” (QUINTÃO SOARES, 1999, p.93). Verifica-se que Quintão Soares aproxima a estrutura do MERCOSUL ao paradigma europeu. Paulo Roberto de Almeida vem aproximá-lo mais da Convenção BENELUX, entendendo que o Tratado de Assunção não se pode comparar com o Tratado de Roma, muito menos com o de Maastricht: “Diferentemente do instrumento institucional que lançou o Mercado Comum Europeu, o Tratado de Assunção não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais. Tampouco ele contempla aspectos normativos de alcance tão vasto como, por exemplo, a política agrícola comum da UE, cujos parâmetros são definidos no âmbito da Comissão Européia. Do ponto de vista comparativo o Tratado de Assunção aproxima-se mais da Convenção BENELUX, que instituiu, entre 1944 e 1947, uma ‘união aduaneira’ entre a Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos.” (1998, p.56).

O Conselho Mercado Comum é órgão superior do MERCOSUL, cuja finalidade maior incube a consecução política e dos objetivos do Mercado Comum do Sul. É integrado pelos Ministros das Relações Exteriores dos Estados-partes e pelos Ministros da Economia ou equivalentes. Portanto, sua composição é intergovernamental.<sup>154</sup> Verifica-se que a ele encontra-se vinculado, de maneira recente, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), que, segundo a Decisão CMC nº. 11/03, compete assistir ao Conselho Mercado Comum e a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL em todas as atividades requeridas por estes órgãos, podendo ainda apresentar iniciativas ao Conselho sobre matérias relativas ao processo de integração, negociações externas e formação do Mercado Comum, dentre outras contidas na referida Decisão. O Conselho manifestará mediante Decisões que são obrigatórias para os Estados-partes.

O Grupo Mercado Comum continua sendo o órgão executivo do MERCOSUL. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, devendo constar necessariamente de representantes do Ministério das Relações Exteriores e da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais dos Estados-partes. Dentre suas competências pode-se ressaltar: velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, bem como dos Protocolos e Acordos, nos limites de sua competência; propor projetos de Decisão ao Conselho Mercado Comum; tomar medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; manifestar sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do MERCOSUL no âmbito de suas competências; aprovar o orçamento e prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL; adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária com base nas orientações emanadas do Conselho Mercado Comum;

---

<sup>154</sup> As funções e atribuições do Conselho Mercado Comum encontram-se no art. 8 do Protocolo de Ouro Preto, dentre elas: exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL; velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção; negociar e firmar acordos com países terceiros, grupos de países e organizações internacionais em nome do MERCOSUL; adotar Decisões em matéria financeira e orçamentária etc.

supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, dentre outras atribuições previstas no art. 14 do Protocolo de Ouro Preto.

O Grupo Mercado Comum manifestar-se-á mediante Resolução, que será obrigatória para os Estados-partes.

A Comissão de Comércio do MERCOSUL é órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países (art. 16). Compõe-se por quatro membros titulares e quadro alternos por Estado-parte e é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Dentre suas atribuições: velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial; considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum; propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do MERCOSUL; propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do MERCOSUL etc. (art. 19).<sup>155</sup>

Manifesta-se, ainda, por meio de Diretrizes - que são obrigatórias para os Estados-partes - e Propostas.

A Comissão Parlamentar Conjunta é, conforme disposto no art. 22, órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-partes, sendo integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados-partes. Os representantes são designados pelos respectivos Parlamentos nacionais, segundo os procedimentos internos destes (art. 24).

---

<sup>155</sup> Outras atribuições: art. 16 e 21 do Protocolo de Ouro Preto.

Como atribuição, o art. 26 dispõe que a Comissão Parlamentar Conjunta encaminhará, por intermédio do Grupo Mercado Comum, Recomendações ao Conselho Mercado Comum. Portanto, ela não tem papel autônomo perante a estrutura institucional do MERCOSUL, podendo apenas, por intermédio do GMC, encaminhar Recomendações ao Conselho.

Procura, também, acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos mercosulinos, bem como coadjuvará na harmonização de legislações, em prol do processo de integração e, quando necessário, o Conselho do Mercado Comum poderá solicitar-lhe o exame de temas prioritários (art. 25).

A introdução da Comissão Parlamentar Conjunta se, por um lado, constitui um avanço na estrutura do MERCOSUL decorrente do Protocolo de Ouro Preto, por outro, apresenta-se de maneira muito tímida na construção dos objetivos de integração do Cone Sul. Conforme analisa Campos: “Entre as novidades introduzidas pelo Protocolo na estrutura orgânica do Mercosul situam-se o *status* conferido à Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e a criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), órgãos que podem ser considerados de representação cidadã.” (2002b, p.271-272).

Se há a possibilidade de parlamentares participarem desse processo integracionista, constituindo um órgão de representação dos Estados-partes, observa-se também que não há qualquer participação direta dos cidadãos dos Estados-partes na escolha dos representantes da Comissão Parlamentar Conjunta. Ou seja, muito diferente do que ocorre com o Parlamento Europeu, que é escolhido pelo sufrágio universal e direto, no caso do MERCOSUL a escolha dá-se pelos parlamentos nacionais, caracterizando um evidente déficit democrático.

Também se pode constatar que a Comissão Parlamentar Conjunta possui uma participação secundária no processo de integração do Cone Sul, uma vez que suas atribuições são bastante restritas:

“Note-se, ademais, que o processo legislativo encontra-se definitivamente concentrado no jogo de atribuições entre Conselho, o Grupo e a Comissão de Comércio do Mercosul, cabendo à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, nas suas atividades *internae corporis* somente um papel *a latere*, no exame daquelas propostas encaminhadas pelo Conselho do Mercado Comum (evidentemente atividade consultiva, possivelmente no que se refere a compatibilidades das normas a serem votadas, com as legislações domésticas dos Estados), com uma atuação mais reservada, própria do sistema presidencialista, vigente entre os Estados Partes do Mercosul, no que se refere a determinações dos rumos políticos da condução do processo de integração regional.” (SOARES, 1998, p.99).

Não houve previsão no direito originário do MERCOSUL quanto à participação da Comissão Parlamentar Conjunta nos moldes dos procedimentos previstos na União Européia. Sua criação fez-se de maneira tímida e bem mais coadjuvante.<sup>156</sup>

Outro órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto é o Foro Consultivo Econômico-Social, que representa setores econômicos e sociais dos Estados-partes, sendo integrado por igual número de representantes de cada Estado-parte. Possui função consultiva e manifesta-se mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum (art. 29). Campos (2002b) vê-o de maneira muito positiva para a construção do Mercado Comum do Sul:

“Traduz, assim, um novo espaço de nível sub-regional, de composição mais ampla e com um alcance maior que os subgrupos temáticos. Trata-se do único órgão de competência trabalhista entre os previstos como permanentes nos tratados constitutivos do Mercosul, na medida em que o Subgrupo das Relações Trabalhistas foi criado por resolução do Grupo Mercado Comum e integra sua estrutura interna, bem como as reuniões dos Ministros do Trabalho.” (2002, p.272).<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Adriana Dreyzin de Klor, em “La necesidad de un Parlamento para el MERCOSUR,” defende a necessidade de um Parlamento no Mercado Comum do Sul, a fim de reforçar a estrutura institucional do bloco e torná-lo mais democrático. Ao analisar a Comissão Parlamentar Conjunta, aponta o acordo institucional entre a Comissão Parlamentar Conjunta e o Conselho Mercado Comum, aprovada em 6 de outubro de 2003, em Montevidéu, e denominada de *Emenda Alonso*, cujo conteúdo compreende o firme compromisso do Conselho em consultar a Comissão Parlamentar Conjunta nas matérias que requererem aprovação legislativa para sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes. Contudo, lamentavelmente, como analisa a autora, não produziu os resultados esperados, sob o argumento da falta de regulamentação, bem como do seu caráter não vinculativo, que trouxe a ela uma condição semelhante ao já praticado pela Comissão, ou seja, função consultiva: “Con buen criterio, la enmienda se limita a establecer la ‘consulta’ como procedimiento y el ‘firme compromiso’ como eslabón necesario para articular la vigencia del ordenamiento aprobado.” (2004, p.32). Sem dúvida, constituiria um avanço, assemelhando-se aos procedimentos presentes na UE.

<sup>157</sup> O autor ainda complementa que o Foro Consultivo Econômico-Social teve seu Regimento Interno aprovado em 1996, iniciando seu funcionamento, o qual compreende segmentos como de empregadores e empregados, bem como outros segmentos que ficam a cargo dos Estados-partes. Na análise de Campos: “De acordo com o regimento aprovado, compete ao Foro emitir recomendações por iniciativa própria ou mediante consultas ao GMC, sejam elas relacionadas a questões internas do Mercosul ou à sua relação com outros países e blocos

Entretanto, seu alcance limitado às questões consultivas na esfera do bloco torna-se um ponto a ser melhorado na tentativa do referido órgão poder contribuir para um processo de integração democrático: “(...) sendo seu caráter meramente consultivo sua grande fragilidade, no que diz respeito à garantia efetiva de exercício da democracia participativa e da cidadania no interior do Mercosul.” (CAMPOS, 2002b, p.274).

Há ainda a Secretaria Administrativa do MERCOSUL que é um órgão de apoio operacional, art. 31, sendo responsável pela prestação de serviço aos demais órgãos, com sede em Montevideú.

Dentre as atribuições previstas no art. 32, cabe à Secretaria Administrativa do MERCOSUL: servir como arquivo oficial; realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas no MERCOSUL; organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho, do Grupo e da Comissão de Comércio do Mercosul, e aos demais órgãos dentro das suas possibilidades, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente e dar apoio ao Estado nas reuniões fora da sede; elaborar seu projeto de orçamento e, uma vez aprovado pelo Grupo Mercado Comum, praticar todos os atos necessários à sua correta execução, dentre outras.

A partir da definição desses órgãos do MERCOSUL, bem como de sua personalidade jurídica, a atenção direcionou-se para o sistema de solução de controvérsias, com a elaboração do Protocolo de Olivos, assinado pelos Estados-partes, em 2002. O Brasil aprovou-o através do Decreto Legislativo 712/2003, promulgado pelo Decreto nº. 4.982/2004. Ele estabeleceu um Tribunal Permanente de Revisão,<sup>158</sup> ampliando o sistema de solução de controvérsias no âmbito do bloco.

---

regionais(...). A dimensão social deste processo deve estar sempre presente no trabalho do Foro, cabendo-lhe, neste sentido, promover a participação da sociedade civil na construção do Mercosul.” (2002b, p.273).

<sup>158</sup> Sobre o tema as contribuições de Welber Barral (2003) e Guido Soares (2004).

Diante desse quadro institucional mercosulino, passemos à análise das normas que compõem o direito da integração desenvolvido na esfera do Mercado Comum do Sul.

### **3- As Fontes Jurídicas do MERCOSUL**

Conforme estabelece o art. 41 do Protocolo de Ouro Preto, são fontes jurídicas do MERCOSUL: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Verifica-se um direito da integração do MERCOSUL originário<sup>159</sup>: compreendendo o Tratado de Assunção, os protocolos e instrumentos adicionais e acordos; e o direito da integração derivado: as Decisões, as Resoluções, as Diretrizes, bem como outras fontes que não se apresentam no rol do art. 41, ou seja, as Propostas da Comissão de Comércio do Mercosul, as Recomendações da Comissão Parlamentar Conjunta, as Recomendações do Grupo Mercado Comum no curso do procedimento geral perante a reclamação da Comissão de Comércio do MERCOSUL, Recomendações do Grupo Mercado Comum, Recomendações do Foro Econômico-Social dirigidas ao Grupo Mercado Comum, os laudos arbitrais etc.

---

<sup>159</sup> Roberto Luiz Silva (1999) trabalha com a terminologia direito da integração. Enquanto Guido Soares (1998) com a terminologia direito supranacional originário e direito supranacional derivado. Mas no entender de Mansilla: “El derecho del MERCOSUR emanado del Tratado de Asunción es Derecho de la Integración y no Derecho Comunitario. No hay supranacionalidad en el MERCOSUR. Ello se desprende de varias de sus disposiciones que establecen que él constituye un proceso de integración para llegar a establecer un Mercado Común.” (2001, p.226). Quintão Soares (1999) demonstra que o bloco sul-americano já contém alguns princípios do Direito Comunitário (princípios da progressividade, da reciprocidade, da igualdade e da solidariedade), seguindo o paradigma da União Européia, porém, muitos outros princípios são ainda necessários: princípios da supremacia, da operatividade, da subsidiariedade.

O art. 37 do Protocolo de Ouro Preto também estabelece que as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes. Observa-se, pois, que o Mercado Comum do Sul, diante de um número pequeno de componentes, optou pela tomada de decisões através do consenso, em que seja necessária a presença de todos os Estados-partes. O que Guido Soares (1998) demonstra como sendo aprovada qualquer medida, se à mesma não for feita nenhuma oposição expressa.

As Decisões são espécies normativas de caráter obrigatório, cujo conteúdo é determinado pela matéria do Conselho, seu órgão emissor. Guido Soares (1998, p.90) conclui que podem ser seus destinatários não somente os Estados-partes, mas também quaisquer pessoas de direito interno destes e órgãos do MERCOSUL.<sup>160</sup>

As Resoluções são as deliberações tomadas pelo Grupo Mercado Comum sendo obrigatórias para os Estados-partes:

“Da mesma forma que as Decisões do CMC inexistem indicações sobre o conteúdo de tais deliberações (se auto-aplicáveis ou dependentes de atos dos Estados-Partes), nem sobre seus destinatários (o que faz pressupor tratar-se unicamente dos Estados-Partes e dos órgãos do Mercosul, que lhe são subordinados ou com ele correlacionados, nos termos do referido art.15).” (SOARES, 1998, p. 92).

Pela Comissão de Comércio do MERCOSUL são emitidas Diretrizes e também Propostas. As primeiras de cunho obrigatório, conforme estabelece o art. 20 do Protocolo de Ouro Preto, sem indicar maiores detalhes como ressalta Guido Soares (1998).

As Recomendações são deliberações emitidas pela Comissão Parlamentar Conjunta ao Conselho Mercado Comum por intermédio do Grupo Mercado Comum. Portanto, sua função é bastante secundária, pois não participa conjuntamente com o Conselho e com o Grupo

---

<sup>160</sup> Guido Soares (1998) leciona que os deveres e obrigações com Estados terceiros somente se realizam por meio do direito supranacional primitivo, pois são elas que tratam das relações entre as pessoas jurídicas de Direito Internacional autônomas.

Mercado Comum das deliberações do MERCOSUL, como num procedimento de co-decisão, restando-lhe apenas realizar Recomendações<sup>161</sup> ao Conselho de forma intermediária.

Há também as Recomendações do Foro Consultivo Econômico-Social, constituindo carácter consultivo ao Grupo Mercado Comum. De maneira vaga o Tratado de Assunção dispõe que ao Grupo Mercado Comum caberá à faculdade de iniciativa (art.13), não tratando de detalhes sobre essa competência do Grupo.

Observa-se que, de um modo geral, a estrutura institucional e a produção de normas de direito derivado no MERCOSUL são ainda bastante rudimentares se comparadas à estrutura da União Européia. Ressaltando-se, contudo, as várias décadas de evolução do Direito Comunitário europeu.

Evidente que as realidades sociais e econômicas distintas permitem perceber diferenças nos processo de integração europeu e sul-americano.<sup>162</sup> O que conduz Quintão Soares a afirmar:

“Apesar de seus objetivos matizados de justiça social, esse organismo supranacional comunitário surgiu de forma confusa, resultado de discursos evasivos e ausência de participação da sociedade civil, bem como a incompatibilização dos ordenamentos jurídicos nacionais com os postulados de seus Tratados.” (1999, p. 99-100)

Isso permite visualizar um elemento fundamental e diferenciador do MERCOSUL em relação à UE, não há uma aplicação direta das normas do MERCOSUL no âmbito dos Estados-partes. Necessitam de *exequatur* dos respectivos legislativos, como no Direito Internacional Público. (QUINTÃO SOARES, 1999, p.96).<sup>163</sup>

<sup>161</sup> No **Dicionário Aurélio Eletrônico**: século XXI, Recomendação significa: “(...) 3. Conselho, aviso, advertência.” Assim as Recomendações englobam significado de conselho, reforçando a atuação consultiva da Comissão Parlamentar Conjunta, um pouco distante da realidade europeia atual.

<sup>162</sup> Neste sentido as contribuições de Elizabeth Accioly (2001).

<sup>163</sup> “Todos estos actos obligatorios, ya referidos, son adoptados por representantes de los Estados, lo que manifiesta el carácter intergubernamental del MERCOSUR. La aplicación efectiva de los actos obligatorios acordados requiere, según lo dispone el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, que los Estados adopten ‘todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR’. Esto es, el derecho derivado del MERCOSUR no se aplica directa ni inmediatamente en los Estados Parte, sino que se emplea el mecanismo de la aplicación simultánea. Este

Isso permite analisar a estrutura mercosulina com vistas à prevalência do princípio do Estado, pois ainda se verifica uma tentativa de se prevalecer uma soberania nos moldes tradicionais.<sup>164</sup>

A estrutura e o estabelecimento de fontes normativas lacunosas pelo direito originário do MERCOSUL permitem-nos percebê-lo como um bloco em construção, com realidades distintas de outros processos regionais, como a União Européia. O que conduz a refletir sobre representação política e estabelecimento de estruturas diferenciadas para sua realização democrática.

---

mecanismo requiere lo siguiente: I) que los Estados incorporen las medidas emanadas de los órganos del MERCOSUR a sus derechos nacionales; II) que recepcionada ellas por los derechos nacionales, se comunique ésto a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; III) que efectuada dicha comunicación transcurran treinta días y; IV) que se publique en los Diários Oficiales de cada Estado Parte dentro del mencionado plazo de 30 días las normas acordadas, a fin de quel el inicio de su vigencia sea simultánea en todos los Estados Parte. La publicación en el Boletín Oficial del MERCOSUR producirá entonces el efecto de que después de transcurridos 30 días de la fecha de su publicación, las normas aprobadas entraran en vigor simultáneamente en todos los Estados Parte. Por otra parte, cada Estado lo publicará en su respectivo Diario Oficial para su vigencia interna.” (MANSILLA, 2001, p.227-228). O referido autor analisa justamente o art. 40 do Protocolo de Ouro Preto que trata da incorporação de normas no MERCOSUL, também presente no art. 42, gerando debates em torno do tema e da necessidade de se realizar verdadeiramente um processo de integração em prol de um mercado comum no Cone Sul. Neste sentido, o trabalho de Deisy Ventura e Alejandro Perotti, que analisam inclusive Decisões do CMC, em torno da temática da incorporação e derrogação das normas no MERCOSUL. Dentre elas, pode-se citar a Decisão CMC nº. 23/00 (incorporação da normativa do MERCOSUR ao ordenamento jurídico dos Estados-partes); Decisão CMC nº. 20/02 (aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa do MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados-partes); Decisão CMC nº. 08/03 (procedimento para derrogação de normas do MERCOSUL). Quanto ao art. 40 do Protocolo de Ouro Preto os autores lecionam: “Además de ello, el mecanismo creado por el artículo 40 POP constituye una ‘ficción jurídica’ en los países del MERCOSUL. En verdad, los sistemas de incorporación nacionales no consagran el mecanismo de la vigencia simultánea. Al contrario, una vez internalizada, la norma entra en vigor en la fecha prevista por el instrumento nacional de incorporación. O sea, no existe actualmente, en los Estados Partes, mecanismos prácticos que permitan esperar la comunicación de la Secretaría del MERCOSUR para que se opere la vigencia de la norma.” (VENTURA; PEROTTI, 2004, p.32-33). Os autores também analisam criticamente laudos do Tribunal Arbitral *ad hoc* do MERCOSUL, estes que se situam no sentido da prevalência do caráter intergovernamental do bloco e dos princípios do Direito Internacional Público a serem aplicados no seu âmbito.

<sup>164</sup> QUINTÃO SOARES (2004) leciona a respeito das concepções de soberania numa perspectiva histórica, afirmando que “O conceito de soberania tem sido reformulado, desde a primeira guerra, de forma concreta, através de tratados internacionais, em virtude dos quais os Estados adquirem direitos e contraem obrigações, criando organizações internacionais (...). O conceito de soberania relativa começa a predominar na doutrina, plenamente compatível com a existência do DIP, sendo-lhe próprio vincular, especialmente, os Estados independentes, constituindo com eles uma comunidade jurídica.” (2004, p.109-110). Em contrapartida, Luquini analisando o MERCOSUL: “Um dos principais obstáculos para a implementação de uma efetiva união aduaneira no Mercosul foi a adoção de medidas unilaterais pelos governos dos Estados-Partes, criando obstáculos ao livre comércio na sub-região.” (2004, p.254-255).

#### **4- O Redimensionamento da Representação Política para o MERCOSUL: para uma representação política supranacional**

Após uma análise da organização e das normas mercosulinas, pode-se fazer uma reflexão no sentido de que sua estrutura, formulada tendo em vista o contexto da periferia mundial (Santos, 2002a), difere, pois, do contexto pelo qual a União Européia se desenvolveu ao longo dessas décadas. Também, pode-se observar que, apesar do processo de integração na América do Sul ter origens mais longínquas, o Mercado Comum do Sul, de maneira edificada e com vistas a uma formação contínua e progressiva, somente tem sua formação datada do final do século XX, com o Tratado de Assunção.

Assim, constata-se que, diante da teoria crítica de Santos (2002a), o MERCOSUL tem seu nascedouro no momento da crise da modernidade, com o período do capitalismo desorganizado, em que há a predominância do princípio do mercado. E a consequência é a proliferação de vários atores no sistema mundial. Contudo, o MERCOSUL, estabelecendo-se de maneira tímida e preso ao caráter intergovenamental, quis fazer-se sustentar sobre o princípio do Estado. Suas instituições de caráter decisório, Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do MERCOSUL, são constituídas pelos governos dos Estados-partes, com total exclusão dos povos do MERCOSUL. Resta-lhe, ainda de forma coadjuvante, à Comissão Parlamentar Conjunta e ao Foro Consultivo Econômico-Social, a princípio, a capacidade de trazer à estrutura mercosulina elementos verdadeiramente democráticos.

Entretanto, a participação apenas consultiva desses órgãos os faz ainda muito incipientes para a realização democrática no âmbito do bloco, como também ocorre com instituições semelhantes no seio da União Européia. No caso da Comissão Parlamentar

Conjunta, não somente sua participação é secundária, como também a escolha dos representantes que a compõe, pois decorre dos parlamentos dos Estados-partes, sem escolha dos cidadãos, através do sufrágio direto e universal, como no Parlamento Europeu.

As relações estabelecidas nas instituições mercosulinas refletem uma vinculação muito próxima com o princípio do Estado, na realização de um bloco com forte caráter intergovernamental.<sup>165</sup> Isso também se reflete com a presença de um direito de integração, não existindo propriamente um direito comunitário, pois não há, ainda, uma aplicação direta do direito do MERCOSUL no âmbito dos Estados-partes.<sup>166</sup> O que demanda a atuação destes na incorporação de determinadas normas produzidas.

Por outro lado, não se pode negar a existência de vários direitos, mediante fontes que não se restringem apenas aos Estados-partes.<sup>167</sup> O MERCOSUL também compõe esse espaço de *interlegalidade* na América do Sul. Há, porém, uma tentativa de predominância do Estado como detentor do monopólio de produção do direito, nos moldes estabelecidos pelo

---

<sup>165</sup> Esse caráter intergovernamental encontra-se presente inclusive nos laudos arbitrais do Tribunal *ad hoc* do MERCOSUL como lecionam Deisy Ventura e Alejandro Perotti (2004). Por outro lado, observa-se nitidamente uma preocupação em torno do avanço institucional do MERCOSUL, através da transformação da Comissão Parlamentar Conjunta no Parlamento do MERCOSUL, comprovada por vários documentos produzidos no seu âmbito. Neste sentido: **Hacia el Parlamento del MERCOSUL:** una recopilación de documentos (2004). Também a Decisão 23/05 da CMC, que institui o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, prevendo a existência do Parlamento até 31 de dezembro de 2006 (art. 1), mediante duas etapas de implantação (Disposições Transitórias), com eleição por sufrágio direto, secreto e universal pelos cidadãos dos Estados-partes (art. 8). O mecanismo eleitoral reger-se-á pela legislação de cada Estado-parte (art. 8). E no art. 9 estabelece que os Parlamentares não se submetem ao mandato imperativo, atuando com independência no exercício de suas funções, bem como o art. 19 dispõe sobre uma série de atos da competência do Parlamento, dentre eles projetos de normas e anteprojetos de normas. Tudo isso possivelmente dará uma nova dimensão ao bloco, em busca de uma conformação comunitária. Necessitando, entretanto, de mais elementos para evitar o déficit democrático persistente.

<sup>166</sup> Quanto ao tema e suas particularidades: Deisy Ventura e Alejandro Perotti (2004).

<sup>167</sup> “O domínio do direito está sendo expandido no processo de inclusão de convenções, tratados, acordos bilaterais e multilaterais, bem como de protocolos com efeitos jurídicos (...). A criação do direito torna-se cada vez mais um processo contínuo, de origem tanto administrativa quanto legislativa, sendo as regras, regulamentos e prescrições produzidas a partir de uma diversidade de fontes e locais com fronteiras inconstantes. O próprio Estado está sendo descentrado e reconfigurado no processo de transnacionalização do direito e no contexto do pluralismo jurídico supranacional que acompanha este processo.” (RANDERIA, 2003, p.468). No âmbito do MERCOSUL pode-se verificar uma verdadeira pluralidade de normas, que Ventura e Perotti caracterizam como uma inflação normativa em termos de direito derivado, muito em função do histórico normativo de cada Estado-parte: “Esto explica el inmenso acervo normativo del MERCOSUR en el período de trece años. Se aprobaron 331 Decisiones del CMC, 1.023 Resoluciones del GMC y 140 Directivas de la CCM, totalizando 1.494 normas, de las cuales aproximadamente 150 se encuentran derogadas.” (2004, p.23).

paradigma da modernidade. Essa constelação normativa, e, conseqüentemente, essa representação política constelar, apresenta-se sob a rédea do Estado-Nação.<sup>168</sup>

Assim, ao passo que não se pode negar a existência da *interlegalidade* como elemento indispensável para se pensar a pós-modernidade de oposição, compreendendo nela o direito e a representação política pós-moderna, pode-se observar que o princípio do Estado e também o princípio do mercado demarcam a estrutura mercosulina presa ao paradigma da modernidade.<sup>169</sup> Tudo isso permite fazer uma análise do MERCOSUL com vistas ao seu futuro e a necessidade de sua sobrevivência, o que dependerá de uma reformulação estrutural em prol de um novo paradigma.

Ainda na teoria de Santos (2002a; 1999), situando o MERCOSUL na *cartografia simbólica do direito*, quanto à projeção, seu super-fato fundador relaciona-se, como na União Européia, às relações econômicas privadas constituídas no mercado, uma vez que há uma predominância da temática comercial no bloco e produção de normas pelos órgãos que envolvem tais assuntos.

Numa relação centro/periferia, observa-se que, num contexto global, o bloco encontra-se no espaço periférico, diferentemente da UE. Entretanto, as próprias condições econômicas e sociais podem conduzir a uma análise centro/periferia dentro do próprio bloco, com uma papel de centro desempenhado pelo Brasil.<sup>170</sup> Esse aspecto de valorização da periferia em detrimento do centro é uma luz em direção à pós-modernidade oposição. Da mesma forma o é quanto à simbolização. Se o estilo homérico, demarcado pela formalidade,

---

<sup>168</sup> Na *cartografia simbólica do direito* de Santos (2002a) situa-se numa escala muito vinculada à escala do Estado, apesar de elementos do pluralismo jurídico.

<sup>169</sup> Paulo Roberto de Almeida (1998) aponta um caminho para o MERCOSUL entre duas alternativas dicotômicas: a realização plena de um processo integracionista ou a dissolução na ALCA. A estrutura atual do bloco reflete um controle por parte do princípio do Estado, enquanto sua dissolução na ALCA seria a efetiva predominância do princípio do mercado.

<sup>170</sup> “É importante reconhecer que a configuração do Mercosul - uma união aduaneira imperfeita, dotada de escassos mecanismos de institucionalização e de frágeis instrumentos de penalização às políticas nacionais dos Estados-Partes - é indiscutível reflexo da postura do Brasil perante o projeto de integração subregional, em função do peso político e econômico do maior dos sócios do bloco iberoamericano.” (LUQUINI, 2004, p.262).

solenidade, é, muitas vezes, predominante, como no direito de integração primário; o estilo bíblico, com sua emotividade, expressividade, particularidade, também tem seu espaço.

No bloco do Cone Sul isso aparece, por exemplo, nos laudos arbitrais do Tribunal *ad hoc*, demonstrando inclusive, no plano da projeção, a presença, de um direito egocêntrico<sup>171</sup>, uma vez que se aplicam de maneira particular, característica maior dessa forma de direito, que representa um rompimento no paradigma da modernidade em direção à pós-modernidade.

Por outro lado, assim como a União Européia apresenta um déficit democrático, o MERCOSUL encontra-se, diante desse contexto mundial, em condições mais graves neste aspecto. Numa análise de sua estrutura pós Protocolo de Ouro Preto, constata-se que o bloco não avançou na construção de um espaço democrático na América do Sul.

Afinal, se os conflitos ocorridos internamente nos Estados sul-americanos, com desequilíbrios políticos e econômicos, tornaram o caminho democrático uma experiência recente para muitos<sup>172</sup>, o reflexo maior fez-se sentir no âmbito do Mercado Comum do Sul. Preferiu-se realizar um bloco sem que houvesse a participação dos povos desses Estados-partes. Apenas a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social apontam para uma representação social na América do Sul. Entretanto, sem grandes participações, o que coloca o bloco muito aquém do já desenvolvido no espaço europeu, por meio do Parlamento Europeu e dos Comitês.

A representação política no MERCOSUL é uma demonstração da representação política clássica, com preponderância dos Estados-partes na escolha dos componentes dos órgãos do bloco. Entretanto, indícios de uma representação política, aqui caracterizada como pós-moderna, fazem-se sentir, pois se deve verificar a existência de novos centros de

---

<sup>171</sup> Como direito geocêntrico, pode-se vislumbrar além do direito de integração primário, as fontes jurídicas, no direito derivado que são aplicadas obrigatoriamente aos Estados, dente elas as Decisões do CMC.

<sup>172</sup> “Considerando-se o fato de que o déficit democrático não resulta apenas dos respectivos processos de integração, mas também, das fragilidades e inconsistências originárias dos Estados-Membros no domínio, a situação do Mercosul, a despeito das tensões e restrições democráticas presentes nos países europeus, torna-se

produção do direito, caracterizando a *interlegalidade*, e que precisa se fazer essencialmente democrática. Até porque a originalidade da formação de instituições como o MERCOSUL, a União Européia, e o contexto no qual esses blocos se inserem, com suas características próprias, requerem uma nova forma de representação política.

Elementos da *cartografia simbólica do direito* como a periferia, o direito egocêntrico e o estilo bíblico, emergem-se no âmbito mercosulino, o que permite estabelecer um vínculo com o novo paradigma. E leva a uma reflexão sobre o processo de integração no Cone Sul que se pode, e deve-se, realizar de maneira própria, mantendo suas particularidades, suas características internas e os aspectos do seu passado ainda recente. Para tanto, Santos (2002a) leciona que o paradigma da pós-modernidade de oposição guia-se por três grandes *topoi*: a fronteira, o barroco e o sul. E ao nosso entender eles são muito mais presentes no processo de integração do Cone Sul do que da Europa.

“A subjetividade emergente compraz-se em viver na fronteira.” (Santos, 2002a, p.347). Ela é local privilegiado de sociabilidade, pois a fronteira permite conhecer o centro e contém características importantes:

“(...) uso muito selectivo e instrumental das tradições trazidas para a fronteira por pioneiros e emigrantes; invenção de novas formas de sociabilidade; hierarquias fracas; pluralidade de poderes e de ordens jurídicas; fluidez das relações sociais; promiscuidade entre estranhos e íntimos; mistura de herança e invenções.” (SANTOS, 2002a, p.347).

Viver na fronteira é reinventar, criar um novo espaço, diante de hierarquias fracas e fluidez das relações sociais. Nela vive-se a participação individual num coletivo, capaz de conduzir à constante recriação do mundo.<sup>173</sup> Os Estados da América do Sul viveram essa

---

ainda mais adversa, exigindo, para sua superação, a mobilização de expressivas energias sociais.” (CAMPOS, 2002b, p.354).

<sup>173</sup> Recentemente Silviano Santiago escreveu um artigo para o **Suplemento Literário de Minas Gerais** denominado “Regionalismo(s): aquém e além da literatura, aquém e além do Estado-Nação”, onde, estudando a literatura produzida no âmbito do MERCOSUL, procura adjetivá-la: “Literatura das *margens*, talvez fosse a melhor proposta, pois não só levaria em conta a *margem* que o adjetivo regional representa dentro do respectivo estado-nação, como também a *margem* que ganha o novo significado *regional* no momento em que passa a

condição com a colonização européia e, portanto um fator característico da fronteira, continuaram vivendo esta no século XX, descobrindo-se como Estados independentes e, logo em seguida, com a formação de bloco - MERCOSUL.<sup>174</sup>

Uma das características da fronteira encontra-se justamente na pluralidade de poderes e de ordens jurídicas, que vão de encontro com uma representação política constelar e, portanto, pós-moderna de oposição. Não há uma única fonte de produção do direito, como o estatal, muito presente na metrópole e diluída nas colônias, da mesma maneira, presentes nas áreas em que se verificam novas formas de produção normativa e formas de poder: “Os povos da fronteira repartem sua lealdade por diferentes fontes de poder e aplicam sua energia em diferentes formas de lutas contra os poderes.” (SANTOS, 2002a, p.349).

Logo a periferia contém essa pluralidade de poderes e de ordens jurídicas. O MERCOSUL como periferia do sistema mundial é palco dessa possibilidade de multiplicidade normativa. Da mesma maneira que a União Européia, ao incluir países da periferia da Europa, vem alcançar espaço de fronteira. E isso permite constatar o que Santos (2002a) propõe como distanciamento em relação ao centro para se fazer realizar o paradigma emergente da pós-modernidade:

“O reconhecimento da existência de uma transição paradigmática implica um distanciamento em relação ao centro, ou seja, em relação ao paradigma dominante. Ainda que não se transforme em margem, o paradigma dominante perde a eficácia enquanto centro, o que não significa, porém, que o paradigma emergente ascenda, pelo mesmo processo, à condição de centro. Se fosse esse o caso, então ele não seria, talvez, um paradigma verdadeiramente alternativo. O paradigma emergente manifesta-se sobretudo na proliferação das margens, na multiplicação das escalas que as definem e na variedade de cartografias que guiam os nossos passos. (...). A cumplicidade simbiótica entre fronteira e a transição paradigmática reside nesta

---

adjetivar o estado-nação dentro da união de estados-nações periféricos”. (2005, p. 9). Estados-Nações, que na realidade, procuram dissolver-se numa estrutura regional, mantendo a ambigüidade de sua existência com a existência de uma outra ordem de poder.

<sup>174</sup> Santos (2002a) retoma Cronon, Miles e Gitlin (1992) que afirmam: “As áreas de fronteira eram locais remotos, muito distantes dos centros de riqueza e de poder. Isto sugere uma maneira importante de definir a comunidade de fronteira: periferia cuja dependência da metrópole imperialista ajudou a definir a sociedade local (...)”. (CRONON; MILES; GITLIN *apud* SANTOS, 2002a, p.349). Em outra passagem: “Viver na margem do império significava, geralmente, viver onde o poder do Estado central era fraco, onde a actividade económica estava pouco regulamentada e onde a inovação cultura encontrava poucos obstáculos.” (CRONON; MILES; GITLIN *apud* SANTOS, 2002a, p.349).

escassez de centros e na abundância de margens. Viver na fronteira é viver nas margens sem viver uma vida marginal.” (SANTOS, 2002a, p.353).<sup>175</sup>

“A subjectividade da transição paradigmática é também uma subjectividade barroca.” (SANTOS, 2002a, p.356). O barroco é utilizado como metáfora cultural para designar uma forma de subjetividade e de sociabilidade capaz de explorar as potencialidades emancipatórias da transição paradigmática. Utiliza-se, assim, do barroco como estilo artístico, *ethos* cultural e época histórica, que, na análise de Santos (2002a), encontra-se essencialmente como um fenômeno latino e mediterrâneo.

O barroco é caracterizado pela relativa ausência do poder central, constituindo-se de um caráter aberto e inacabado e que, como consequência, possibilita a autonomia das periferias: “A sua excentricidade decorre, em grande parte, do facto de ter ocorrido em países e em momentos históricos em que o centro do poder estava enfraquecido e tentava esconder sua fraqueza dramatizando a sociabilidade conformista.” (SANTOS, 2002a, p.357).<sup>176 177</sup>

É, pois, marcado pela subversão, com “uma sociabilidade turbulenta que ela promove num período que, por ser de transição, tem alguma semelhança como o nosso próprio tempo.” (SANTOS, 2002a, p.358). E que assim reascende a possibilidade de uma transição paradigmática e democrática no âmbito da América do Sul, palco do barroco:

“Já no Barroco se nutre uma possível ‘razão antropofágica’, desconstrutora do logocentrismo que herdamos do Ocidente. Diferencial no universal, começou aí a torção e a contorsão de um discurso que nos pudesse desensimesmar do mesmo. É uma antirradição que passa pelos vãos da historiografia tradicional, que filtra por suas brechas, que envia por suas fissuras. Não se trata de uma antirradição por

<sup>175</sup> “Ao deslocar o centro, a subjectividade de fronteira coloca-se em melhor posição para compreender a opressão que o centro reproduz e oculta através de estratégias hegemónicas. Sem dúvida que a margem é, muitas vezes, um produto da marginalização operada pelo centro, mas, paradoxalmente, ao enfraquecer o que o rodeia, o centro torna-se, ele próprio, mais fraco.” (SANTOS, 2002a, p.354).

<sup>176</sup> No Brasil um grande representante é Gregório de Matos: “Gregório é já o nosso primeiro antropófago, como o viu Augusto de Campos (‘o primeiro antropófago experimental da nossa poesia), num instigante estudo-poema de 1974. O nosso primeiro transculturador (...)” (CAMPOS, 1992). Também: Letícia Mallard (1998). **Os poemas de Gregório de Matos.**

<sup>177</sup> Interessante também constatar que países latino-americanos, segundo Santos (2002a), foram colonizados por centros fracos como Portugal e Espanha, países considerados periféricos da Europa: “Por se formar nas margens mais extremas, o barroco coaduna-se surpreendentemente bem com a fronteira. Se o barroco europeu é o Sul do Norte, é o Sul desse Sul que o barroco latino-americano se desenvolve.” (2002a, p.358).

derivação direta, que isso seria substituir uma linearidade por outra, mas do reconhecimento de certos desenhos ou percursos marginais, ao longo do roteiro preferencial da historiografia normativa.” (CAMPOS, 1992). (sic).

Por fim, o denominado terceiro *topos* é o Sul. Ele é também uma metáfora cultural: “(...) um lugar privilegiado para a escavação arqueológica da modernidade, necessária à reinvenção das energias emancipatórias e da subjectividade da pós-modernidade.” (SANTOS, 2002a, p.367).

O espaço o qual pertence o MERCOSUL é indispensavelmente o Sul. Este proveniente da dicotomia Norte-Sul, decorrente da transformação capitalista da modernidade (Santos, 2002a). Ele exprime as formas de subordinação que o sistema capitalista mundial deu origem: expropriação, supressão, silenciamento, diferenciação desigual etc. Mas, como analisa Santos (2002a), não é apenas no Sul, como espaço geográfico demarcado, onde ele existe. Ele encontra-se distribuído por todo o mundo, incluindo no Norte: “O conceito de ‘Terceiro Mundo interior’, que designa as formas de extrema desigualdade existentes nos países capitalistas do centro, designa também o Sul dentro do Norte.” (SANTOS, 2002a, p.368).

Logo, há uma subjetividade presente no seio da União Européia por compreender, atualmente, Estados considerados do Sul do Norte. A subjetividade emergente é uma subjetividade que floresce no Sul. Um elemento capaz de conduzir a uma reflexão positiva entorno do MERCOSUL como um processo em construção e próspero para o Cone Sul.

“Para se aprender a partir do Sul, devemos, antes de mais, deixar falar o Sul, pois o que melhor identifica o Sul é o facto de ter sido silenciado. Como epistemicídio perpetrado pelo Norte foi quase sempre acompanhado pelo lingüicídio, o Sul foi duplamente excluído do discurso: porque se supunha que ele não tinha nada a dizer e nada (nenhuma língua) com que o dissesse. Perante as assimetrias do sistema mundial, a construção da subjetividade do Sul, como já disse, deve desenvolver-se por processos parcialmente distintos no centro e na periferia do sistema mundial.” (SANTOS, 2002a, p.372).

O deixar falar o Sul compreende, assim, um espaço próprio de construção do Sul. Um aprender a partir do Sul, de sua experiência, de seu passado, mediante o caráter original e subversivo que constitui o paradigma da pós-modernidade de oposição. Neste sentido, a construção do MERCOSUL, apesar de querer espelhar em um modelo já bastante estruturado (União Européia), deve-se fazer com base em si próprio, procurando desenvolver-se segundo suas necessidades e seu caminhar:

“A subjectividade do Sul significa a capacidade e a vontade para um vasto exercício de solidariedade. O seu objectivo é a construção de um Sul não-imperial como uma tarefa que precede a eliminação da dicotomia imperial entre o Norte e o Sul e a sua substituição por outras formas, muitas e variadas como seria desejável, de diferenciação igualitária, isto é, de diferença sem subordinação.” (SANTOS, 2002a, p.378).

Não no sentido de ignorar o modelo europeu de integração, mas sim de utilizar-se dos seus elementos, com a subversão do barroco, reaproveitando-os, para, numa valorização epistêmica do que se produz no Sul e para o Sul, poder fazer-se dar voz a este. Expressada, porque não, nas instituições do MERCOSUL.<sup>178</sup>

Dessa maneira, refletir a respeito da representação política na pós-modernidade de oposição é buscar também a construção de uma representação política supranacional. O ineditismo tanto da União Européia como do MERCOSUL, demonstram que, o momento de transição paradigmática, não se pode controlar, por meio do princípio do Estado e nem pelo princípio do mercado, a *interlegalidade*. E se há fontes múltiplas do direito, deve haver de

---

<sup>178</sup> “Para consolidar os logros realizados, o Mercosul se encontra, então, frente ao desafio de sua própria institucionalização. Tal desafio tem dois aspectos essenciais. Por um lado, trata-se de delinear uma estrutura supranacional ágil e eficiente. Por outro, implica dotar de credibilidade e eficácia todo o sistema de produção, aprovação, entrada em vigor e aplicação de normas do Mercosul.” (LOHLÉ, 2005, p.A3). Segundo Ventura e Perrotti: “Las perspectivas de evolución institucional del MERCOSUR dependen, en gran parte, de un profundo cambio de cultura em relación con el proceso legislativo. (...). Por outro lado, para que una norma tenga una amplia y profunda efectividad, contribuyendo a la consolidación del proceso de integración, es preciso que sea capaz de incorporar las expectativas de la sociedad en el ámbito en la cual será aplicada. En este sentido, además de su perfeccionamiento técnico, es de particular importancia la incorporación creciente de la sociedad civil y del sector privado al proceso legislativo del MERCOSUR.” (2004, p.73-74).

representação política. Esta que se apresenta demarcada em todas as esferas - global, estatal, intra-estatal, regional - numa representação política constelar.

Mais ainda, o repensar a representação política, dentro de novos conceitos, é mergulhá-la no espaço democrático. E isso se realiza com um repensar do direito. E, neste aspecto, o Direito Comunitário pode ser uma grande descoberta:

“Uma problematização crítica que se pode levantar no âmbito interno dos sistemas jurídicos nacionais da região é a de que a legalidade estatal, de cunho ideológico liberal-individualista, não consegue absorver satisfatoriamente as novas demandas e os novos conflitos sociais. Assim, urge pensar num referencial de normatividade compatível com as prioridades das sociedades periféricas (...). Isso representa a decisiva opção e o estabelecimento de novos conceitos e princípios, de um ‘outro’ paradigma de Direito que não mais leve em consideração a rigidez no normativismo formalista interno e o dogmatismo do Estado nacional como um único órgão legítimo para produzir juridicidade. Trata-se, por conseguinte, de definir uma outra legalidade que tenha seu núcleo central na constituição de um Direito Comunitário (...).” (WOLKMER, 2001, p.50).

Como consequência, o Direito Comunitário, que já se faz realizar no âmbito da União Européia, possibilita que ela tenha em si uma representação política na confluência paradigmática, e que possa evoluir numa conformação democrática. Afinal “A democratização do plano internacional implica o alargamento das bases territoriais que limitam a cidadania.” (CAMPILONGO, 2000, p.104).

Mais uma vez, diante do paradigma da pós-modernidade de oposição, pode-se afirmar que: “O paradigma emergente é o paradigma da democracia radical, isto é, da democratização global das relações sociais assentes numa dupla obrigação política: obrigação política vertical entre o cidadão e o Estado, e obrigação política horizontal entre cidadãos e associações.” (SANTOS, 2002a, p.340). Relações, que na análise de Ferreira (2003), vinculam-se a um papel ativo por parte desses cidadãos e que, em Campilongo (1988), necessariamente orbitam em vários espaços, atendo-se, aqui, mais precisamente no enfoque regional.

“O paradigma emergente constitui, portanto, uma ampla expansão e dispersão do direito democrático, dos direitos humanos e da cidadania.” (SANTOS, 2002a, p.340).<sup>179</sup> E neste sentido uma representação política supranacional democrática necessita de uma estruturação jurídica em prol da participação popular mais ampla possível e do estabelecimento de procedimentos, especialmente legislativos, que sejam asseguradores dessa efetiva participação popular. Isso permite refletir que: “Por outras palavras, a dimensão de providência social realiza-se, em parte, pela transferência das prerrogativas do Estado para as associações e instituições não-estatais sempre que estas, pelas suas virtualidades democráticas e participativas, contribuam para a proliferação de espaços públicos não-estatais.” (SANTOS, 2002a, p.341). Ou seja, torna-se eminentemente necessária a garantia do exercício democrático, quando da transferência das prerrogativas estatais, a fim de que se possa combater um possível déficit democrático, sobretudo, nas estruturas regionais.

No âmbito da União Europeia, um aprimoramento faz-se necessário, pois a transferência dessas prerrogativas não se fez acompanhar de um avanço democrático, restando de modo coadjuvante a escolha pelos cidadãos comunitários dos membros do Parlamento Europeu, que têm funções, em sua maioria, secundárias; bem como a participação nos Comitês, que somente atuam de forma consultiva.<sup>180</sup>

No MERCOSUL as reformas são ainda mais urgentes, especialmente se se quer avançar no sentido de uma verdadeira integração regional. Os órgãos executivos possuem o controle do bloco, enquanto que a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social não possuem papel relevante.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> “(...) ser cidadão no espaço da produção, não é a mesma coisa que ser cidadão no espaço do mercado, mas é da constelação de diferentes cidadanias que deriva o valor democrático de uma dada sociedade.” (SANTOS, 2002a, p.340).

<sup>180</sup> Campilongo (2000) afirma a necessidade de uma liberdade de participação na produção do direito e na construção das instituições. Neste caso, liberdade de participação na produção do direito, que, em nível comunitário, pode-se realizar mediante uma representação política supranacional.

<sup>181</sup> “Respeitadas as enormes diferenças que marcam a realidade dos dois blocos, em especial, para efeito do debate em questão, o estágio incipiente da dimensão política e institucional do Mercosul, as mesmas limitações, vista sob o prisma de seu conteúdo, aplicam-se ao caso da integração sub-regional sul-americana. Os

Especialmente no que tange à Comissão Parlamentar Conjunta, órgão que até o presente momento exerce funções consultivas, a modificação estrutural em torno de um Parlamento do MERCOSUL deve-se realizar em prol de uma superação do modelo institucional europeu. Isso porque não basta a implantação do sufrágio direto e universal para os cidadãos que compõem os Estados-partes do MERCOSUL. É necessária a criação de uma verdadeira estrutura supranacional, com o estabelecimento de um processo legislativo no seu âmbito, em que o Parlamento tenha autonomia para propositura e elaboração de normas comunitárias, criando-se efetivamente uma organização supranacional e um Direito Comunitário, a partir de avanços na incorporação das normas produzidas no seu âmbito. Somente assim é que se poderá falar em uma representação política supranacional e em consonância com o paradigma da pós-modernidade, pois terá como *topoi* a fronteira, o barroco e o Sul.

Um caminho seguro para o processo de integração do Cone Sul é estruturar-se para que, efetivamente, possa estabelecer-se em sintonia com um novo paradigma, avançando no caminho da pós-modernidade e proporcionando para os seus povos uma estrada mais democrática. É na sua originalidade, na sua capacidade de subversão e na sua localização de *margem* que o mesmo pode surpreender no espaço mundial, sendo capaz de estabelecer efetivamente uma representação política pós-moderna de oposição. Esta constitui uma representação política constelar, na qual a representação política supranacional se insere.

---

instrumentos de democracia representativa e participativa são profundamente acanhados, cumprindo, na maioria das vezes, papel inexpressivo, como demonstram a natureza jurídica, as prerrogativas e a prática da Comissão Parlamentar Conjunta.” (CAMPOS, 2002a, p.162).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*A democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes.*

Boaventura de Sousa Santos; Leonardo Avritzer

Estabelecer um estudo a respeito da representação política no paradigma da União Européia, objetivando um redimensionamento da representação política para o paradigma do MERCOSUL, é verificar, em primeiro lugar, a multidimensionalidade desse conceito (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000) e a necessidade de um novo espectro sobre o tema (LAMOUNIER, 1980), especialmente quando se está diante de estruturas tão novas no sistema mundial.

Assim, é importante realizar uma reflexão sobre a representação política numa perspectiva diferenciada, optando-se, para tanto, pela teoria crítica de Boaventura de Sousa Santos, que vai de encontro com estudos recentes a respeito da representação política, tais como o desenvolvido por Valéria de Melo Ferreira (2003), com enfoque no plano intra-estatal, e de Celso Fernandes Campilongo (1988; 2000), em torno de novos atores políticos e novas formas de produção do direito, inclusive dentro do sistema mundial.

É neste contexto que a representação política pós-moderna de oposição quer fazer-se emergir, sendo necessária uma análise institucional da União Européia e do MERCOSUL. No caso específico da UE, verificou-se que a representação política existente encontra-se ainda na confluência paradigmática, pois, se elementos como a *interlegalidade* apontam para um paradigma da pós-modernidade de oposição, o déficit democrático europeu assegura-nos o quanto a mesma está vinculada aos princípios do paradigma da modernidade. Reformas também

urgentes no seio de sua estrutura institucional e dos mecanismos de escolha de representantes e da participação popular fazem-se necessários.

Evidente que a existência de um Parlamento Europeu e de Comitês (Econômico e Social e das Regiões) constituem passos importantes. Mas somente o seu estabelecimento, sem garantias efetivas de legitimidade, que decorram de um papel mais decisório dessas instituições e de escolha de representantes de forma realmente participativa pelos cidadãos comunitários, é que fará consolidar uma nova forma de representação política. Por ora, alterações decorrentes do Tratado de Nice e, futuramente, do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa consubstanciam avanços tímidos em torno da participação popular, não pondo fim ao déficit democrático existente.

No âmbito do MERCOSUL, a representação política encontra-se pautada pela escolha governamental dos Estados-partes, não havendo participação direta dos cidadãos. A Comissão Parlamentar Conjunta, como órgão de representação popular, possui uma composição derivada dos parlamentos nacionais, não havendo, portanto, eleições diretas. Ademais, como visto, sua atuação restringe-se a forma consultiva, o mesmo que ocorre com o Foro Consultivo Econômico-Social. O déficit democrático é, portanto, evidente no âmago do Mercado Comum do Sul e há a necessidade de um avanço estrutural, a fim de estabelecer uma representação política que garanta a participação efetiva dos cidadãos, o que é um ponto chave a ser considerado.

Assim, refletir a representação política pós-moderna de oposição é verificar a existência de uma representação política constelar, em que cada fonte criadora do direito possa conter o germe da participação popular. Afinal: “A força da globalização contra-hegemônica no domínio da ampliação e do aprofundamento da democracia depende em boa medida da ampliação e aprofundamento de redes nacionais, regionais, continentais ou globais de práticas locais.” (SANTOS; AVRITZER, 2003, p.74).

E nessa forma constelar insere-se a representação política supranacional, que deve se fazer estruturar no âmbito da União Européia e do MERCOSUL de maneira democrática, a fim de se estabelecer um caminho importante na construção de um espaço público regional.<sup>182</sup>

No que tange propriamente ao processo de integração do Cone Sul, as dificuldades internas dos Estados-partes, no aspecto econômico, político e social, refletem-se na estrutura ainda incipiente do bloco, tornando o seu processo de integração diferente do ocorrido no continente europeu. Porém, e paradoxalmente, a sua posição de fronteira, de *margem*, torna-se a semente capaz de germinar um processo de integração diferenciado e, quiçá, inserido no paradigma emergente.

Dessa maneira, no momento de transição paradigmática, elementos estruturais da União Européia poderão ser reaproveitados no MERCOSUL; contudo, de maneira redimensionada, subvertida e original para que possa realizar-se verdadeiramente no âmbito da América do Sul, elaborando, especialmente na esfera da representação política, uma representação política pós-moderna de oposição.

---

<sup>182</sup> “Ao nível do sistema interestatal, trata-se de promover a construção de mecanismos de controlo democrático através de conceitos como o de cidadania pós-nacional e o de esfera pública transnacional.” (SANTOS, 2002b, p.74)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Elizabeth. Evolução histórica dos processos de integração na União Européia e no MERCOSUL - realidades distintas. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 2001. p.275-285. v. 2.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas**. 2.ed. São Paulo: LTr, 1998.

ALMEIDA-DINIZ, Arthur J. **Novos paradigmas em direito internacional público**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. **Lições de direito comunitário**. 2.ed. Coimbra:Coimbra Editora, 1992. v.1.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP, 2004.

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Trad. Marcus Renchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

ANNONI, Danielle (Org.). **Os novos conceitos do direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia e do estado**. Trad. Patrice Charles Guillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARNAUD, Vicente Guillermo. **MERCOSUR, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional**. 2ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

AUERBACH, Erich. **Mimesis: a representação da realidade na literatura ocidental**. Trad. Suzi Frankl Sperber. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1994.

AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

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

BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba. **MERCOSUL: das negociações à implantação**. 2.ed. São Paulo: LTr, 1998.

BARACHO, José de Alfredo de Oliveira. **Princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania**: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais processuais. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da soberania. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 63, jan. 1987.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do direito constitucional comum europeu. In: ANNONI, Danielle (Coord.). **Os novos conceitos do novo direito internacional**: cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p.319-342.

BARRAL, Welber. O novo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. In: I Seminário Internacional sobre Direito Arbitral, 2003, Belo Horizonte. **Anais...**Câmara de Arbitragem de Minas Gerais, 2003. p. 395-400.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BITTAR, Eduardo C. B. **Doutrinas e filosofias políticas**: contribuições para a história da ciência política. São Paulo: Atlas, 2002.

BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale. 5.ed. Brasília: UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 2.v.

BONAVIDES, Paulo. A despolitização da legitimidade. **Revista da OAB**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORCHARDT, Klaus Dieter. **O abc do direito comunitário**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000. (Coleção Documentação Européia).

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). **Terrorismo e direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectiva político-jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CAMPOS, Eduardo Nunes. Cidadania social nos blocos regionais: a experiência da Comunidade Européia e do MERCOSUL. In: ANNONI, Danielle (Coord.). **Os novos conceitos do novo direito internacional:** cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002a. p.145-164.

CAMPOS, Eduardo Nunes. **O lugar do cidadão nos processos de integração:** o déficit social da comunidade européia e do MERCOSUL. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b.

CAMPOS, Haroldo de. **Metalhinguagem & outras metas:** ensaios de teoria e crítica literárias. 4.ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A personalidade e capacidade jurídica do indivíduo como sujeito do direito internacional.** In: ANNONI, Danielle (Coord.). **Os novos conceitos do novo direito internacional:** cidadania, democracia e direitos humanos. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p.1-31.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 36, n. 36, p. 27-76, 1999.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Comparado**, Belo Horizonte, v. 3, p.473-486, maio 1999.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional:** vertente jurídica da globalização. Porto Alegre: Síntese, 2000.

CASELLA, Paulo Borba. **União Européia:** instituições e ordenamento jurídico. São Paulo: Ltr, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. (Primeiras Linhas 3).

CITTADINO, Giselle. **Pluralismo, direito e justiça distributiva:** elementos da filosofia constitucional contemporânea. 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COSTA, José Augusto Fontoura. Multiplicidade jurídica e integração regional. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional:** direito e sociedade. Curitiba: Juruá, 2001. p. 263-270. v.1.

COVAS, Antônio. **A União Européia: do tratado de Amsterdão a um projeto de carta constituinte para o século XXI.** Oeiras: Celta, 1997.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Da intergovernabilidade à supranacionalidade?** Perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum. Curitiba: Juruá, 2003.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.). **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais e globais.** Ijuí: Unijuí, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier; CAPDEVILA, Carmen Martinez. **Derecho comunitário europeo: tratados y otros textos anotados, jurisprudencia básica del tribunal de justiça de las comunidades europeas.** Madrid: McGraw-Hill, 1996.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. La necesidad de um parlamento para el MERCOSUR. In: **HACIA el parlamento del MERCOSUR.** Montevideo: Fundação Konrad-Adenauer/Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, 2004.

DUPUY, René-Jean. **Direito internacional.** Coimbra: Almedina, 1993.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves A. **Globalização e democracia pós-nacional à luz de uma teoria discursiva da Constituição.** 2004. Tese (Doutora em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte.

FERRAZ, Daniel Amin (Coord.). **Manual de integração regional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio eletrônico: século XXI.** [S.l.]: Nova Fronteira, Lexikon Informática, 1999.

FERREIRA, Valéria de Melo. **A representação política na teoria democrática contemporânea.** 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, Belo Horizonte.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FONTOURA, Jorge. A construção jurisprudencial do direito comunitário europeu. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 2001. p.287-300. v. 2.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Trad. Maria Luiza X. de A.Borges. 4.ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Universidade/ UFRS, 1999.

GONÇALVES, Maria Eduarda. Europeização e direitos dos cidadãos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 345-373.

GRIMM, Dieter. Una costituzione per l'Europa? In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Píer Paolo; LUTHER, Jörg (Orgs.). **Il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996. p.339-367.

GUINSBURG, J. No rastro do pós-modernismo. In: GUINSBURG, J.; BARBOSA, Ana Mae (Orgs.). **O pós-modernismo**. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 11-15.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. Márcio Saligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2.ed. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. A Europa necessita de uma constituição? Um comentário sobre Dieter Grimm. In: HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2.ed. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004. p. 183-190.

HABERMAS, Jürgen. Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Píer Paolo; LUTHER, Jörg (Orgs.). **Il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996. p.369-375.

HACIA el Parlamento del MERCOSUL: una recopilación de documentos. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer; Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, 2004.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 8.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Trad. Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1996.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. Alexandre Ferreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro; Maria Beatriz Nizza da Silva. 2.ed. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1999.

HOLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Pós-modernidade e política**. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira; Nelson Boeira. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. Trad. Maria Elisa Cevalco. 2.ed. São Paulo: Ática, 1997.

LAMOUNIER, Bolívar. In: KINZO, Maria D'alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980. p.11-16.

LAREDO, Íris Mabel. Integración y participación como reaseguro frente a la globalización. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 263-273. v. 2.

LEITÃO, Cláudia Sousa. **A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista**. Ceará: Tipoprogresso, 1989.

LYON, David. **Pós-modernidade**. Trad. Euclides Luiz Calloni. São Paulo: Paulus, 1998.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Trad. José Bragança de Miranda. 6.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

LOBO, Maria Tereza Carcomo. **Ordenamento jurídico comunitário: União Européia e MERCOSUL**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

LOHLÉ, Juan Pablo. Um avanço para a integração. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2006. Opinião, A3.

LUQUINI, Roberto de Almeida. A integração regional na América Latina e no MERCOSUL. In: FERRAZ, Daniel Amin. **Manual de integração regional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 225-271.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos: sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade**. São Paulo: J. de Oliveira, 2000.

MALLARD, Leticia. Gregório de Matos. In: **POEMAS de Gregório de Matos**. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

MANSILLA, Hugo Llanos. El derecho de la integración en el ordenamiento jurídico interno. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 225-230. v.1.

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Introdução ao estudo do direito comunitário: sumários desenvolvidos**. Lisboa: Lex, 1995.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. **Relações internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2002. (Coleção Relações Internacionais).

MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários à CLT**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 14.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MELLO, Cleyson M.; FRAGA, Thelma (Orgs.). **Novos direitos: os paradigmas da pós-modernidade**. Niterói: Impetus, 2004.

MILL, J. Stuart. **Governo representativo**. São Paulo: IMBRASA, 1964.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTA DE CAMPOS, João. **Direito comunitário**. 2.ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997. 3v.

MOTA DE CAMPOS, João. **Manual de direito comunitário: o sistema institucional, a ordem jurídica, o ordenamento econômico da União Européia**. 4.ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MOURA, José Barros. O tratado de Amsterdão. In: MOURA, José Barros; FERREIRA, Alice (Orgs.). **Tratados da união européia**. 2.ed. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1999, p.21-42.

MOURA, José Barros; FERREIRA, Alice (Orgs.). **Tratados da União Européia**. 2.ed. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 1999.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NAZARIO, Luiz. Quadro histórico do pós-modernismo. In: GUINSBURG, J.; BARBOSA, Ana Mae (Orgs.). **O pós-modernismo**. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 23-84.

OLIVEIRA, Márcio Luiz de. **União Européia: do processo de integração econômica-política à formação de uma cidadania supra-estatal comunitária**. 1999. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação.** Curitiba: Juruá, 2001.

PABST, Harold. **MERCOSUL: direito da integração.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PELLET, Alan; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguien Quoc. **Direito internacional público.** Trad. Vitor Marques Coelho. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.

PERISSINOTO, Renato Monseff; FUKS, Mário. **Democracia: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Resumé Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.

PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade.** Curitiba: Juruá, 2001. 2 v.

PIKTIN, Hanna. **El concepto de representación.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

PITTA E CUNHA, Paulo de. **Integração européia: estudos de economia, política e direito comunitários.** Lisboa: Imprensa Nacional/ Casa da Moeda, 1993.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: no leste europeu e na América Latina.** Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

QUINTANDEIRO, Tânia; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Marica Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber.** 2.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. **Teoria do estado: introdução.** 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. **Direitos fundamentais e direito comunitário: por uma metódica de direitos fundamentais aplicadas às normas comunitárias.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. **MERCOSUL: direitos humanos, globalização e soberanos.** Belo Horizonte: Inédita, 1997.

QUINTÃO SOARES, Mário Lúcio. **MERCOSUL: direitos humanos, globalização e soberania.** 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

RANDERIA, Shalini. Pluralismo jurídico, soberania fraturada e direitos de cidadania diferenciais: instituições internacionais, movimentos sociais e Estado pós-colonial na Índia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 465-512.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política.** 2.ed. São Paulo: Ática, 1990-91. p. 51-77.

ROSENFELD, Denis L. **Lições de filosofia política: o estatal, o público e o privado.** Porto Alegre: L&PM, 1996.

SANTIAGO, Silviano. Regionalismo(s): aquém e além da literatura, aquém e além do Estado-Nação. **Suplemento Literário de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Imprensa Oficial, jun. 2005, p.3-9.

SANTIVÁÑEZ, Emma Nogales; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). **Los procesos de integración en el nuevo milenio**. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4.ed.São Paulo: Cortez, 2002a. v.1.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002b.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados. **Direito e Avesso**, Ano II, n. 3, p. 139-159, jan-jul, 1983.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6.ed. São Paulo Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Trabalhar o mundo**: os caminhos do novo internacionalismo operário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Um discurso sobre as ciências**. 10.ed. Porto: Afrontamento, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa.

**Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 25-68.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, [19--]. v.1.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da representação no estado representativo moderno.** Trad. Ernesta Gaetani; Norma Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos/FDUFMG, 1962.

SARTORI, Giovanni. **Democrazia e definizioni.** Bologna: Il Mulino, 1957.

SARTORI, Giovanni. **Teoria de la democracia:** los problemas clásicos. Trad. Santiago Sánchez Gonzáles. Madrid: Alianza Editorial, 1987. v.2.

SELECÇÃO de acórdãos notáveis do tribunal de justiça (CEE): comentários. Lisboa: Europa, 1993. v.1.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito comunitário e da integração.** Porto Alegre: Síntese, 1999.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público.** 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOARES, Guido. Arbitragens públicas no MERCOSUL: as radicais transformações com o Protocolo de Olivos. In: GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida (Coord.). **Novos rumos da arbitragem no Brasil.** São Paulo: Fiúza Editores, 2004. p. 191-223.

SOARES, Guido. Uma revisão em profundidade, em 1996 de: as instituições do MERCOSUL e as soluções de litígio no seu âmbito - sugestões. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo, CASELLA, Paulo Borba. **MERCOSUL:** das negociações à implantação. 2ed. São Paulo: LTr, 1998, p. 32-162.

SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada:** cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

SOUZA, Ricardo Timm de. A filosofia e o pós-moderno: algumas questões e sentidos fundamentais. In: GUINSBURG, J.; BARBOSA, Ana Mae (Orgs.). **O pós-modernismo.** São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 85-100.

SOUZA, Sully *et al.* **Curso de introdução à ciência política:** voto e representação, legalidade e legitimidade. Brasília: UnB, 1982.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo. **Jurisdição constitucional democrática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo. **Direito à diferença:** as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 73-109.

STELGES, Isabela Kathrin. **A cidadania da União Européia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (Coords.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

TOURAINDE, Alain. **Igualdade e diversidade: o sujeito democrático**. Trad. Modesto Florenzano. Bauru: EDUSC, 1998.

UNIÃO EUROPÉIA: compilação de tratados. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1999. Tomo I, v. I.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El proceso legislativo del MERCOSUR**. Montevideo: Fundação Konrad-Adenauer/ Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR/ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg (Orgs.). **Il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 2000.

WEFFORT, Francisco. Dilemas da legitimidade política. **Lua Nova**. São Paulo, v.4, n. 15, jul-set., 1998.

WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1990-91.

WOLKMER, Antonio Carlos. Integração e direito comunitário latino-americano. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 43-54. v.1.

### ***Documentos on line:***

IV REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA CMC 10 out. 2003. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=2037>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial.2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a02n5556.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A Venezuela é indispensável. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 16, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/056/56bandeira.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2006.

COMO FUNCIONA A UNIÃO EUROPÉIA: um guia sobre as instituições da União Européia. **Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias**, Luxemburgo, jun.2003. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/publications>>. Acesso em: 06 jun.2005. (Série Documentação Européia).

DECISÃO CMC 23/00. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=34>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

DECISÃO CMC 20/02. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1966>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

DECISÃO CMC 08/03. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=34>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

DECISÃO CMC 11/03. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=2109>>. Acesso em: 12 dez. 2005.

DÉFICIT democrático. **Europa Glossário**. Disponível em: <[http://europa.eu.int/scadplus/glossary/democratic\\_deficit\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm)> Acesso em: 02 out. 2005.

DORRONSORO, Javier Alvarez. La campana y el déficit democrático de la Unión. **Página Abierta**, n. 157, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.pensamientocritico.org/javalv0305.htm>>. Acesso em: 03 dez. 2005.

FACTOS e números essenciais sobre a União Européia. **Serviços de Publicações Oficiais das Comunidades Européias**, Luxemburgo, fev. 2004. (Série Documentação Européia). Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/publications>> . Acesso em: 03 dez. 2005.

FONTAINE, Pascal. A Europa em 12 lições. **Serviços de Publicações Oficiais das Comunidades Européias**, Luxemburgo, nov. 2003. (Série Documentação Européia). Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/publications>> . Acesso em: 03 dez. 2004.

GOMES, Luiz Flávio; SICA, Ana Paula Zomer. O tribunal do júri no direito comparado. **Jus Navigandi**, Teresina, a.10, n. 886, 6 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7655>> . Acesso em: 28 dez. 2005.

GUIA PRÁTICO COMUM do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão para as pessoas que contribuem para a redacção de textos legislativos nas instituições comunitárias. **Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias**, Luxemburgo, 2003. Disponível em: <<http://www.publications.eu.int>>. Acesso em: 01 nov. 2005.

MÉNY, Ives. A Europa e a democracia. **L'Europe et la démocratie**. n. 40, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.france.org.br/abr/label/label40/dossier/dossier/07.html>>. Acesso em: 03 dez. 2005.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://200.40.51.219/msweb/contenidos/pt/preguntas.asp>>. Acesso em 19 dez. 2005.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://mercosul.gov.br>>. Acesso em 19 dez. 2005.

MERCOSUL. Secretaria Administrativa do MERCOSUL. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>> . Acesso em: 12 dez. 2005.

MIGUEIS, Ricardo. Construindo a democracia: de partidos políticos transnacionais para partidos políticos transeuropeus. **O Debatedouro**. 2005. Disponível em: <[http://revistaautor.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=356&Itemid=49](http://revistaautor.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=356&Itemid=49)> Acesso em 03 dez. 2005.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O déficit democrático da União Européia. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 473, 23 out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5843>>. Acesso em: 03 jul. 2005.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **Espaço público e representação política**. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev07\\_arair.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev07_arair.html)>. Acesso em: 11 abr. 2004.

PANORAMA da União Européia. **Serviço das Publicações**, Bruxelas, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.publications.eu.int>>. Acesso em: 12 dez.2005.

PARLAMENTO Europeu. **Europa Glossário**. Disponível em: <[http://europa.eu.int/scadplus/glossary/european\\_parliament\\_es.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/european_parliament_es.htm)> Acesso em: 02 out. 2005.

PROTOCOLO DE BRASÍLIA. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/An0191.asp>>. Acesso em: 02 jun. 2004.

PROTOCOLO DE OLIVOS. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/textos/default.asp?Key=182>>. Acesso em: 02 jun. 2004.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <<http://mercosur.org.uy>>. Acesso em: 02 jun. 2004.

REGULAMENTO Protocolo de Olivos. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?Key=2105>>. Acesso em: 02 jun. 2004.

TOSTES, Ana Paula. A supranacionalidade e a democracia: o caso europeu. **Mundo Jurídico**. Disponível em: <<http://mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 04 out. 2004.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: <<http://mercosur.org.uy>>. Acesso em: 02 jun. 2004.

TRATADO DE NICE. **Jornal Oficial das Comunidades Européias**. 10 mar. 2001.  
Disponível em: <[http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C\\_PT.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pt/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_PT.pdf)>.  
Acesso em: 01 dez. 2004.

TRATADO QUE ESTABELECE UMA CONSTITUIÇÃO PARA EUROPA. **Jornal Oficial da União Européia**. 16 dez. 2004.  
Disponível em:  
<<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:PT:HTML>>.  
Acesso em: 03 dez. 2005.

UNIÃO EUROPÉIA. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 03 dez. 2005.

VENEZUELA NO MERCOSUL pode demorar até cinco anos. **Financeone Economia**, 30 dez. 2005. Disponível em <<http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&nid=15741>>.  
Acesso em: 11 jan. 2006.