

**Estado Constitucional Cooperativo, Democracia e Parlamento
em Instituições Supranacionais e Intergovernamentais**

Entrevista com Peter Häberle¹
Marcos Augusto Maliska²

Professor Häberle, o senhor escreveu o ensaio “Estado Constitucional Cooperativo” no ano de 1978. Poderia se falar em Estado Constitucional Cooperativo nos tempos da guerra fria?

Muito obrigado por essa precisa pergunta. O senhor tem razão, os anos setenta foram o ponto alto da guerra fria. O meu pensamento é de que a ciência, com seus paradigmas, necessita se antecipar à realidade. Assim, eu participei primeiramente de uma discussão no ano de 1977 e no ano de 1978 cunhei o paradigma “Estado Constitucional Cooperativo”. Este conceito não valia a rigor para a guerra fria, pois aqui se encontravam duas superpotências frente a frente, no sentido clássico da soberania estatal. Ainda assim, foi assinado no ano de 1975 o famoso Convênio de Helsinque sobre Segurança e Cooperação na Europa. Esse foi um pequeno avanço. No plano da ONU havia segmentos, onde os fronts da guerra fria cooperavam no sentido, por exemplo, de um direito espacial. Em verdade, naquela época o conceito “Estado Constitucional Cooperativo” não era nem uma idéia nem uma realidade.

Qual significado tem hoje o conceito “Estado Constitucional Cooperativo”?

O Conceito “Estado Constitucional Cooperativo” como aqui se vê, significa fundamentalmente que não se tem mais o clássico conceito de soberania, que se hoje ainda o precisamos no Estado Constitucional Cooperativo, ele se relativizou. O conceito propriamente consiste em diferentes elementos: primeiramente, no pensamento de abertura ao exterior e solidariedade com outros povos, do sentido clássico do direito internacional como relações intergovernamentais, ao direito internacional de cooperação. O conceito Estado Constitucional Cooperativo implica solidariedade com outros povos como esse

¹ Texto traduzido do alemão (*Kooperativer Verfassungsstaat, Demokratie und Parlament in supranationalen und zwischenstaatlichen Organisationen*) por Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk da entrevista filmada realizada por Marcos Augusto Maliska com Peter Häberle, em julho de 2007, em Bayreuth, Alemanha, no quadro do Acordo de Cooperação Acadêmica firmado entre o NupeConst – Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional da UniBrasil e o *Forschungstelle für Europäisches Verfassungsrecht* da Universidade de Bayreuth, Alemanha. A estada de Marcos Augusto Maliska como Professor Visitante em Bayreuth teve o apoio financeiro da CAPES e do DAAD.

² Professor Adjunto de Direito Constitucional do Mestrado e da Graduação em Direito da UniBrasil, em Curitiba (marcosmaliska@yahoo.com.br).

ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO, DEMOCRACIA E PARLAMENTO EM INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS

próprio texto mostra e, antes de tudo, ele se obriga à paz. Temos nos Estados selvagens e nos Estados agressivos o melhor exemplo contrário ao Estado Constitucional Cooperativo, como foi o Iraque antes da saída de Saddam Hussein, que pode ser apresentado como Estado agressivo. Como Estado Selvagem poderíamos citar a antiga Ruanda. Hoje, a maioria dos Estados não são mais agressivos para fora e todos os Estados Constitucionais que fazem parte da ONU são Estados Constitucionais que, no meu entender, possuem limitação jurídica ao exercício do poder estatal, Estado de Direito, compromisso com a paz, divisão de poderes, democracia e direitos fundamentais.

O que é o “Estado Constitucional aberto”? Qual medida de abertura é adequada para uma comunidade de Estados Constitucionais abertos?

O conceito “Estado Constitucional aberto” remete, por um lado, ao pensamento do meu colega de Munique Vogel, que falou sobre a “abertura da estatalidade”, mas não sobre o Estado Constitucional Cooperativo. Em comum se tem uma abertura para o exterior, para a comunidade no campo do Direito Internacional. Para o Estado Constitucional aberto é típico a sua relação amigável de direito internacional, como diz o Tribunal Constitucional Federal, abertura ao Direito Internacional no qual existem muitos instrumentos, como os direitos humanos universais, per si, que são parte interna do direito do Estado Constitucional.

É possível uma forte integração regional sem transferência de direitos de soberania? A cooperação entre Estados Nacionais encontra seu fundamento em um modelo de integração supranacional ou intergovernamental?

A primeira parte de sua interessante pergunta eu lhe responderia com um “não”. Toda integração regional, não apenas na Europa, mas na África, na Ásia e na sua bela América do Sul precisa começar com a transferência de parte dos direitos de soberania. A Alemanha como outros países assumiram certa liderança nessa questão. O nosso antigo artigo 24 da Lei Fundamental dispõe literalmente (um segundo, por favor): “Transferência de Direitos de Soberania. A Federação pode transferir direitos de soberania para organizações intergovernamentais”. Esse foi um artigo pioneiro que também se encontra em outras Constituições, como já referido, da Itália e que fez história também no leste da Europa. Mas especialmente interessante para a sua pergunta nós temos o inciso primeiro “a” do art. 24 que foi alterado por reforma constitucional. Posso ler ao senhor: “Sendo os Länder (Estados Federados alemães) competentes para o exercício de competências estatais e para a realização de tarefas estatais, eles podem, com a concordância do Governo Federal, transferir Direitos de Soberania para instituições regionais. O conceito “instituições regionais” (*grenznachbarschaftliche Einrichtungen*) é para a Europa especialmente importante, assim existe a região acima do Reno entre Basileia (Suíça), Freiburg (Alemanha) e o território francês.

ENTREVISTA COM PETER HÄBERLE
MARCOS AUGUSTO MALISKA

Quais são os riscos de um sistema com transferência de direitos de soberania? Nesse sentido pode se dizer que as instituições supranacionais precisam de Estados com forte tradição democrática?

Eu agradeço bastante pela seqüência sistemática na qual se encontra a sua pergunta. Existem riscos e chances com a transferência de direitos de soberania. A questão é que a renúncia de soberania, como alguns estados africanos até formulam em suas constituições, não vai muito longe. O Estado, o Estado Constitucional, o Estado Constitucional cooperativo precisa possuir suficiente identidade nacional para se fazer compreensível ao seu povo e para vinculá-lo. De outro lado ele precisa conseguir uma ótima abertura, o que é uma difícil combinação que nós podemos verificar também em Estados Federais como Áustria, Alemanha, Suíça e agora também na Bélgica entre os Estados Membros e a federação. Especialmente importante é a tradição democrática. Instituições supranacionais necessitam estar sustentadas por uma tradição democrática. Por que? Porque só ela transmite legitimidade e também pode produzir o controle das instituições supranacionais, do contrário essas instituições se tornam um sistema próprio.

Professor Häberle, é possível a partir da perspectiva da experiência européia se fortalecer a integração na América do Sul sem instituições supranacionais?

Muito obrigado. Eu vou falar no início da experiência européia e abordar previamente algumas precisas formações conceituais. Nós diferenciamos a Europa em sentido estrito, a União Européia, da Europa em sentido amplo, da KSZE e do Conselho Europeu. O senhor sabe que a Comunidade Européia, União Européia, eu vejo como comunidade constitucional com características próprias e o Tribunal Constitucional Federal alemão infelizmente fala apenas de União de Estado (Staatenverbund). Essa comunidade anda passo a passo no processo de integração mas com muitos retrocessos, como agora que estamos em uma crise constitucional que talvez o encontro de Bruxelas tenha superado. Essas duas partes da Europa são demarcadas por diferentes formas de integração, da qual seria, na minha concepção, que a União Européia possui indiscutivelmente uma Constituição já enquanto que o Conselho Europeu é uma típica União de Estados no sentido do Direito Internacional. Eu penso que a América do Sul já está, em todo caso, bem preparada para reformas em parte, no sentido, que me traz esperança, da filosofia do Sir Popper *social peace-meal engineering*. Ela não deve fazer grandes saltos, mas implementar o seu progresso lentamente e então daí para se chegar a um fortalecimento da integração.

O Parlamento na América do Sul, aonde o Mercosul ainda se constitui em uma integração intergovernamental, constitui-se em fundamento para uma integração mais forte?

No meu entendimento o Parlamento é irrenunciável para se alcançar a integração passo a passo. Por primeiro eu gostaria de lhe lembrar que tanto as constituições sul americanas como também a Constituição da África do Sul disciplinam a unidade, tanto a

ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO, DEMOCRACIA E PARLAMENTO EM INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS

unidade sul-americana como a unidade africana. Como nós aqui na Europa temos o nosso artigo de integração, os senhores na América do Sul e também na África possuem os seus respectivos artigos de integração. O Parlamento é irrenunciável, pois o Parlamento é um representante da opinião popular, não dos governos. Os governos sempre tentam se elitizar e então permanece uma integração que se diz apenas entre líderes dos Estados e entre grandes personalidades dos Estados. Eu sou um decidido adepto do Parlamentarismo, o Parlamentarismo é a base para todo processo de integração.

Qual significado tem um Parlamento em um sistema intergovernamental?

Eu procuro sempre considerar a minha argumentação, tanto sob o ponto de vista da dimensão histórica, como do direito comparado no espaço, por assim dizer, em dois planos: o direito comparado no tempo e o direito comparado no espaço. Não há nenhum Aristóteles moderno que vincule as duas formas de direito comparado e também o sistema *google* não deve ser considerado. Assim, olhando para a história temos dois exemplos: A Federação alemã, que o Senhor como bom conhecedor da história constitucional alemã provavelmente sabe, fundada em 1815, foi uma união de direito internacional com uma assembléia parlamentar em Frankfurt, assim como o Conselho Europeu tem a sua assembléia parlamentar em Strassbourg. Também lembro de um segundo exemplo da atualidade, o acima citado Conselho Europeu, que tem sua assembléia parlamentar com função de conselho, cuja atividade parlamentar ensejou muitas frutíferas idéias como, por exemplo, a de proteção das línguas das minorias na Europa. O Conselho Europeu junto ao debate parlamentar foi um precursor para o processo de integração europeu, por exemplo, para a proteção das minorias.

Quais são os riscos de um sistema em que o Parlamento possui pouco poder de decisão?

Esses riscos são muito grandes. Como eu disse antes, o Parlamento representa o povo em uma democracia representativa, mas ele tem também uma legitimação democrática direta, pois o Parlamento é eleito pelos cidadãos, pelo povo. A função principal do Parlamento em todo tipo de sistema consiste no controle do poder.

Qual a importância de um parlamento para a proteção dos direitos humanos na América do Sul?

Posso lhe apresentar um panorama sistemático, distinguindo a proteção dos direitos humanos pelos tribunais, portanto, do terceiro poder, não no sentido da clássica divisão de Montesquieu, que pouco poder lhe atribua, da proteção dos direitos humanos por outros órgãos. A proteção dos direitos humanos pelos Tribunais, naturalmente pelos tribunais constitucionais, na Europa através do tribunal europeu de direitos humanos em Strassbourg e também pelo Tribunal da União Européia em Luxemburgo. Quase tão

ENTREVISTA COM PETER HÄBERLE MARCOS AUGUSTO MALISKA

importantes são os outros mecanismos de proteção dos direitos humanos formados nos Estados Constitucionais, como o Ombudsman, que foi uma descoberta escandinava, recepcionada sobretudo no México pelo colega Fix-Fierro. O Ombudsman encontra-se também no leste europeu, como na Polónia, onde teve um papel bem importante. O Ombudsman é eleito pelo Parlamento e se constitui num órgão parlamentar de controle da proteção dos direitos humanos. Como considero muito o Parlamento recomendo que a América do Sul desenvolva, também na forma de proteção universal e interamericana de direitos humanos, as atividades e competências do Ombudsman. Eu mesmo falo de um *status activus processualis* dos cidadãos.

Como o senhor vê a proteção dos direitos humanos numa comunidade de Estados abertos? Pode se dizer que a abertura do Estado não é somente uma abertura à integração com outros Estados, mas sim também uma abertura à tolerância, à multiplicidade em uma comunidade plural?

Eu estou especialmente contente porque o senhor dividiu essa pergunta em duas partes. Primeiramente, quanto a primeira parte da questão, a proteção dos direitos humanos numa comunidade de Estados abertos é central, assim como a democracia. Nós temos uma solução exemplar no Tribunal Europeu de Direitos Humanos em Strassbourg. Observe por favor, os direitos humanos da Convenção Européia de Direitos Humanos tem validade na Suíça em nível constitucional, assim diz o Tribunal de Lausanne. Na Áustria igualmente também tem nível constitucional. A Alemanha que tem uma exemplar proteção dos direitos humanos não tem a Convenção Européia de Direitos Humanos em nível constitucional, um déficit que nós devemos reparar. Agora sobre a segunda parte da sua questão. A abertura do Estado interna e externamente são dois lados da mesma moeda. Se temos direitos humanos internamente no Estado e exigimos do Estado, em uma comunidade de povos livres, que se insira em formas internacionais de proteção de direitos humanos e sobretudo organizações não governamentais, devem ser avaliadas positivamente. Ambas são indissociáveis. Na Alemanha desde o poeta clássico Lessing com sua parábola do anel (*Ringparabel*), onde foi alcançado o princípio da tolerância nas artes, que remete também a um conto de Bocaccio. Nós temos em muitos Estados alemães, em especial nas constituições dos antigos Estados da Alemanha Ocidental, Bavária e Hessen e também nas novas constituições dos Estados da Turíngia e de Brandenburgo, a tolerância como objetivo da educação. As Constituições da Guatemala e do Peru realizaram uma grande obra nos anos oitenta ao trazer no texto constitucional a idéia dos direitos humanos como objetivo educacional. Esse é um texto que eu sempre divulgo internacionalmente. Multiplicidade em uma comunidade plural, a abertura à tolerância e o trabalho nacional e internacional pelos direitos humanos são uma coisa só e cada vez se mostra mais que o modelo clássico do esquema interno/externo do Estado Nacional precisa ser superado. O Direito Internacional nos seus princípios jurídicos gerais é um valor constitucional fundamental, isso significa que o Estado Constitucional sempre vive de um *quantum de*

ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO, DEMOCRACIA E PARLAMENTO EM INSTITUIÇÕES SUPRANACIONAIS E INTERGOVERNAMENTAIS

utopia. É indispensável esse quantum de utopia, sem ter que ir ao nível da filosofia. Nós precisamos de um princípio de esperança no sentido de Ernst Bloch e de um princípio de responsabilidade no sentido de Jonas, sobretudo em vista ao direito internacional do meio ambiente, ainda não citado por mim, para uma comunitarização e solidariedade do moderno Estado Constitucional Cooperativo.

Por fim, que importância tem a cultura para a integração? O senhor uma vez escreveu sobre a importância de Chopin para a identidade nacional polonesa. Que papel tem a música, a arte e a tradição para a integração e a paz?

Eu agradeço muito que o senhor na primeira parte da sua pergunta colocou a relação entre cultura, integração e constituição. Na minha teoria constitucional como ciência da cultura ousei colocar a tese, cuja primeira edição foi em 1982, que não se trata apenas de “Constituição e Cultura”, mas “Constituição como Cultura”. Isso significa que um povo no quadro de sua Constituição, a Constituição é uma ordem diretriz, precisa de identidade cultural. Esses elementos de identidade cultural: hino nacional, textos clássicos, símbolos e bandeira. Eu sei sobre a Itália que tem um hino nacional oficial, mas em geral o coro da grande ópera de Verdi “Nabuco” é o hino secreto italiano. Os países sul-americanos são especialmente criativos na configuração de suas bandeiras. No momento eu reflito que elementos e importância têm a bandeira nacional para a identidade cultural das nações individualmente consideradas. Por um lado as imagens, por exemplo, as estrelas, cruzes e pontos, mas também a cor. Eu estou em contraposição a Jutte, sou um seguidor da Doutrina das Cores de Johann Wolfgang von Goethe e acho que as bandeiras nacionais têm um efeito psicológico para a integração dos povos. O mesmo vale para o hino nacional, não apenas do nosso lindo hino nacional alemão de Haydn é muito importante para a integração nacional; da mesma forma, em sua terceira estrofe, nós conhecemos o agressivo hino nacional dos franceses; os dos países nórdicos, escandinavos são muito mais pacíficos. Eu estou publicando em poucas semanas o livro “O hino nacional como identidade cultural do Estado Constitucional”. Última observação, a arte sem dúvida. O senhor pense na grande importância da arte italiana com suas estátuas, paisagens culturais, pense no classicismo alemão de Weimar e nós podemos também pensar em outros países. Eu fiquei muito impressionado com a super moderna Brasília, para mim foi difícil entender Brasília, que é quase uma capital sem povo, porém é também uma capital com uma cultura bastante interessante. É certamente uma característica que promove identidade no seu país o Brasil. Eu agradeço muito o Prof. Gilmar Mendes, o Prof. Ingo Sarlet e outros e agora o senhor pela hospitalidade. Por fim eu quero dizer algumas palavras sobre os muitos artigos de paz que se encontram nas modernas constituições. O senhor conhece o grande texto de Immanuel Kant *A paz Perpétua* de 1795, que se tornou um texto clássico. Muitas constituições também no Leste europeu possuem esses artigos de paz. Esses artigos de paz, que se encontram também na Constituição Suíça de 1999, são uma variante textual moderna do meu tema Estado Constitucional Cooperativo: paz por meio da cooperação.

**ENTREVISTA COM PETER HÄBERLE
MARCOS AUGUSTO MALISKA**

Não se trata apenas de paz na ausência de guerra, mas de paz a ser construída ativamente entre as diversas nações. Essa é a grande tarefa de paz que se encontra na carta das Nações Unidas, que remete em parte aos clássicos alemães e que deve ser mantida especialmente pelo conselho de segurança da ONU. Aqui se precisa do princípio da esperança, pois se vê que há muita falta de paz no mundo.