

# **ESTADO-NAÇÃO, SOBERANIA POPULAR E PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO FRENTE AO PROCESSO GLOBALIZADOR\***

---

**GISELA MARIA BESTER**

*Mestre e Doutoranda em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina; Professora  
Convidada de Direito Constitucional I na Faculdade de Direito de Curitiba.*

## **INTRODUÇÃO**

Os anos oitenta compuseram, segundo inúmeras análises de cunho sócio-econômico e mesmo jurídico, a década vazia, inútil, perdida. Explica-se: para os países da América Latina, representaram o período da crise do Estado, da alta inflação e do ajuste inevitável, culminando com a queda de quase todos os regimes autoritários; para os países do Leste Europeu, o momento em que o comunismo entrou em colapso, desintegrando o chamado “bloco socialista” e, para o resto do mundo, criou-se a impressão (hoje relativizada) de triunfo do capitalismo,<sup>1</sup>

---

\* Artigo inédito, oriundo de *paper* redigido em setembro/97 como trabalho de conclusão da Disciplina “Teoria do Estado Contemporâneo”, no Curso de Pós-Graduação em Direito/UFSC.

<sup>1</sup> Cf. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Pensar a mudança vertiginosa*. Também cf. o dizer de Rolf Kuntz: “O muro de Berlim caiu 200 anos depois da Revolução Francesa e a venda de seus fragmentos, como *souvenir*, simbolizou adequadamente a vitória do capitalismo.” KUNTZ, Rolf. *O neoliberalismo é um integrismo*. p. 54. Ou, ainda, cf. ROTH, André-Noél. *O Direito em crise: fim do Estado Moderno?* In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas*. p. 15.

identificado com as propostas neoliberais.<sup>2</sup> Estas, com a escola austríaca do economista Friedrich von Hayek, têm como tônica: “o mercado e a liberdade de iniciativa econômica, a operar sem interferência do Estado, são motores intocáveis do dinamismo capitalista e da prosperidade social”; e como cartilha: “estabilidade monetária, equilíbrio fiscal, desregulamentação e ampla privatização.”<sup>3</sup>

Já os anos noventa trouxeram consigo o fenômeno globalizador,<sup>4</sup> com tanta força que globalização e reformas são hoje temas prioritários na agenda não apenas de um ou outro país, mas, em menor ou maior grau, na de todo o planeta. As palavras Globalização, Mundialização, Planetarização, Universalização, Internacionalização, ganharam novos impulsos criativos e novos significados, ativados pelos efeitos das transformações sociais, políticas e econômicas surgidos, particularmente, após o fim da bipolaridade do poder mundial. A forma e o conteúdo da globalização podem variar de país para país, ou entre blocos destes, assim como a velocidade de criação e implementação dos acordos pode não ser uniforme, mas parece que o processo em si veio para ficar, embora seja ainda difícil se falar em um consenso teórico a respeito.

Justas desconfianças à parte - principalmente no que se refere aos efeitos permanentes sobre o desemprego, a concentração da renda, da riqueza e do saber -, a imagem mais visível da modernidade, em nossos dias, é a de uma economia fluida, de

---

<sup>2</sup> Entende-se por “neoliberalismo” a doutrina político-econômica que “representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno” e que, tendo se estruturado no final da década de 30 do presente século acredita, como a escola liberal clássica, que a vida econômica é regida por uma “ordem natural” formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo dos preços. Os neoliberais defendem o “disciplinamento” da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência já que, ao contrário dos antigos liberais, não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema. Esse disciplinamento da ordem econômica deve ser feito pelo Estado para combater os excessos da livre concorrência, e pela criação dos chamados “mercados concorrenciais”, do tipo do Mercado Comum Europeu. Cf. verbete “Neoliberalismo”. In: SANDRONI, Paulo (Org.). *Dicionário de Economia*. p. 214.

<sup>3</sup> Cf. OLIVA, Luiz Antônio Lucena de. *Ética, utopia e globalização*. p. 59.

<sup>4</sup> Na verdade, a globalização tem hoje inéditos conteúdos, mas suas raízes estão fincadas nas gestas dos séculos XV, XVI e XVII, com a expansão marítima européia capitaneando a primeira grande empreitada de globalização. Cf. SARDENBERG, Ronaldo. *Globalização: visão do Atlântico Sul*. p. 35.

mercados abertos e ao mesmo tempo protegidos em megabloques econômicos e, principalmente, de um poder sem centro.<sup>5</sup> Ou, talvez, possa-se dizer que o poder sofreu um deslocamento, já que a Nação se converteu no ator principal da modernização, que cria uma modernidade sobre a qual procura preservar o controle mas que, ao mesmo tempo, "aceitará *perdê-lo em parte*, em benefício de uma produção e de um consumo internacionalizados."<sup>6</sup> Aceitar perder parte de tal "controle" significa abrir mão de uma parcela da soberania nacional, ou pelo menos limitá-la, uma vez que o processo de globalização traduz a preeminência das grandes empresas em detrimento dos Estados nacionais, que, embora ameaçados, não desaparecem, mas assumem outras funções.

Assim, tem-se por certo que a globalização, efetivada por tratados que prevêm, por exemplo, um banco central para controlar os bancos centrais dos Estados, parlamentos supranacionais e uma moeda única, bem como a impossibilidade de os Estados membros terem uma política econômica ou fiscal própria, obrigou o mundo a rever, doutrinariamente falando, o *conceito de soberania*, isto para citar apenas uma dentre as muitas tradicionais categorias juspolíticas que necessitam ser repensadas.

Nesse quadro, e para além da *soberania nacional*, importa saber como é que fica a questão da preservação da *soberania popular*, embutida na noção clássica de Nação, de modo a traduzir a vontade politicamente estruturada de um Povo e a legitimação democrática das decisões. Visando oferecer, ainda que provisoriamente, uma resposta a essa indagação, este trabalho intenta, a partir da constituição histórica do Estado-Nação, refletir sobre a problemática da soberania popular na complexidade das especificidades do Estado contemporâneo.

---

<sup>5</sup> Cf. TOURAINE, Alain. *Crítica à Modernidade*. p. 216.

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*. p. 146 (com grifos acrescidos).

## **O NASCIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO E A NOÇÃO DE SOBERANIA**

A noção de soberania - tanto nacional quanto popular - está intimamente associada ao Estado-Nação, de cujo histórico passamos a dar notícia, embora em apertada síntese.

Primeiramente, cumpre sabermos que o Estado-Nação é entendido pelos clássicos como a "*representação política* que implica o fato de que as populações que constituem uma sociedade no mesmo território reconhecem-se como pertencentes *essencialmente* a um poder soberano que emana delas e que as expressa".<sup>7</sup>

Historicamente, vamos encontrar suas origens na Europa Medieval, mais especificamente na Restauração Inglesa de 1690, se bem que a forte afirmação desse modelo de Estado deu-se com a Revolução Americana de 1776 e com a Revolução Francesa de 1789, ou seja, com o conjunto de revoluções que formam o que se usa denominar de as grandes "revoluções burguesas". Assim, a idéia de Nação, já presente nos pensadores do século XVIII e em Hegel,<sup>8</sup> passou a caracterizar toda a política moderna e contemporânea. O Estado-Nação passa a ser a realidade política por excelência, em torno da qual gravitam os atos históricos, persistindo ainda hoje, embora com o acréscimo de diversidades e novidades.

No momento de emergência do Estado-Nação foram derrubadas todas as barreiras que fragmentavam a atividade econômica e política e eliminadas as velhas lealdades feudais que tanto dificultavam a realização da unidade nacional.

Quanto à significação da Revolução na América do Norte, tem-se, dentre outros aspectos importantes, que a rebelião das treze colônias de origem britânica foi modelo de luta contra uma sujeição ilegítima, realizando a secessão a partir de embasamentos

---

<sup>7</sup> Cf. CHÂTELET, François, DUHAMEL, Olivier, PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. p. 85 (grifado no original).

<sup>8</sup> Hegel foi o pensador mais rigoroso e profundo dessa forma histórica que é o Estado-Nação, tendo como objeto de análise a Revolução Francesa e o Império Napoleônico daí derivado.

políticos retirados da própria metrópole, como a igualdade natural, a liberdade de empresa, o direito de usufruir da propriedade e dos frutos do trabalho, o direito de escolher as instituições e os magistrados mais convenientes, o direito de representação na Assembléia que decidia sobre seus problemas. O processo revolucionário levou à fundação, por agregação, da República dos Estados Unidos da América do Norte, tendo influído nos atos iniciais da Revolução Francesa e também espreado suas idéias às colônias espanholas e portuguesas da América do Sul.

Na França, a Revolução caracterizou-se como a luta da Nação (Terceiro Estado, composto pela burguesia e pelos artesãos, camponeses e operários) contra a tirania do Rei Luís XVI, representante da sociedade aristocrática baseada na desigualdade e na hierarquia. Diversamente do ocorrido nos Estados Unidos da América, o coletivo francês tinha uma forte imagem de Nação, sendo que a agitação revolucionária deflagrada em 1789 foi uma revolta ao agravamento da carga tributária incidente sobre o Terceiro Estado, decorrente da grande despesa do Estado com o sustento de uma nobreza parasitária. Foi justamente por ocasião da convocação dos Estados Gerais (que desde 1614 não se reuniam) visando aprovar novos impostos sem o princípio da votação individual, que daria maioria ao Terceiro Estado, que este, por proposta do abade Emmanuel Joseph Sieyès, declarou-se, separadamente, Assembléia Nacional, em uma ação irreversível contra as duas ordens privilegiadas: o clero e a nobreza.

Com a noção de *poder constituinte originário* elaborada por Sieyès, cuja titularidade era da Nação (soberana, una e indivisível) - estamento que agrupava, por sinal, a imensa maioria da população -, a Assembléia Constituinte elaborou a primeira Constituição européia escrita (1791), demonstrando ser uma autoridade anterior ao próprio Estado, legitimada para estabelecer a ordem jurídica.

A abolição dos privilégios (fiscais e sociais) reinantes no *Ancien Régime* deu-se em nome da liberdade e da igualdade. Da Nação (povo) emanavam todos os poderes, e o exercício da soberania teria que passar necessariamente pela implementação de uma Constituição, onde o poder constituinte, para ser eficaz,

deveria obedecer ao princípio da representação. E, embora a burguesia tenha colhido os melhores frutos da revolução, todos os novos direitos aí consagrados passaram a ser tidos como conquistas da humanidade ocidental devendo, portanto, ser preservados.

É salutar ter-se claro que foi Rousseau o teorizador do *princípio da soberania popular*, de acordo com o qual a idéia de que o Estado se constituía num domínio pessoal do Príncipe foi substituída pela idéia de que o Estado pertence ao povo, definido a partir de então como um conjunto de cidadãos, e não mais como um conjunto de súditos.

Assim, com o Estado-Nação nasceu o Estado clássico de Direito, ou, melhor dito, nasceram os Estados Constitucionais limitados pelo Direito, detendo o povo a titularidade daquele único poder capaz de criar uma Constituição (ou de “constituir” um Estado), qual seja, o Poder Constituinte Originário.

### ***REFLEXOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE A SOBERANIA POPULAR E O PODER CONSTITUINTE***

A compreensão dos processos de criação de uma Constituição e da reforma constitucional passaram a incorporar indubitável capítulo na Teoria Constitucional desde o surgimento das clássicas aportações de Sieyès, Jellinek e Bryce sobre o tema, firmadas nos séculos XVIII e XIX, e continuam sendo tratados com profusão pelas contemporâneas Doutrina Constitucional e Teoria do Estado.

Embora o poder de criação de uma Constituição de alguma forma se manifeste em relação a qualquer modelo constitucional adotado, é bem verdade que só tem sentido se falar em poder de reforma constitucional (Poder Constituído, Derivado) a respeito daqueles países que adotam uma Lei Fundamental notavelmente rígida, ou seja, que estabelece mecanismos institucional-procedimentais explicitamente tendentes a dificultar qualquer futuro retoque do constitucionalmente acordado.

Nos sistemas democráticos representativos de matriz clássica "toda modificación del orden constitucional de libertades acordado ha de ser legitimada sobre las bases conjuntas de su *aceptación por el pueblo* (depositario y titular de la soberanía) y de su *participación*, a la que se reconduce, en última instancia, la voluntad inspiradora de la adopción de decisiones."<sup>9</sup>

A Constituição, erigida como a norma fundacional de um Estado de Direito, diretamente vinculante para os poderes públicos e para os cidadãos, como produto de um pacto cuidadosamente elaborado possui, regra geral, dificuldade formal de modificação. Essa ênfase no caráter rigorosamente lógico-formal do ordenamento constitucional foi concebida a partir dos valores básicos do Estado liberal clássico.

Ocorre que este Estado nacional - liberal clássico - encontra-se, atualmente, em crise de identidade e, com ele, "não só a própria idéia de Constituição, mas todo o direito público criado pelo paradigma legalista para promover a organização jurídico-política do poder",<sup>10</sup> sendo uma das expressões dessa crise a crescente autonomia das organizações empresariais com relação aos Estados nacionais. Se por um lado os maiores arautos da globalização chegam a combater os Estados-Nações,<sup>11</sup> por outro o enfraquecimento e o perecimento dos mesmos parecem ser conseqüências naturais e automáticas do processo de globalização econômica. Com efeito, passam os Estados Nacionais por inúmeras rupturas,<sup>12</sup> as quais têm como denominador comum o

---

<sup>9</sup> Cf. AGUILAR, Juan Fernando Lopez. Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución. p. 60. Grifado no original.

<sup>10</sup> FARIA, José Eduardo. Globalização Econômica e Reforma Constitucional. p. 17.

<sup>11</sup> Cf. COSTA, Darc Antonio da Luz. A Globalização. p. 163.

<sup>12</sup> As mais importantes, conforme o escólio de José Eduardo Faria, são as seguintes:

- 1 - mundialização da economia, mediante a internacionalização dos mercados de insumo, consumo e financeiro, rompendo com as fronteiras geográficas clássicas e limitando crescentemente a execução das políticas cambial, monetária e tributária dos Estados nacionais;
- 2 - desconcentração do aparelho estatal, mediante a descentralização de suas obrigações, a desformalização de suas responsabilidades, a privatização de empresas públicas e a 'deslegalização' da legislação social;
- 3 - internacionalização do Estado, mediante o advento dos processos de integração formalizados pelos blocos regionais e pelos tratados de livre comércio e a subsequente revogação dos protecionismos tarifários, das reservas de mercado e dos mecanismos de incentivos e subsídios fiscais;

esvaziamento de sua soberania e autonomia eis que, por um lado, o Estado “já não pode mais almejar regular a sociedade civil nacional por meio de seus instrumentos jurídicos tradicionais, dada a crescente redução de seu poder de intervenção, controle, direção e indução” e, por outro, “ele é obrigado a compartilhar sua soberania com outras forças que transcendem o nível nacional.”<sup>13</sup>

Assim, é possível que, em consonância com o acontecido nos ordenamentos jurídicos da Comunidade Européia, tenha lugar uma certa elasticidade constitucional que seja compatível com um elevado grau de rigidez formal, isto é, uma troca do sentido jurídico-material da Constituição sem modificações formais e explícitas de sua letra. É o que se verifica no progressivo processo de globalização/integração européia, com a superposição do ordenamento eurocomunitário aos Direitos estatais, sob o signo da supranacionalidade.

De modo geral, sob os influxos da internacionalização das relações econômicas, sociais, culturais, científicas, tecnológicas, artísticas e esportivas dentro dos blocos e megablocos constituídos e em surgimento, a própria Teoria Constitucional parece tender a se flexibilizar, como todo o Direito contemporâneo, a fim de provocar as reformas constitucionais necessárias. Ao analisar o problema da subsistência do conceito de soberania - mesmo entendido de forma ampla e flexível após os passos qualitativos dados por Maastricht - e as revisões constitucionais paralelamente operadas em países comunitários europeus (com relevo para Portugal, França e Alemanha), o constitucionalista lusitano Jorge

- 
- 4 - desterritorialização e reorganização do espaço da produção, mediante a substituição das plantas industriais rígidas surgidas no começo do século XX, de caráter ‘fordista’, pelas plantas industriais ‘flexíveis’, de natureza ‘toyotista’, substituição essa acompanhada pela desregulamentação da legislação trabalhista e pela subsequente ‘flexibilização’ das relações contratuais;
  - 5 - fragmentação das atividades produtivas nos diferentes territórios e continentes, o que permite aos conglomerados multinacionais praticar o comércio inter-empresa, acatando seletivamente as distintas legislações nacionais e concentrando seus investimentos nos países onde elas lhes são mais favoráveis;
  - 6 - expansão de um direito paralelo ao dos Estados, de natureza mercatória (‘lex mercatoria’) como decorrência da proliferação dos foros de negociações descentralizados estabelecidos pelos grandes grupos empresariais.” Cf. FARIA, J. E. (Org.) *Direito e Globalização Econômica...* p. 10 e 11.

<sup>13</sup> Idem, *ibidem*. p. 11.



Miranda diz ser inteiramente legítimo perguntar-se se as alterações das Constituições para permitir a ratificação do tratado se situariam ainda no domínio do poder de revisão ou se não envolveriam já o exercício de um verdadeiro poder constituinte. E arremata: “Daí que, em contrapartida, também já tenha sido sugerido que *o tratado representaria uma primeira manifestação de um poder constituinte europeu.*”<sup>14</sup>

É necessário frisarmos que este estudo trata de reflexões em abstrato a respeito da União Européia e do MERCOSUL - Mercado Comum do Sul, e não sobre Constituições específicas dos países integrantes de tais Uniões. E o faz porque ambas as integrações foram instituídas por *tratados* (*o de Maastricht*, assinado por doze Estados membros da Comunidade Européia em 7 de fevereiro de 1992, teve seu processo de ratificação concluído em outubro de 1993 e entrou em vigor em 1º de novembro de 1993, e *o de Assunção*, assinado em 1991 como documento pactual preliminar de integração, prevendo um cronograma de realização que teve sua primeira fase de implantação concluída em 31 de dezembro de 1994), e onde para ambos a coexistência de sistemas jurídicos distintos tem criado - ou pelos menos o fez inicialmente - entraves à concretização das trocas e da livre circulação de bens, pessoas e serviços.

Em sua atual configuração, a Europa comunitária compreende quinze países<sup>15</sup> teoricamente soberanos, todos inscritos na categoria de Estados democráticos de Direito, embora com diversidade de formas estatais (Estados Unitários, Estados Federais, e algumas categorias intermediárias, de que são exemplos o Estado “regional” italiano e o Estado espanhol “das autonomias”).<sup>16</sup> A realidade comunitária é uma construção jurídica que tem um ordenamento eurocomunitário como um sistema próprio, autônomo e sobreposto aos nacionais estatais por meio de princípios e mecanismos específicos, notadamente:

---

<sup>14</sup> Cf. MIRANDA, Jorge. O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa. p. 21. (grifamos)

<sup>15</sup> Tendo o Tratado de Maastricht inicialmente sido assinado por doze países, desde 1º de janeiro de 1995 três novos Estados partilham a construção comunitária: a Áustria, a Suécia e a Finlândia.

<sup>16</sup> Cf. DIAS, Vitorino Vieira. A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional. p. 178.

primazia, efeito direto e aplicação uniforme do ordenamento jurídico comunitário em todos os Estados membros. Quer dizer: caracteriza-se tal ordenamento jurídico pelo traço da supranacionalidade, fazendo com que os elementos constitutivos das instituições da Europa Comunitária transcendam às competências normativas dos Estados membros, em virtude da cessão de atribuições, ou de denominados "âmbitos de soberania".

Se isto é uma realidade na Europa, já se iniciaram as tratativas para algo semelhante em nível de Mercosul, cujos países integrantes (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, mais os associados Chile e Bolívia) discutem, no contexto de uma soberania compartilhada, a criação e instalação de um tribunal e de um parlamento supranacionais, visando à supremacia de uma legislação "mercosulina". O direito comunitário exigirá, sem sombra de dúvida, uma reestruturação jurídica, já havendo referências a um "Direito da Integração", a um "Direito Comunitário" e até mesmo a um "Direito Metaconstitucional", este "capaz de produzir normas e atos concretos com eficácia não só sobre os Estados-Membros como sobre as pessoas físicas e jurídicas a eles sujeitas."<sup>17</sup>

Mas como se dariam - ou como se dão -, afinal, os *reflexos da globalização* em relação à *soberania popular*? Dão-se no sentido da *subtração do poder constituinte do povo*.

Inicialmente, é preciso ter-se claro que a noção de "integração econômica" pode ser expressa como uma passagem necessária pela divisão do trabalho internacional, demandando, para sua efetivação, da mobilidade dos fatores de produção à escala internacional, ou seja, supõe a eliminação das restrições à livre circulação dos fatores de produção, visando criar um Mercado Comum (que prima pela livre circulação de bens, de pessoas, de capitais e de serviços) e, por fim, instaurar uma União Econômica. Um programa de integração não possui apenas objetivos de cunho econômico envolvidos, mas são estes os mais visíveis orientadores dos Mercados Comuns, os quais só são possíveis dentro de um

---

<sup>17</sup> Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. MERCOSUL - minilateralismo e metaconstitucionalismo. p. 211.

quadro “comunitário”, “onde as diferenças nacionais sejam harmonizadas em consideração aos objetivos comuns, uma legislação supranacional elabore regras harmonizadoras, com o fito de regular o agir das empresas, dos bancos, e dos empresários.”<sup>18</sup> Justamente para conciliar o exercício das quatro liberdades acima referidas com os ordenamentos jurídicos nacionais dotados de características próprias, diferentes uns dos outros e por isto mesmo dificultadores das trocas, fazem-se necessárias mudanças, exigem-se adaptações, as quais, em grande monta, são feitas através de *reformas às Constituições*, apresentadas como um conjunto de medidas periféricas, mas que muitas vezes representam mudanças substanciais nos textos constitucionais.

No contexto da globalização, a tese da “*desconstitucionalização*” é defendida por “economistas neoliberais”, os quais consideram controvertidas principalmente as matérias constitucionais referentes à previdência, ao sistema tributário, à estrutura fiscal, ao mercado de trabalho e à organização econômica, significando a “eliminação de capítulos inteiros das Constituições e a posterior regulação das matérias por eles disciplinadas com base em leis ordinárias aprovadas por maioria simples.”<sup>19</sup> Do mesmo modo, os processos de integração têm como objetivo primordial a “*desregulamentação*” e o submetimento da atividade econômica às leis do mercado.

Estévez Araujo, ao analisar a integração européia, entende a Constituição como um “processo”, o que se dá quando seu conteúdo é determinado e vai sendo modificado por meio de mecanismos que não correspondem aos que classicamente são entendidos como “processos constituintes”, tampouco aos procedimentos de reforma da Constituição. O autor espanhol, embora diga que na atualidade não exista uma “Constituição Européia” no sentido estrito do termo, apregoa a existência de um sistema constitucional europeu de caráter fragmentário, na medida em que não abarca todas as matérias e competências próprias de

---

<sup>18</sup> Cf. FRADERA, Vera Maria Jacob de. A circulação de modelos jurídicos europeus na América Latina: um entrave à integração econômica no Cone Sul? p. 20 e 21.

<sup>19</sup> Cf. FARIA, José Eduardo. Op. cit., p. 11.

um Estado, abarcando, de início, matérias relativas à política econômica, à política exterior e à defesa comum, à justiça e à segurança interna. Essa transferência de competências é feita, em sua grande maioria, pelas chamadas “cláusulas de escape” das Constituições dos Estados membros, como aquelas que permitem que por meio de lei orgânica sejam ratificados tratados internacionais que impliquem transferência de competências derivadas da Constituição, a exemplo do art. 93 da Constituição Espanhola vigente.<sup>20</sup>

Ao tratar do impacto da configuração do sistema constitucional europeu sobre as Constituições dos Estados membros, Estévez Araujo refere que o processo tem dado lugar a uma série de modificações nos textos constitucionais, verificadas fundamentalmente de modo informal, isto é, *não utilizando os procedimentos formais de reforma da Constituição*. É neste sentido que a “Constituição” européia confere às Constituições estatais o caráter de processos, *violando inclusive princípios do Estado de Direito*, mormente o da *soberania popular*,<sup>21</sup> já que las dicisiones políticas fundamentales no las adoptan órganos elegidos directamente por los ciudadanos. El órgano representativo por excelencia - el Parlamento - carece prácticamente de capacidad decisoria. Por otro lado, los Parlamentos nacionales tienen poca participación en la elaboración de la política comunitaria. Esta política es el resultado del acuerdo de voluntades de los representantes de los gobiernos o de decisiones de la tecnocracia de la administración comunitaria. Así pues, si el órgano representativo carece de capacidad

---

<sup>20</sup> Cf. ESTÉVEZ ARAUJO, J. A. El problema de la unidad europea y de los Estados nacionales. p. 37.

<sup>21</sup> Viola também o princípio da separação dos poderes, pois não mantém a separação entre o Poder de Legislar e o Poder de Executar as leis ao concentrar o poder legislativo nos órgãos de caráter executivo e, por outro lado, acaba alterando o equilíbrio entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, posto que a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias tem modificado o grau de sujeição do juiz à lei ao admitir que um juiz possa deixar de aplicar uma lei estatal quando esta contradiga a normativa comunitária, decisão esta que pode ser adotada sem necessidade de uma consulta prévia ao Tribunal Constitucional, ainda que exigida pela Constituição para o caso de leis inconstitucionais. Desrespeita, da mesma forma, o princípio da legalidade da Administração, posto que a administração comunitária pode auto-habilitar-se para realizar prontamente tudo o que seja necessário para a implementação das políticas comunitárias. Idem, ibidem. p. 40.

decisoria, los órganos con capacidad decisoria carecen de representatividad e incluso de responsabilidad.<sup>22</sup>

Há de se ter em conta os limites da reforma da Constituição. O poder que possui o parlamento de reformar a Constituição é um poder constituído, mas não para substituir uma Constituição existente por outra nova. Isso somente o titular do Poder Constituinte pode fazer, i. e., o povo. Aquele poder não pode dispor sobre a Constituição em sua totalidade, estando legitimado apenas a atuar nos marcos instituídos pela própria Constituição. Neste ponto Estévez Araujo chama a atenção para o que está se verificando no processo de integração europeia: uma *translação do próprio poder constituinte a instâncias estatais e supraestatais distintas de seu titular originário, o povo*.<sup>23</sup>

Segundo a concepção clássica do poder constituinte, formulada por Sieyès, o mesmo é apresentado como um poder que é exercido em um momento determinado fundamentalmente no marco de uma revolução, em que o velho regime é abolido e substituído por um novo em virtude da decisão do titular do poder constituinte que instaura uma nova Constituição. Pode a modificação da ordem constitucional, porém, ser também produto de um processo continuado de alterações informais. Ainda no escólio de Estévez, é esta última forma de exercício do poder constituinte que está tendo lugar no percurso da integração europeia, em que a contínua transferência de competências aos “organismos europeus” e as alterações provocadas pelo funcionamento do sistema constitucional europeu *acabam por afetar o conteúdo essencial das Constituições* e põem em questão a soberania dos Estados. Tal fenômeno permite aplicar aos Estados europeus o qualificativo de “*Estados mutantes*”, já havendo autores afirmando que isso leva a cabo uma “*revolução furtiva*”.<sup>24</sup>

É, por fim, como consequência dessa “revolução furtiva” que resulta afetada essencialmente “*la soberania popular al disminuir la capacidad de participación de los ciudadanos en el ejercicio de*

---

<sup>22</sup> ESTÉVEZ ARAUJO, J. A. Op. cit., p. 39.

<sup>23</sup> Idem, ibidem. p. 43.

<sup>24</sup> Id. ibid.

*las facultades soberanas.*"<sup>25</sup> Assim, furtando dos cidadãos nacionais a possibilidade de pronunciamento e consentimento nos processos de feitura e/ou de modificação essencial dos textos constitucionais, está-se subtraindo dos mesmos o exercício da titularidade do Poder Constituinte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refere-se este breve estudo à situação genérica daqueles Países que abrem mão de parte de sua soberania nacional para se submeterem a uma soberania internacional comunitária.

A noção clássica de Estado-Nação assenta-se na noção de soberania, e a globalização, por sua vez, assenta-se na noção de capital, uma vez que o processo de globalização financeira precede a atual onda de transnacionalização produtiva e acaba por redefinir a divisão internacional do trabalho e do poder, verificando-se uma crescente perda de soberania econômica e política de um número também crescente de Estados nacionais.<sup>26</sup>

A globalização existe e configura a nova ordem internacional, indicando, inclusive, que estamos diante de um processo irreversível em escala mundial. Apesar de já ser certo que o processo globalizador obriga a repensar o conceito de soberania, há, ainda, poucos escritos sobre o tema específico da soberania popular, embora não sejam escassos os que versam sobre a soberania nacional. Por isso mesmo, este artigo encerra uma vocação muito modesta, qual seja, a de levantar algumas idéias para estimular a reflexão sobre a soberania popular em um tal contexto, sem apresentar certezas, muito antes interrogações.

As convenções regionais destinadas à criação de Tribunais internacionais, por exemplo, transcendem as soberanias nacionais e exigem a conformação das Constituições ao acordado, eis que a transferência ou outorga da soberania tornou-se indispensável para o aperfeiçoamento juspolítico dos Mercados Comuns. Assim, a

---

<sup>25</sup>Id. *ibid.* (com grifos acrescidos)

<sup>26</sup>TAVARES, Maria da Conceição. *Tendências de Globalização, crise do Estado Nacional e seus impactos sobre o Brasil.* p. 220.

soberania perde significação, não, porém, sem causar perplexidades.

Nesse contexto, a grande questão é saber como coadunar o princípio da democracia, que preconiza a participação dos cidadãos e das pessoas interessadas nos processos decisórios em geral e, assim, na legitimação da ação supranacional, com o princípio da primazia de um direito metaconstitucional, como vem sendo denominado. Certo é que o consenso dos governados dos Estados associados deve ser mantido, isto é, o acordo de todas as pessoas que, em última análise, são as destinatárias e autoras de todo o Direito: *Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari*<sup>27</sup> (tudo aquilo que atinge a todos, todos devem aprovar).

O povo deve recuperar o poder constituinte que lhe tem sido subtraído, sendo apontados como caminho para tal, por exemplo, o submetimento das “reformas” constitucionais a plebiscitos, garantindo que sejam aprovadas pelo povo enquanto titular do poder constituinte *na medida em que tais reformas afetam o núcleo essencial das Constituições*. E, indo mais além, uma segunda sugestão seria a proposta de abertura de um processo constituinte (europeu ou *mercosulino*) de caráter amplo e explícito, no qual os cidadãos pudessem ter um papel ativo na elaboração de propostas, visando evitar que permaneçam limitados a referendar propostas previamente elaboradas pelas respectivas instâncias técnicas e políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Juan Fernando Lopez. Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n. 77, p. 57-93, jul./set. 1992.

ALMEIDA, Paulo Roberto de (Coord.). *MERCOSUL: textos básicos*. 2. ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1992. 166 p.

---

<sup>27</sup> *Corpus Juris Civilis*, Justiniano, 5, 59, 5, 2.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução por Carmen C. Varriale ...[et al.]. 4. ed. Brasília: UnB, 1992. Obra em 2 v. Tradução de: Dizionario di Politica.
- CHÂTELET, François, DUHAMEL, Olivier, PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. 399 p. Tradução de: Histoire des idées politiques.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias. Tradução de Lydia Christina. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1992. 440 p. Tradução de: Les grandes oeuvres politiques.
- CHOMSKY, Noam. As várias caras da dominação. *Cadernos do Terceiro Mundo*, Rio de Janeiro, a. XXII, n.199, p. 6-13, abr./maio 1997.
- COSTA, Darc Antonio da Luz. A Globalização. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, a. XI, n. 30, p. 161-178, 1995.
- DIAS, Vitorino Vieira. A regionalização, o desenvolvimento regional e a coesão nacional. *Nação e Defesa - Revista de Assuntos Políticos, Económicos, Científicos e Militares*, Lisboa/Portugal, a. XXI, n. 80, p. 173-201, out./dez. 1996.
- ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio. El problema de la Unión Europea y de los Estados Nacionales. *Mientras Tanto*, Barcelona/Espanha, n. 57, p. 35-48, mar. 1994.
- FARIA, José Eduardo. Globalização Econômica e Reforma Constitucional. *Revista dos Tribunais/Fasc. Civ.*, São Paulo, a. 86, v. 736, p. 11-19, fev. 1997.
- \_\_\_\_\_ (Org.). *Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996. 160 p.
- FIORI, José Luís. Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas. *Ciência Hoje*, v. 16, n. 96, p. 24-31, dez. 1993.



- FRADERA, Véra Maria Jacob de. A circulação de modelos jurídicos europeus na América Latina: um entrave à integração econômica no Cone Sul? *RT/Fasc. Civ.*, a. 86, v. 736, p. 20-39, fev. 1997.
- KUNTZ, Rolf. O Neoliberalismo é um integrismo. *Revista da USP*, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, n. 17, p. 54-61, mar./abr./maio 1993.
- LAGASTRA NETO, Caetano, RULLI JÚNIOR, Antonio. Justiça supranacional. *Folha de São Paulo*, 28 jun. 1997. Caderno 3, p. 2.
- LOPES, Ernâni. Globalização dos mercados, integração européia e soberania nacional. Tópicos de leitura para a viragem do século. *Nação e Defesa - Revista de Assuntos Políticos, Económicos, Científicos e Militares*, Lisboa/Portugal, a. XXI, n. 80, p. 13-26, out./dez. 1996.
- MATTOS, Carlos de Meira. Estado Nação e Globalização. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, a. XII, n. 32, p. 93-96, 1996.
- MIRANDA, Jorge. O Tratado de Maastricht e a Constituição Portuguesa. *R. Trib. Reg. Fed. 1ª Reg.*, Brasília, 8 (3), p. 17-30, jul./set. 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. MERCOSUL - minilateralismo e metaconstitucionalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 32, n. 128, p. 207-220, out./dez. 1995.
- OLIVA, Luiz Antonio Lucena de. Ética, utopia e globalização. *Leopoldianum - Revista de Estudos e Comunicações*, Santos/SP, v. XXII, n. 62, p. 59-65, 1996.
- O SÉCULO DE HOBBSAWM - Entrevista. *Folha de São Paulo*, 22 jun. 1997. Caderno Mais, p. 8 e 9.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. Tradução por Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São

Paulo: 34, 1996. 360 p. Tradução de: *Economic Crisis and State Reform in Brazil*.

\_\_\_\_\_. Pensar a mudança vertiginosa. *Folha de São Paulo*, 18 maio 1997. C. 1, p. 3.

PRZEWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Tradução por Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 167 p. Tradução de: *The State and the Economy under Capitalism*.

SANDRONI, Paulo (Org.). *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1989. 331 p.

SARDENBERG, Ronaldo. Globalização: visão do Atlântico Sul. *Nação e Defesa* – Revista de Assuntos Políticos, Económicos, Científicos e Militares, Lisboa/Portugal, a. XXI, n. 80, p. 35-55, out./dez. 1996.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa/Que é o Terceiro Estado?. Tradução por Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986. 155 p. Tradução de: *Qu'est-ce que le Tiers État?*

TAVARES, Maria da Conceição. Tendências de Globalização, crise do Estado Nacional e seus impactos sobre o Brasil. In: *O Estado que nós queremos*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1993. p. 219-230.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Tradução por Elia Ferreira Edel. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995. Tradução de: *Critique de la modernité*.

VIDAL, José Walter Bautista. *O esfacelamento da Nação*. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995. 216 p.