

**A HERMENÊUTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DE SUAS
DISPOSIÇÕES PARA O ADVENTO DE UM ESTADO SUPRANACIONAL
PLURINACIONAL NA AMÉRICA LATINA**

**THE HERMENEUTICS OF THE FEDERAL CONSTITUTION AND ITS
PROVISIONS FOR THE ADVENT OF AN SUPRANATIONAL STATE
PLURINATIONAL IN LATIN AMERICA**

Maria Goretti Dal Bosco¹
Mário Henrique Nóbrega Martins²

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a Carta Constitucional de 1988 enquanto instrumento de materialização de um projeto de integração jurídica, política e econômica da América Latina para a criação de um modelo Plurinacional de Estado. Tendo como marco histórico o desenvolvimento de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, e o advento de tecnologias que permitiram um relevante avanço tecno-científico, desde a segunda metade do século XX até os dias atuais, propiciando uma mudança de paradigmas nas Relações Internacionais interestatais, evidenciam-se grandes alterações nas interações políticas, econômicas, sociais e jurídicas entre os Estados em um mundo pós-positivista. Diante disso, servindo-se do método indutivo, a partir do estudo da Constituição do Brasil, elaborou-se pesquisa que identifica os aspectos positivos e negativos presentes na Magna Carta para o desenvolvimento de um modelo geopolítico integrado na América Latina. Entretanto, observa-se que o melhor entendimento acerca da problemática principal exige um estudo prévio de questões paralelas que não estão ligadas diretamente ao campo do Direito, seja em sua seara Constitucional, seja em sua seara Internacional. De tal modo, o presente estudo se baseia em análise anterior de aspectos históricos, de uma introdutória análise econômica, bem como de uma perspectiva política e social, tanto do paradigma do modelo europeu do pós 2ª Guerra Mundial, quanto do contexto latino-americano, marcado por períodos ditatoriais, com posterior redemocratização, além de avanços e retrocessos sociais que indicam particularidades inerentes à região.

Palavras-chave: Estado Plurinacional. Constituição do Brasil. União Europeia. Integração jurídica na América Latina. Mitigação de barreiras alfandegárias.

ABSTRACT

The present essay pretends to analyze the 1988 Brazilian Constitution as an instrument of effectiveness of a juridical, political and economical integration for the Latin

¹ Professora Dra. do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal Fluminense. Email: mgdbosco@gmail.com

² Discente da graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense.

America, with the scope of the creation of a Multinational State. Based on the historical mark of the development of international organisms, as the United Nations and the European Union, and the appearance of high technologies - which has permitted a relevant technical-scientific advance, since the second half of the 20th Century until the current days, making it possible a huge change on the paradigms on the International Relations between the Nations - it becomes evident that there are many alterations on the political, economical, social and juridical interactions between the Nations in a world of the post-positivism era. Due to those facts, and based on the inductive method, with a massive research on the Brazilian Constitution, the present work was elaborated to submit the positives and the negatives aspects of the Fundamental Rule to develop an integrated geopolitical model on the Latin America. However, the best understanding about the main problem of this article requires a previous study of parallel questions not directly connected with the field of the Law, both in its International and Constitutional areas. That is why the present research is grounded by a previous analysis of historical, political and social aspects, including also a brief introduction of economic factors, with an overview both in the European model from the Post World War II and the Latin-American context, the last one characterized by periods of dictatorships and posterior re-democratization, other than advances and retreats that indicate particularities intrinsic to the region.

Keywords: Plurinational State. Brazilian Constitution. Latin America. Juridical integration on the Latin America. Mitigation of the customs barriers.

1 INTRODUÇÃO

Busca o presente estudo produzir uma análise da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enquanto instrumento fomentador da integração dos povos da América Latina, de modo a se verificar, ainda, questões legais, sociológicas, políticas e econômicas que propiciem o fenômeno do surgimento de uma ordem jurídica supra-estatal também no continente americano, a exemplo do que se verifica no continente europeu desde o advento da União Europeia, que possui sua formatação atual desde o ano de 1993.

Nesse sentido, o que se vislumbra com este trabalho é a busca pela resposta ao questionamento quanto à possibilidade de se assegurar, no continente americano, mais especificamente na América Latina, um modelo geopolítico com contornos semelhantes ao que se verifica pelo modelo europeu – através de um debate participativo e integrativo para a materialização de um Estado, em sua concepção supranacional, que propicie o desenvolvimento latino-americano e que leve em consideração as mais diferenciadas realidades vividas pelos povos, sejam eles os originários ou aqueles que derivam de uma colonização ibérica.

O estudo aborda os conceitos de pluralismo supranacional e pluralismo jurídico, de modo a estabelecer as possibilidades de integração a partir de uma visão colaborativa entre os países da América Latina.

Inicialmente, há de se ressaltar também a existência de um modelo integrativo – mas sob o viés meramente econômico – que subsiste na América do Sul, uma vez que o Mercosul (Mercado Comum do Sul), criado a partir do Tratado de Assunção, de 1991, é marco que notabiliza uma movimentação do cone-Sul com a finalidade de se atingir, em um futuro breve, um nível de integração internacional que atinja traços comuns ao que se pode perceber no modelo europeu.

A partir desse raciocínio, importa analisar, para o melhor entendimento acerca da temática exposta – por meio de uma breve explanação histórica – semelhanças e diferenças marcantes entre os dois continentes que possam tender a afastar ou aproximar o ideário de uma consubstanciação de modelo econômico-político-jurídico de caráter Plurinacional dentro do mapa latino-americano

Além disso, em momento posterior, há também de se verificar como foram traçados os avanços sociais e legais que permitiram ao continente europeu promover uma drástica alteração na questão das relações interestatais, com o advento, por exemplo, do Acordo de Schengen, responsável pela livre circulação de pessoas nos países signatários do pacto.

Feitas as análises históricas e comparativas das estruturas legais e sociais presentes nos sistemas geopolíticos latino e europeu, o estudo aborda a Constituição da República Federativa do Brasil, de modo a verificar se as disposições presentes na Magna Carta – não somente em matéria adstrita ao Direito Internacional e ao Direito Constitucional, mas, também, atinentes a outros ramos do Direito – tendem a possibilitar um modelo continental totalmente integrado.

2. PLURALISMO E INTEGRAÇÃO

1.1. Acepções do pluralismo: supranacional, infranacional e jurídico.

Sob a perspectiva do pluralismo, observa-se que este pode ser compreendido em duas acepções distintas: o pluralismo infranacional³ e o pluralismo supranacional. Quanto ao pluralismo infranacional, podem ser utilizados dois exemplos clássicos: um, em que há uma política estatal definida e outro, que se solidifica às margens do Direito posto. A primeira hipótese é aquela que se materializa nas Constituições da Bolívia⁴ e do Equador⁵, em que o Poder Constituinte originário estabeleceu uma Carta Fundamental com ampla participação popular e com total participação dos mais diversos setores da sociedade, dando-se maior importância aos cidadãos originários do país: as populações indígenas.

Há, de outro lado, um pluralismo jurídico⁶ a par do sistema jurídico legitimado pelo Estado e que, no Brasil, tem forma na existência de diversas comunidades carentes dominadas por entidades paralelas que, em regra, são controladas pelo tráfico de drogas local.

Já o pluralismo supranacional⁷ é aquele que tem como objetivo a integração de uma gama de países em um único Estado, de forma a transbordar os limites nacionais, para a promoção de objetivos compactuados por todos os Estados-membros.

Neste estudo se busca estabelecer premissas de uma conexão entre os elementos de um ideário plural – de maneira em que o desenvolvimento dos povos latino-americanos se dê de maneira participativa e integrativa, com a ideia de um ente

³ Boaventura de Sousa Santos indica uma diferenciada gama de situações de pluralismos jurídicos, como “um conjunto de questões novas para a prática do direito colonial, politicamente dominante, e para a ciência jurídica que o servia”, mas também em outra análise “em que populações autóctones <nativas> ou <indígenas>, quando não totalmente exterminadas, foram admitidas ao direito do conquistador com a permissão, expressa ou implícita, de em certos domínios continuarem a seguir seu direito tradicional”. SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*. Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988. p. 74-75.

⁴ *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Artículo 1: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, autonómico y descentralizado, independiente, soberano, democrático e intercultural. Se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.* (Tradução livre)

⁵ *Constitución de La República del Ecuador. Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.* (tradução livre)

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*. Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988. p. 17-43.

⁷ Joaquim Leonel de Rezende Alvim explica que a insurgência de tal modelo advém de uma insuficiência na resolução de conflitos, tendo como maior exemplo a União Europeia, de modo que “[...] a ideia dos pais fundadores do modelo europeu (Jean Monnet e Robert Schuman), era de incentivar solidariedades econômicas transnacionais que, consolidadas, reverteriam em solidariedades políticas.”. REZENDE ALVIN, Joaquim Leonel. *Direito e Integração Econômica: Será a livre circulação do fator trabalho o embrião de uma cidadania comum?* In *Revista da Faculdade de Direito da UFF*, v. 1. 1998, p. 38.

supranacional – que possa concretizar muitos dos anseios e mitigar as desigualdades que prevalecem até os dias atuais no continente.

1.1.2. Breve histórico da integração

O desenvolvimento de um Mercado Comum na América do Sul não está desconectado do contexto político e econômico das relações internacionais no século XX, sendo ele, portanto, elemento de um fenômeno que se originou ao final da 2ª Guerra Mundial, tendo enquanto marcos iniciais tanto a Carta de São Francisco – acordo internacional responsável pela criação da Organização das Nações Unidas – quanto o advento da União Europeia, notabilizada, ao mesmo tempo, pelo Tratado de Roma, responsável pela constituição de uma “Comunidade Econômica Europeia (CEE)”, em 1957, e pelo Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia em seus atuais contornos, no ano de 1992, entrando em vigor no ano seguinte.

Entretanto, para além de um viés notadamente econômico, que possibilita a união de diversos Estados-Nações em blocos que objetivam o fortalecimento econômico e uma estabilidade regional, há outro fator preponderante para o advento de tal união entre diversos países de um mesmo continente: o fator político.

O continente europeu tem sua história marcada por diversos conflitos, estes que foram motivados por diversas questões, cada uma em seu tempo. Fatores como a economia, a religião, a disputa por poder, o revanchismo, o nacionalismo e até mesmo outros extremismos, como a busca pela materialização de um “espaço vital”, foram algumas das causas para o advento de inúmeras guerras no Velho Continente, desde sua gênese até a metade do Século XXI.

Tais questões foram, dentre outros tantos motivos igualmente relevantes, preponderantes para o desenvolvimento de um bloco que pudesse permitir um desenvolvimento não apenas nacional, mas continental, com contornos supranacionais. No entanto, ainda que as primeiras décadas tenham exibido um projeto extremamente bem-sucedido, há sinais de problemas na relação entre parceiros do bloco. São exemplos mais notórios os casos da Grécia – em que uma crise econômica se arrasta desde 2008 e vem causando retração do Produto Interno Bruto, com aumento do desemprego, a multiplicação de protestos e até mesmo o calote da dívida em face do FMI – e o recente *Brexit*, em que a Grã-Bretanha decidiu – por meio de referendo – sua saída da União Europeia. Esse último exemplo ainda não teve seu desfecho totalmente

concretizado, mas já exhibe a perda de força do bloco, outrora unânime no cenário europeu.

Feita a abordagem da inovação geopolítica que se percebeu com a gênese e ascensão da União Europeia, parte-se agora para uma breve análise do contexto histórico e político sul-americano e latino-americano, o qual tem como ponto máximo o desenvolvimento do Mercosul, e que ainda vive a expectativa da possibilidade de concretização de um bloco semelhante ao que se observa no modelo europeu, com conexões supranacionais também nos âmbitos jurídico, político e social.

Os países que integram a América Latina possuem sua história contemporânea marcada por muitas semelhanças, tendo em vista que foram alvo de modelos conexos de colonização, tanto por Portugal quanto pela Espanha: o denominado modelo de exploração, “[...]cujo sentido básico seria de fornecer ao comércio europeu gêneros alimentícios ou minérios de grande importância”⁸, sem que se pensasse de maneira mais profunda em um desenvolvimento econômico e social local, de modo que, em princípio, os países que integram a América Latina só tinham como função suprir as necessidades do continente europeu.

Uma das diferenças mais marcantes, todavia, ocorreu na forma de emancipação de tais países em torno de seus colonizadores. Se por um lado, o Brasil se emancipou por ato de um nobre pertencente à Coroa portuguesa e manteve o modelo absolutista até o fim do século XIX, os países de língua espanhola perceberam um fenômeno de separação mais duro, em que se verificou uma intensa fragmentação seguida de sucessivas crises políticas internas, cada país a sua maneira.

Há de ressaltar, também, que o exemplo latino-americano em muito difere do exemplo europeu no que concerne às disputas bélicas, observando-se que o único confronto armado de grandes proporções que se tem notícia entre os países pertencentes à região foi a Guerra do Paraguai (1864-1870), de modo que há na região uma estabilidade muito maior do que no continente europeu, tendo a história como parâmetro.

De modo geral, sem enfatizar questões intrínsecas de cada Estado e que, por não ser o escopo da presente pesquisa, não serão destrinchadas, a América Latina apresenta certa homogeneidade em seus contextos políticos, desde o início do processo de colonização até os dias atuais. Exemplos de pontos em comum podem ser citados: a

existência de governos totalitários, a posterior entrada de governos militares ditatoriais e a atual experiência democrática vivida nos principais países da região.

3 A DISPARIDADE ECONÔMICA SUL-AMERICANA E LATINO-AMERICANA

Apesar das grandes semelhanças presentes na formação histórica e política dos países da América do Sul nos últimos três séculos, há de se ressaltar uma grande disparidade econômica entre os países que integram a região. Essa questão é de fundamental relevância quando o assunto em debate é uma possível formação de bloco de integração supranacional no continente, eis que a presença de grandes discrepâncias tende a dificultar o processo de instauração de uma macrorregião integrada sob o viés político e social, mais do que a mera união econômica.

Os números mais recentes do Banco Mundial⁹ exibem que, enquanto o Brasil – ainda que esteja vivenciando uma crise institucional de enormes proporções – é a 9ª maior economia, quando se analisa o Produto Interno Bruto. A segunda maior economia da América do Sul, no entanto, aparece em uma posição muito inferior, com números notadamente menos expressivos. Trata-se da Argentina, que tem o 21º. maior PIB do planeta. Posteriormente, verifica-se uma desigualdade quando se observa as demais economias do Sul da América: a Venezuela, que possui uma economia extremamente calcada na exploração petrolífera, e com contornos políticos altamente peculiares e instáveis, é a 30ª maior economia; a Colômbia é a 39ª economia global, o Chile é a 42ª, e o Peru, a 49ª; o Equador se encontra na 61ª posição; o Uruguai está em 77º, enquanto que a Bolívia é a 95ª economia do mundo e o Paraguai está em 101º lugar no ranking.

Ademais, verificam-se no âmbito de toda a América Latina altos índices de pobreza, inclusive a chamada “pobreza crônica.”¹⁰ A situação apresentou melhoras na

⁸ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 10. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

⁹ WORLD BANK. *Gross domestic product*. 2015. Disponível em <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>, Acesso em 25.09.2016.

¹⁰ Embora seja de difícil definição, a expressão é usada para qualificar a situação de pessoas que não têm acesso a um conjunto de insumos que influenciam no processo de ascensão social. Os insumos podem ser entendidos como dotações, contexto habilitador e estado mental. O primeiro se caracteriza pelas restrições que impedem a otimização da acumulação e uso das dotações existentes, como habilidades e ativos físicos. O segundo, a influência do contexto que oferece as condições ideais para o retorno das dotações de maneira equilibrada. Assim, famílias que possuem dotações similares, mas, vivem em contextos diferentes, podem ter trajetórias distintas na vida. O terceiro e último insumo se refere aos fatores associados ao comportamento, quando os recursos mentais restritos influenciam no processo de

última década, mas não o suficiente para acabar com a situação precária de milhares de habitantes. Segundo o Banco Mundial, a pobreza se reduziu em mais de 16 pontos percentuais em dez anos, de 41,6%, em 2003, para 25,3%, em 2012. Já a pobreza extrema reduziu no mesmo período, de 24,5 para 12,3%. Ainda assim, um em cada quatro latino-americanos segue sendo pobre.¹¹

O Relatório para o Desenvolvimento Mundial da mesma Instituição afirma que as pessoas que saíram da pobreza não foram para a classe média, mas estão num setor considerado “vulnerável”, com riscos de voltar à situação inicial. E um em cada cinco latino-americanos está entre os “pobres crônicos”, os quais têm poucas perspectivas de sair da pobreza. O Brasil aparece no Relatório com 20% de seus habitantes na condição de “pobres crônicos”, índice que dobra em regiões como o Ceará (40%) e cai bastante em Santa Catarina, onde alcança apenas cinco por cento das pessoas que ali vivem. O fenômeno atinge mais pessoas no interior dos países, segundo o Banco Mundial. Na Guatemala, por exemplo, há regiões interioranas com até 60% de seus habitantes incluídos na faixa de “pobres crônicos”.

O que se infere do que acima foi exposto é uma situação no mínimo obscura. Isto porque o vislumbre de possíveis crises – como se percebeu no caso da Grécia – terá como corolário a necessidade de esforços em conjunto das outras economias locais no auxílio ao país que se encontrar em situação deficitária. É o que decorre do princípio da cooperação leal, uma das bases da União Europeia¹², e pressuposto fundamental para a promoção de um bloco integrado e coeso.

Porém, ao contrário do modelo europeu, em que existe uma gama de grandes economias faticamente capazes de promover o auxílio mútuo em situações de risco, a América do Sul, e para uma análise mais ampla, a América Latina, não dispõe de um grupo de grandes economias capazes de dar suporte a Nações menores com problemas crônicos, tanto sob o ponto de vista econômico quanto social.

tomada de decisões numa variedade ampla de sentidos, como, por exemplo, fazendo com que as pessoas se debrucem apenas sobre os problemas atuais e deixem de pensar no futuro. Desse modo, para ilustrar, quando investem tudo na sobrevivência, deixam de alocar recursos para a educação dos filhos, o que perpetua a pobreza. VAKIS, Renos; RIGOLINI, Jamele; LUCCHETTI, Leonardo. *Los Olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo*. Banco Mundial. 2015. Disponível em:

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza_cronica_overview.pdf>

Acesso: 27.09.2016. Tradução livre.

¹¹WORLD BANK. *World Development Report 2015*. Disponível em: < <http://www.worldbank.org>>.

Acesso: 27.09.2016. Tradução livre.

Há, na América Latina, dois países de maior expressão no cenário político e econômico internacional: Brasil e México. Ainda assim, percebe-se que ambos os Estados-Nações são exemplos nos quais a economia denota um relevante nível de desenvolvimento, mas em que – concomitantemente – subsiste uma altíssima disparidade social, com expressivas taxas de violência urbana, corrupção, ineficiência das entidades estatais, tráfico de drogas e de outras tantas questões sociais análogas.¹³

Trata-se, portanto, de economias em pleno desenvolvimento, com elevada capacidade de progresso em diversos setores, seja pelas características geográficas de suas localidades, seja pela potencialidade que o povo demonstra, mesmo que envolto com grandes questões que dificultam a melhoria nas condições de vida.

Diante disso, é necessário aprofundar o debate supramencionado de apoio político, econômico e social pactuado conforme uma solidariedade firmada através da efetivação de um bloco supranacional.¹⁴ E a problemática da disparidade econômica é pressuposto fundamental. Isto porque, principalmente quando analisado o complexo quadro social da América Central, se percebem relevantes circunstâncias humanitárias. O Haiti é, certamente, o melhor exemplo para demonstrar que a integração política e social da América Latina possui elementos diversos do que se notabiliza no modelo europeu. A instabilidade do país está presente em praticamente todos os vieses possíveis e se reflete sob diversas facetas: taxas altíssimas de mortalidade infantil, elevados índices de violência (com a presença de milícias locais), baixo índice de alfabetização de seus cidadãos e extrema miséria em que vivem seus habitantes. Por fim, deve ainda ser recordado o recente evento catastrófico, quando um terremoto foi responsável pela morte de quase 250 mil pessoas e o desalojamento de outras tantas.¹⁵

De tal maneira, ainda que o exemplo haitiano seja, talvez, o mais grave dos problemas a serem enfrentados na América Latina, é de fundamental importância ter em mente o contexto sob o qual está inserida a região, valendo-se dos aspectos positivos

¹² Tratado de Lisboa, Art. 4º, III: Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

¹³ DURAND PONTE, Victor Manuel. Notas para entender a realidade mexicana. Trad. Luciana Pudenzi. São Paulo: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 88, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000300008>> Acesso: 20.09.2016.

¹⁴ VIANNA, Maria Lucia Werneck. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Orgs.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. p. 155-72.

¹⁵ BARBOSA, Vanessa. 5 anos após terremoto que devastou o Haiti – em imagens. Revista Exame. 12.01.2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/album-de-fotos/5-anos-apos-o-terremoto-que-devastou-o-haiti-em-imagens>> Acesso: 20.08.2016.

trazidos pela União Europeia, não se afastando de fatos que são inerentes à realidade latino-americana.

Nesse sentido, tanto o ideário de construção de um Estado Plurinacional não pode ser omissivo na tentativa de resolução de problemas de tamanha profundidade, quanto – de outro lado – deve estar calcado em uma análise racional e realista, ao estruturar qual é a real capacidade que os países latino-americanos possuem de solucionar ou minimizar essas demandas.

Feita uma breve análise sob as perspectivas históricas, econômicas e sociais presentes no continente latino-americano, passa-se agora à discussão da compatibilidade da Carta Constituinte do Brasil com a possibilidade de materialização de um Estado Plurinacional na América Latina.

4 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO SUPRANACIONAL PLURINACIONAL

A Constituição da República do Brasil estabelece claramente, no parágrafo único de seu art. 4º, que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Nesse sentido, apresenta-se como um dos objetivos fundamentais da Nação a criação e o desenvolvimento de mecanismos que permitam a ascensão da formação de uma comunidade entre as Nações da América Latina, sob todas as perspectivas possíveis.

Entretanto, para melhor estudar a possibilidade de compatibilização entre a Constituição da República Federativa do Brasil e uma futura associação com diversos outros Estados, de modo a se formar um Estado supranacional na América Latina, é de fundamental relevância ter em mente questões práticas que se notabilizam pelas disposições da Carta Fundamental.

Ainda que se trate de estudo meramente hipotético, tendo-se em vista que não há um tratado internacional que se possa ter como parâmetro, de modo a se proceder ao suposto “controle de constitucionalidade” entre ele e a Magna Carta, é importante investigar de que maneira a Constituição se mostra aberta, para além do que disciplina o

seu art. 4º, § Único, quanto à possibilidade de existência ou não de tal Estado, que superaria os limites nacionais.

Diante disso, centra-se o estudo agora em questões pontuais que podem ser cruciais para o melhor entendimento em torno de uma futura ascensão de um Estado Plurinacional. Para tanto, serão estabelecidos enquanto parâmetros as questões de procedimento para entrada de norma internacional, dos direitos fundamentais, da cidadania, a questão ambiental e a questão tributária.

3.1. A questão do procedimento de internalização de norma internacional

Para além das importantes discussões entre a existência de um modelo monista¹⁶ ou dualista¹⁷ no Direito brasileiro, é de total clareza a existência de uma procedimentalização da internalização de uma norma de Direito Internacional no ordenamento jurídico pátrio.

O § 3º do artigo 5º da Constituição Federal indica que um tratado ou uma convenção internacional podem até mesmo ter força de Emenda à Constituição. Contudo, para que essa possibilidade se materialize, é necessário que se cumpra o requisito objetivo da aprovação da norma por três quintos de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional.¹⁸ Mas também é necessário que se cumpra o requisito subjetivo: o tratado deve abordar matéria referente a direitos humanos.

Em não se verificando nenhum desses requisitos, tem-se como consequência a internalização do tratado ou convenção com força de lei ordinária. Entretanto, desde o julgamento do Recurso Extraordinário nº 349.703/RS¹⁹, sob a relatoria do Min. Gilmar

¹⁶ O sistema monista é o que entende o Direito como sistema único, sendo tanto o Direito interno quanto o Direito Internacional parte de uma mesma ordem jurídica, pela qual não há que se dizer em independência de uma norma em relação à outra.

¹⁷ De acordo com o que preleciona Valério de Oliveira Mazzuoli, o dualismo é percebido quando “[...] o Direito interno de cada Estado e o Direito Internacional são dois sistemas independentes e distintos, ou seja, constituem círculos que não se interceptam (meramente contíguos), embora sejam igualmente válidos”. In MAZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011. p. 75.

¹⁸ CF, art. 5º., § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

¹⁹ PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status

Mendes, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República e mais alto órgão do Poder Judiciário brasileiro, é de que os tratados ou convenções que versassem sobre direitos humanos internalizados em período anterior à Emenda Constitucional nº 45/2004 (que adicionou o supramencionado §3º ao artigo 5º da Constituição) deveriam ter força “supralegal”, estando abaixo da Constituição, mas acima das demais leis ordinárias.

Isso importa dizer que, em termos iniciais, para que um tratado internacional que tenha como escopo a entrada do Brasil na consubstanciação de Estado Plurinacional, é antes necessário que haja um amplo debate político, com apreciação das matérias relativas ao tratado em ambas as Casas do Congresso Nacional, aventando, assim, a probabilidade de que sejam feitas posteriores reservas ao pacto previamente estabelecido.

Levando-se sempre em conta a premissa máxima rousseuiana prevista na Constituição, no sentido de que todo o poder emana do povo, conforme estabelece o art. 1º, § Único, é quase automática a possibilidade de que a entrada do Brasil em um Estado Plurinacional também seja alvo de plebiscito, de acordo com o art. 14, I, da Constituição.²⁰

E mesmo que não se trate de argumento jurídico, mas que decorre de uma hermenêutica principiológica adotada pela Carta Magna, é certo que uma alteração de tamanha profundidade deve ser alvo de um amplo debate público, com disseminação

normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002). ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. DECRETO-LEI Nº 911/69. EQUIPAÇÃO DO DEVEDOR-FIDUCIANTE AO DEPOSITÁRIO. PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR-FIDUCIANTE EM FACE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: a) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; e b) o Decreto-Lei nº 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão "depositário infiel" insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

²⁰ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito

das mais diversas opiniões possíveis – desde que estejam em consonância com o regime democrático de Direito – sobre os aspectos negativos e positivos do tema ora em pauta.

Assim, percebe-se que a entrada no Brasil para uma comunidade internacional que tenha por escopo a formação de um Estado Plurinacional, tendo em vista os aspectos materialmente processuais, se trata, portanto, de hipótese altamente complexa e que demanda uma tempestividade razoável para o seu desenrolar.

3.1.1.A questão dos direitos fundamentais

A Constituição da República dispõe sobre os chamados “direitos fundamentais”, insertos em seu Título II, desde o artigo 5º até o 17. Tais direitos englobam diversas categorias de direitos e garantias que convergem entre si e que devem ser interpretados de forma sistemática. São eles os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e os partidos políticos.

Deve ser frisado também que estes direitos são inalienáveis, tendo em vista que possuem força de cláusula pétrea da Constituição, conforme disciplina o art. 60, §4º, IV, CF. Para além da tipificação da inalienabilidade dos direitos tipificados no texto constitucional, ainda deve ser mencionado que estes, quase em sua totalidade, por se tratar de matéria relativa a direitos humanos, ainda são definidos como “direitos constitucionais sensíveis”, na conceituação de Guilherme Peña de Moraes²¹.

Isto importa dizer que a não observância dos supramencionados direitos pode vir a ter como corolário a decretação de intervenção federal ou estadual, nos ditames do art. 34 a 36 da Constituição da República²².

²¹ “A observância dos princípios constitucionais sensíveis denota a salvaguarda da forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta, e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços de saúde, em face de atos, comissivos ou omissivos, abstratos ou concretos, oriundos dos Estados ou Distrito Federal” MORAES, Guilherme Peña de. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

²² CF, art. 34: A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

Sob o espectro do princípio da vedação ao retrocesso e tendo em mente o desenvolvimento das dimensões de direitos fundamentais²³, percebe-se que uma possível redução dos princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição é improvável, ainda mais com a obrigatoriedade de um amplo debate público para a adesão do Brasil a um sistema político e jurídico exógeno. A problematização da formação de um Estado Plurinacional está inserida em outro aspecto: os direitos constitucionais sensíveis.

Há, nesse sentido, um questionamento relevante que pode ser feito com a possibilidade de criação de Estado Plurinacional, no que concerne ao fato de se criar mecanismo correlato ao da Intervenção estatal na ordem supranacional.

Sabe-se que a Organização das Nações Unidas já dispõe de mecanismos específicos para a intervenção e o controle de Nações que estejam sofrendo graves

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado. 2009. P. 45-57.

vedações aos direitos civis e humanos. Dentre eles, pode-se citar a ação das Forças Militares de Manutenção de Paz (FMMP)²⁴, que atuam de forma pontual em determinados Estados que venham passando por crises de alta gravidade.

No entanto, há uma relevante diferenciação entre o que se observa pelos instrumentos utilizados pela ONU e o que se pode prospectar com a criação de um Estado Plurinacional. Isto porque enquanto a ONU tem como algumas de suas bases a autonomia dos povos e a neutralidade em questões políticas, um Estado de características supranacionais possui elementos que, por sua própria natureza, não possibilitam uma neutralidade nas Relações Internacionais, mas – pelo contrário – uma valorização de determinadas Nações, como se vislumbra na América Latina.

Portanto, importante questionamento é o da aceitação, por parte da República Federativa do Brasil – mediante seus órgãos internos e baseados estes no sistema de freios e contrapesos – de subsunção a um novo tipo de controle externo, para além do que se verifica em outros tratados internacionais já assinados pelo país.

Por fim, deve-se mencionar que este controle externo não pode ser compreendido apenas sob o ponto de vista da intervenção alienígena em questões nacionais, mas também da necessidade – muito mais latente – da mobilização de esforços nacionais para o auxílio a outros Estados-membros de um ente supraestatal. Conforme mencionado anteriormente é clara a elevada disparidade tanto na esfera econômica, quanto na esfera social, entre o Brasil e muitos dos países que integram a América Latina.

Por esse motivo, mais do que uma mera política de governo – como se verificou na última década pela permanência das tropas brasileiras no Haiti – há que se adotar uma política de auxílio e proteção a nações menos desenvolvidas, sem caráter sazonal, tratando-se, por óbvio, de política de Estado.

3.1.2. A questão da cidadania

A cidadania, sob a perspectiva contemporânea, não mais se notabiliza como direito estático, que está compreendido pelo mero direito de exercício do voto²⁵. Trata-

²⁴ SILVEIRA, Henrique Natal da; VIEIRA DA COSTA, Paulo Henrique; SGARBI, Marcello. *A intervenção da ONU e as Forças de Manutenção de Paz – FMMP – nos Estados pacificados no período pós-Guerra Fria e os reflexos políticos e jurídicos*. Disponível em < <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima13/13-Anima13-COPET-intervencao-onu-silveira-costa-sgarbi.pdf> > Acesso em: 25.09.2016.

²⁵ “O conceito contemporâneo de cidadania se estendeu em direção a uma perspectiva na qual cidadão não é apenas aquele que vota, mas aquela pessoa que tem meios para exercer o voto de forma consciente e participativa. Portanto, cidadania é a condição de acesso aos direitos sociais (educação, saúde,

se de conceito muito mais amplo, que engloba uma série de situações fáticas e jurídicas que devem propiciar enquanto objetivo fundamental a promoção da dignidade da pessoa humana, conforme pontua o art. 1º, em seus incisos II e III, da Constituição da República²⁶.

Entendendo-se, portanto, a cidadania como um conceito muito mais aberto e inerente ao Estado Democrático de Direito, há duas importantes considerações a se fazer em torno da²⁷ hipótese aqui aventada da construção de um Estado Plurinacional: i) de que forma o exercício da cidadania, focado aqui no direito de voto e representação, poderia ser manifestado em se tratando de ente supranacional com o escopo de proteção dos interesses latino-americanos? E, ii) de que forma a cidadania, englobando aqui questões que exorbitam o direito ao voto (mas que tratam de temas como a educação, a saúde e o trabalho) deve ser materializada?

A Constituição da República prevê hipóteses de participação direta da população na construção de um Estado democrático e plural. São exemplos os instrumentos do plebiscito e do referendo, a iniciativa popular para a promulgação de Emenda à Constituição e a própria Ação Popular (mecanismo jurídico em que qualquer cidadão, desde que na plenitude de seus direitos políticos, pode acionar o Poder Judiciário para tutelar os direitos difusos).

Há de se dizer, a contrário senso, que as Relações Internacionais são pautadas – em geral – por uma ideia de representação política, de modo que os chefes de Governo e os ministros das Relações Internacionais ou de pastas similares são os responsáveis pela assinatura de atos bilaterais ou multilaterais e, com uma visão finalística, pela efetivação da vontade do povo no âmbito internacional.

Questiona-se, contudo, em análise baseada numa simetria constitucional ao direito supraestatal, de que forma seriam materializados alguns dos institutos acima narrados, tanto pela via política quanto pela via jurídica. Isso importa dizer que deveria

segurança, previdência) e econômicos (salário justo, emprego) que permite que o cidadão possa desenvolver todas as suas potencialidades, incluindo a de participar de forma ativa, organizada e consciente, da construção da vida coletiva no Estado democrático”. MAGALHÃES, José Luiz Quadros. In BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 7.

²⁶Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

também haver um amplo debate acerca dos instrumentos cabíveis para o controle de legalidade dos atos proferidos pela autoridade do Estado Plurinacional.

Sob outra perspectiva, também deve ser analisada a questão referente ao leque de direitos e garantias dos quais os cidadãos dos Estados-Membros de um futuro Estado de caráter supranacional poderão, mutuamente, gozar.

Isto porque uma possível integração entre os mais diversos países da América Latina gera como corolário o desenvolvimento de estruturas sociais que exorbitam os limites territoriais. Assim sendo, questões como a livre circulação de pessoas, o maior fomento à oferta de empregos e até mesmo o direito à educação e saúde públicas de forma plural são elementos que necessitam de uma avaliação rigorosa.

Tal fato é de importância ainda maior por conta dos ditames constitucionais a respeito da universalidade do acesso à saúde e educação, no Brasil, como indicam os artigos 196²⁸ e 205²⁹ da Lei Maior.

Essa discussão merece prosperar porque se dá em dois diferenciados campos do Direito, englobando tanto questionamentos de ordem constitucional quanto problemáticas na esfera financeira e orçamentária. A materialização e efetivação de direitos constitucionalmente protegidos gera, por muitas vezes, um excessivo aumento nas despesas públicas e, uma possível extensão de alguns direitos de maneira universal a povos de outras nações poderiam criar uma alta oneração nos gastos públicos. Entretanto, ao se ter em mente apenas a matéria financeira se deixa de lado, por muitas vezes, razões humanitárias e civis, de modo que há a necessidade de minuciosa ponderação entre os bens mais caros à população latino-americana.

3.1.3. A questão ambiental

O Brasil possui uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria ambiental.³⁰ A Constituição prevê especial proteção ao meio ambiente, este que deve ser

²⁸ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

²⁹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

³⁰BASSO, Vanessa Maria et al. Avaliação da influência da certificação florestal no cumprimento da legislação ambiental em plantações florestais. *Revista Árvore*. Versão on-line. Viçosa-MG, jul/ago 2011, v. 35, n. 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622011000500009> Acesso: 01.10.2016.

ecologicamente equilibrado e tratado como bem de uso comum do povo, conforme predispõe seu artigo 225³¹.

Ademais, uma das principais características da proteção ao meio ambiente é seu caráter intergeracional, de tal maneira que deve subsistir a percepção de que o direito meio ambiente ecologicamente equilibrado não é intrínseco apenas às atuais gerações, mas a todas as gerações futuras, que devem gozar de condições para o seu pleno desenvolvimento físico, psicológico, econômico e em todos os níveis de bem-estar.

Impossível, sob esse aspecto, desvincular a questão ambiental da criação e estruturação de um modelo de Estado que abarque várias Nações com diferentes biomas e perspectivas diversas de proteção ambiental.

O Brasil, por exemplo, possui, tanto de forma abstrata quanto prática, instrumentos que permitem o estabelecimento de medidas coercitivas àqueles particulares que degradem um bioma ou que não estejam desenvolvendo regularmente suas atividades econômicas, de modo que o potencial poluente de um dado empreendimento crie sérios riscos e impactos a determinada localidade.

Sob a perspectiva abstrata, tem-se que a lei, a doutrina e a jurisprudência vêm criando teses e princípios que visam gerar uma proteção ainda maior ao meio ambiente. É o caso, por exemplo, do princípio da precaução,³² que pode ser entendido como a escolha pela proteção ao meio ambiente quando não houver certeza científica do dano ambiental que determinada atividade possa criar, e que pode ser um obstáculo significativo para o livre comércio, ou até um meio de “[...] mascarar o protecionismo que caracteriza os Estados desenvolvidos”.

Além disso, há mecanismos práticos desenvolvidos pelo Estado para a proteção do meio ambiente, como se percebe pela necessidade de licenciamento ambiental em atividades que tenham o condão de gerar qualquer tipo de dano ambiental, ainda que de pequeno impacto, de acordo com o que indica o art. 10, da Lei 6.938/81³³ (Política Nacional do Meio Ambiente). Como outra forma de exemplificar a vasta proteção

³¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

³²DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *São Paulo Perspc.* São Paulo: Fundação SEADE, 2002, v. 16, n.2, p. 53-63.

conferida à questão ambiental no país, expõe-se a importância que possuem tanto a Reserva Legal (art. 12, da Lei 12.651/2012³⁴) quanto as Áreas de Preservação Permanente (art. 3º, II c/c art. 4º, da Lei 12.651/2012³⁵), instrumentos que mitigam a utilização do solo e do subsolo por parte dos proprietários, como forma de promover a proteção de determinadas localidades.

Essas e outras razões parecem indicar para a necessidade de se promover uma firme compatibilização de interesses interestatais, ainda mais considerada a vasta diversidade natural que o Brasil possui. A Amazônia e o Cerrado são regiões estratégicas para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, finalisticamente, para a própria sobrevivência da espécie humana.

A criação de Estado plurinacional não pode permitir que agentes exógenos se utilizem de Nações com legislações mais frágeis para gozar de benefícios em torno dos bens mais caros à sociedade latino-americana.

3.1.4. A questão tributária

A insurgência de um modelo comunitário entre os países que pertencem à América Latina também deve vislumbrar a diminuição de barreiras alfandegárias enquanto um de seus objetivos. Nesse sentido, percebe-se que uma regulação tributária toma contornos de muita relevância para a assunção de um Estado plurinacional.

Ocorre que, do ponto de vista interno, já existe um sistema tributário federal, que tem suas bases muito bem delineadas na Constituição, em plena vigência. Isso, sem mencionar um complexo sistema infraconstitucional, no qual se notabiliza uma competência compartilhada entre os entes da Federação, de maneira a tornar a questão tributária de imensa complexidade no ordenamento jurídico nacional.

³³ Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

³⁴ Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

³⁵ II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas

O presente estudo não pretende analisar a fundo as espécies tributárias e sua simetria em um modelo econômico plurinacional, fato que requereria um trabalho específico e de maior amplitude. Cabe aqui, porém, apresentar algumas considerações em torno da problemática que uma integração regional poderia causar. Duas são as causas que aqui ganham maior destaque.

Em um primeiro momento, tendo como hipótese a criação de novos tributos para o melhor desenvolvimento do modelo de cooperação interestatal, evidencia-se o risco à bitributação, e tal fato decorre justamente da existência de um modelo consolidado em território nacional que já estipula uma série de fatos geradores diversos, havendo um grande perigo de que novas disposições tributárias tendam a gerar a obrigatoriedade de o contribuinte pagar tributos para dois entes diferenciados em torno de uma mesma hipótese, de modo a se ferir o princípio da não cumulatividade. Importante mencionar também não se tratar de *bis in idem*, situação diversa, quando o mesmo ente federativo impõe tributos variados – cada um abordando uma matéria fática diferente – que findam por incidir sobre o mesmo objeto.

A bitributação é vedada pela Constituição, havendo apenas duas exceções em que ela é possível: a hipótese de iminência ou de guerra existente, em que serão criados impostos extraordinários, conforme designa o art. 154, II, da Constituição³⁶; e a segunda, de fundamental importância para a questão aqui estudada, a possibilidade de bitributação entre dois Estados-Nações, situação em que a legislação de ambos os Estados tributam o mesmo objeto. Aqui surgem riscos à iniciativa privada, tendo em conta que suas taxas de lucros tendem a se tornar expressivamente menores por conta da alta tributação, questão que pode ser solucionada em acordo bilateral entre países atingidos pelo problema.

De outro lado, observa-se a necessidade de estabelecimento de benefícios fiscais entre as Nações pertencentes a um Estado plurinacional.

As razões de existência de um modelo de cooperação e integração entre diversos países gera – obrigatoriamente – o estudo de benefícios fiscais a serem considerados na

³⁶Art. 154. A União poderá instituir:

(...)

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

união que se pretende formar. Nesse sentido, questão a ser destacada é a existência da chamada “guerra fiscal”³⁷ entre diferentes entes da Federação brasileira.

Tal guerra fiscal decorre da própria configuração da Constituição da República e do Código Tributário Nacional, permitindo a diferentes Estados do país o estabelecimento de tributos em bases de cálculo com valores diferenciados. Isto importa dizer que um determinado investidor – seja ele nacional ou estrangeiro – ao estudar a viabilidade de instalação de seu empreendimento no país, pode pautar a escolha do Estado e do Município em que se desenvolverá a atividade por meio da verificação de qual localidade apresenta maiores vantagens tributárias.

Partindo-se, conseqüentemente, de uma visão generalizante e sistemática, observa-se que o advento de um Estado plurinacional e o alinhamento de benefícios fiscais entre os Estados-Nações membros terá como corolário a exacerbação da disputa por melhores condições fiscais a serem oferecidas às iniciativas de investimentos, de tal modo que a chamada “guerra fiscal” não se restringirá somente aos entes federativos internos, mas, também, a outros países. Recordando-se que essa questão tem relevância justamente pelo fato de ser o Brasil a maior economia da América Latina. Implica dizer que a fuga de capitais é hipótese que deve ser claramente estudada para que o Brasil não sofra prejuízos resultantes da criação de um Estado plurinacional, fato que, em tese, deveria proporcionar benesses ao país.

5. A CONSTITUIÇÃO GARANTISTA E AS NAÇÕES SUBDESENVOLVIDAS

Ponto dos mais relevantes para o desenvolvimento de um Estado de caráter supranacional que englobe todos ou muitos dos países da América Latina é o da disparidade nas questões econômicas e sociais entre as Nações pertencentes à região. Diferentemente da União Europeia, bloco integrado também por diversos países em patamares diversos na economia global, o continente latino-americano se situa em

³⁷ Sidnei Pereira do Nascimento afirma que o fenômeno ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988. O autor define “guerra fiscal” como a “[...] disputa entre os entes da Federação [...], assim chamada por ter como instrumento de negociação a arrecadação futura de tributos, normalmente, o ICMS para os Estados e o ISS para os municípios. Não está pautada apenas em questões fiscais, mas também contempla benefícios financeiros. No cenário nacional, passou a ter destaque a partir da abertura comercial e da estabilidade econômica, e ganhou notoriedade com a concessão de um amplo conjunto de vantagens e benefícios, principalmente para o setor automobilístico”. NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Revista Economia Aplicada*.

panorama diferenciado, dado que as mazelas que afligem a região ostentam características outras que – na maioria das vezes – não possuem conexão fática com as problemáticas enfrentadas no continente europeu.

Há de se ter em mente que a América Latina é perpassada por fenômenos muito peculiares e que tendem a notabilizar uma grande dicotomia entre seus países centrais – centralidade aqui entendida no sentido de poderio econômico – e seus países periféricos. Por isso, há hipóteses que obrigatoriamente devem ser levadas em consideração na estruturação de uma comunidade supranacional, como, por exemplo, a possibilidade de êxodo populacional, cuja existência poderá resultar na necessidade de programas de acolhimento de pessoas oriundas de outros países. As questões internas de países como Haiti e Cuba, por exemplo, podem ser relevantes para um alto índice de imigração, de modo que as Nações pertencentes ao ente supranacional devem ter seus esforços direcionados à solução de tais situações.

Além disso, observe-se que o Brasil possui uma Constituição analítica, que proporciona uma série de direitos e garantias a seus cidadãos.

Luís Roberto Barroso, atual ministro do Supremo Tribunal Federal, já usou de tom jocoso para tratar da amplitude de direitos e garantias percebidos na Carta Fundamental, ao dizer que “[...] a Constituição só não traz a pessoa amada em três dias”. Apesar de tratar-se de maneira pouco comum de se caracterizar o teor da Magna Carta, a assertiva é extremamente clara no sentido de caracterizar o modo pelo qual a Constituição está disposta. O texto constitucional possui 250 artigos, somando-se a estes os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como, as Emendas à Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos que tenham sido internalizados de acordo com o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição.

Há, claramente, um inchaço de normas com força constitucional, ou, nas palavras de Perez Luño, uma “hipertrofia legislativa”, levando a um desequilíbrio entre a produção normativa e a capacidade de sua aplicação.³⁸ Esse fato por si só pode ter consequências positivas ou negativas. Numa aproximação com os mais diversos países da América Latina, o Brasil corre o risco de ser visto enquanto solução mágica para outros povos, os quais não desfrutam de tantos direitos e garantias em suas Normas

Ribeirão Preto-SP: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP-RP, vol. 12, n. 04, oct./dez. 2008, p. 677-706.

Fundamentais, além de vivenciarem panoramas econômicos menos favorecidos. É o que Ferrajoli qualifica como responsável pelo declínio das codificações, o que provoca incertezas no plano jurídico: “[...] O resultado desse crescimento exponencial [...] é o declínio das codificações e a crescente incerteza e ingovernabilidade de todo o sistema jurídico”.³⁹

Portanto, a criação de um Estado plurinacional deve objetivar o desenvolvimento econômico e social de cada país, de modo que o compartilhamento de diversos direitos em nível continental não se transforme, por um lado, em uma fuga de habitantes, e por outro, em uma densificação descontrolada dos espaços urbanos e rurais dos países membros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As incursões aos diversos temas que envolvem a criação de um ente supranacional, no âmbito da América Latina proporcionaram a compreensão de questões importantes quanto ao surgimento de modelo geopolítico de contornos semelhantes àqueles ostentados pela União Europeia, a partir da hermenêutica da Constituição Federal brasileira de 1988.

O objetivo do estudo não foi o de sustentar, diante da previsão constitucional da Carta brasileira, a viabilidade de criação de ente supranacional que reúna os países latino-americanos, mas, sim, de avaliar a possibilidade de ocorrência dessa estrutura no que se refere à autorização da Constituição e os possíveis reflexos de tal iniciativa.

Em primeira instância, se compreende que o provável modelo extrapolaria os limites da simples pluralidade, para alcançar o que se conhece como pluralidade supranacional, diferentemente das experiências recentes na região, criadas a partir das novas Constituições da Bolívia e do Equador.

Diverso também o conceito daquele de pluralismo jurídico existente paralelamente ao sistema jurídico legitimado pelo Estado, o qual, no Brasil, existe na

³⁸PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: *La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002. Tradução de Viviane de Almeida Cunha Logrado. Brasília-DF, 2011, p. 5

³⁹FERRAJOLI, Luigi. O estado de direito entre o passado e o futuro. In: COSTA, Pietro. ZOLO, Danilo. (Org.) *O estado de direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 417 – 464.

forma de diversas comunidades carentes dominadas por estruturas paralelas, em regra, controladas pelo tráfico de drogas local.

Significa dizer que Estado plurinacional aqui deve ser entendido enquanto ente que reúna interesses de uma comunidade de nações da América Latina e que tenha em consideração as diversas realidades existentes nos países que compõem a região e seus povos, podendo estes ser originários ou derivados de uma colonização ibérica.

Tem-se que a história contemporânea dos países latino-americanos registra pontos em comum, dado que foram colonizados de forma parecida, tanto por Portugal, quanto pela Espanha, destinado a fornecer gêneros alimentícios ou minérios ao comércio europeu, distante, portanto, de um modelo de desenvolvimento econômico e social da região. Diferentemente dos países europeus, os latino-americanos não registraram disputas bélicas, tendo a Guerra do Paraguai (1864-1870) como único confronto armado de grandes proporções entre os países da região.

Inferiu-se que é importante, para a discussão da possibilidade do Estado supranacional plurinacional latino-americano levar em conta a situação econômica e social dos países, com altos índices de pobreza de suas populações, especialmente em alguns deles. Isso implicaria esforços em comum para auxiliar os Estados deficitários, decorrência do princípio da cooperação leal, pressuposto fundamental para a estruturação de um bloco integrado e coeso, nos moldes do que se registra no âmbito da União Europeia. Ainda assim, são economias em pleno desenvolvimento, com elevada capacidade de progresso em diversos setores, tanto por suas características geográficas quanto pelo potencial de contribuição e participação de suas populações.

No que se refere à hermenêutica da Constituição brasileira de 1988, no que se refere à possibilidade da criação de um ente supranacional, objetivo central do estudo, constatou-se que a Carta contempla a hipótese em seu art. 4º., parágrafo único, no qual está prevista a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos latino-americanos, com o objetivo de formar uma comunidade de nações da região.

É consolidada a interpretação do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal, de que disposições de Tratados ou Convenções internacionais são equivalentes a uma Emenda Constitucional, desde que aprovados por três quintos de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, e que a matéria seja referente aos direitos humanos. Logo, além, do procedimento de elevação do texto à categoria de Emenda

Constitucional, necessário se faz um amplo debate político nas duas casas legislativas que avalize as matérias constantes no texto de um eventual Tratado.

A hipótese do Estado Supranacional Plurinacional foi observada também a partir da análise dos direitos fundamentais, da cidadania, da questão ambiental e da questão tributária.

No que se refere aos direitos fundamentais num eventual Tratado para a criação de um Estado Supranacional Plurinacional, ficou evidenciado que o respeito ao princípio da proibição de retrocessos poderia justificar mecanismos de intervenção para afastar a neutralidade que contribui para a supressão de direitos.

Ainda que se saiba que a ONU tem bases também na autonomia dos povos e na neutralidade em questões políticas, um Estado de características supranacionais, por sua própria natureza, não possibilita neutralidade nas Relações Internacionais, mas – ao contrário – uma valorização de determinadas Nações, como se desenha na América Latina.

O exercício dos direitos de cidadania, com participação direta da população na Constituição Federal está previsto em instrumentos como o plebiscito e do referendo, a iniciativa popular para a promulgação de Emenda à Constituição e a própria Ação Popular (mecanismo jurídico em que qualquer cidadão, desde que na plenitude de seus direitos políticos, pode acionar o Poder Judiciário para tutelar os direitos difusos).

Levando-se em conta a simetria constitucional ao direito supraestatal, surgiria a necessidade de criar mecanismos para materializar tais institutos nos âmbitos político e jurídico, o que implicaria amplo debate sobre os instrumentos cabíveis para o controle de legalidade de atos da autoridade do Estado Plurinacional. Também existe a questão dos direitos e garantias dos quais os cidadãos dos Estados-Membros de um futuro Estado de caráter supranacional poderão, mutuamente, desfrutar em estruturas que exorbitam os limites territoriais.

A questão ambiental num eventual tratado para criação de um Estado supranacional deve levar em consideração que o Brasil, por exemplo, dispõe de uma das legislações ambientais mais modernas do mundo, a qual prevê instrumentos coercitivos para coibir a degradação degradem o bioma, ou atividades que não respeitam a legislação em suas atividades econômicas.

No aspecto tributário, as preocupações num eventual Estado supranacional se voltam às questões de bitributação, vedada pelo ordenamento brasileiro, característica

capaz, de outro lado, de criar óbices à iniciativa privada. Além disso, nasce a necessidade de criar incentivos fiscais para novas iniciativas e a convivência com o fenômeno da chamada “guerra fiscal” travada entre os Estados da Federação brasileira, em busca de oferecer maiores e melhores vantagens aos investidores que se propõem a desenvolver suas atividades industriais e comerciais em cada local.

Por fim, resta a disparidade econômica entre os países membros de uma Estado supranacional latino-americano e as Cartas de Direitos, como a do Brasil, que assegura uma série de direitos e garantias a seus cidadãos. Há um inchaço na produção legislativa, o que cria desequilíbrio entre a produção normativa e a capacidade de aplicação de tantos dispositivos. E a não contemplação de todos os direitos a todos os cidadãos desses Estados pode gerar êxodo populacional, gerando a necessidade de programas de acolhimento de pessoas oriundas de outros países, com os complicadores naturais de situações semelhantes, ao exemplo de Haiti e Cuba, nos quais as questões internas levam milhares de pessoas a buscar refúgios em países melhor situados na região.

REFERÊNCIAS

ALVIN, Joaquim Leonel Rezende. *Direito e Integração Econômica: Será a livre circulação do fator trabalho o embrião de uma cidadania comum?* In Revista da Faculdade de Direito da UFF, v. 1. 1998.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 18. ed. Rio de Janeiro: Ed. Atlas, 2016.

BONAVIDES, Paulo; **MIRANDA**, Jorge; **AGRA**, Walber de Moura (Coords.) *et al. Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BARBOSA, Vanessa. 5 anos após terremoto que devastou o Haiti – em imagens. Revista Exame. 12.01.2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/album-de-fotos/5-anos-apos-o-terremoto-que-devastou-o-haiti-em-imagens>> Acesso: 20.08.2016.

- BASSO**, Vanessa Maria *et al.* Avaliação da influência da certificação florestal no cumprimento da legislação ambiental em plantações florestais. *Revista Árvore*. Versão on-line. Viçosa-MG, jul/ago 2011, v. 35, n. 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622011000500009> Acesso: 01.10.2016.
- DALARI**, Sueli Gandolfi; **VENTURA**, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *São Paulo Perspc.* São Paulo: Fundação SEADE, 2002, v. 16, n.2, p. 53-63.
- DURAND PONTE**, Victor Manuel. Notas para entender a realidade mexicana. Trad. Luciana Pudenzi. São Paulo: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 88, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000300008>> Acesso: 20.09.2016.
- FAUSTO**, Boris. História do Brasil. 10. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- FERRAJOLI**, Luigi. O estado de direito entre o passado e o futuro. In: **COSTA**, Pietro. **ZOLO**, Danilo. (Org.) *O estado de direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 417 – 464.
- MAGALHÃES**, José Luiz Quadros. In **BONAVIDES**, Paulo; **MIRANDA**, Jorge; **AGRA**, Walber de Moura (coords.) *et al. Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 7.
- MAZUOLI**, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.
- MORAES**, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2014.
- NASCIMENTO**, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. *Revista Economia Aplicada*. Ribeirão Preto-SP: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP-RP, vol. 12, n. 04, oct./dez. 2008, p. 677-706.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: *La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002. Tradução de Viviane de Almeida Cunha Logrado. Brasília-DF, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*. Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: *Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado. 2009.

SILVEIRA, Henrique Natal da; **VIEIRA DA COSTA**, Paulo Henrique; **SGARBI**, Marcello. *A intervenção da ONU e as Forças de Manutenção de Paz – FMMP – nos Estados pacificados no período pós-Guerra Fria e os reflexos políticos e jurídicos*. Disponível em < <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anim13/13-Anima13-COPET-intervencao-onu-silveira-costa-sgarbi.pdf> > Visualizado em: 25.09.2016.

WORLD BANK. *Gross domestic product*. 2015. Disponível em < <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> >, Acesso em 25.09.2016.

_____. *World Development Report 2015*. Disponível em: < <http://www.worldbank.org> >. Acesso: 27.09.2016.

VAKIS, Renos; **RIGOLINI**, Jamele; **LUCCHETTI**, Leonardo. *Los Olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo*. Banco Mundial. 2015.

Disponível em:

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza_cronica_overview.pdf> Acesso: 27.09.2016.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In **GERSCHMAN**, Sílvia; **VIANNA**, Maria

Lúcia Werneck (Orgs.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*, p. 155-72.

Recebido: 06/08/2016

Aprovado: 05/09/2016