
UNIÃO EUROPEIA E ESTADO DE EXCEÇÃO ECONÔMICO – UM CONVITE À REFLEXÃO

*EUROPEAN UNION AND ECONOMIC STATE OF EMERGENCY – AN
INVITATION FOR REFLECTION*

*Mariana Carvalho de Ávila Negri
Advogada da União PRU/1ª região*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Estado de exceção contemporâneo; 2 A União Europeia e o contexto da crise econômica – breves considerações; 3 Um convite à reflexão; Referências.

RESUMO: A crise econômica vivenciada na Europa tem levado as instituições supranacionais da União Europeia a adotarem medidas excepcionais e de urgência dentro dos contextos internos de seus países membros. O cenário atual nos leva a crer na instauração do que a doutrina denomina de estado de exceção econômico, impulsionado pela crise financeira e com o objetivo precípua de salvaguardar a integração dos mercados e a economia europeia. Assim, propõe-se uma reflexão a respeito da utilização de paradigmas de exceção como técnicas de governo, atentando-se para o fato de que, muito embora o uso provisório e controlado do instituto atenda aos preceitos das constituições democráticas e seja providencial para garantir a própria integridade do ordenamento, seu exercício sistemático e regular pode prejudicar o bom funcionamento de um Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Exceção Econômico. Crise. Economia. União Europeia.

ABSTRACT: The economic crisis experienced in Europe has taken the supranational institutions of the European Union to adopt exceptional and urgency measures in the internal contexts of its member countries. The current scenario leads us to believe at an establishment of what the doctrine calls “economic state of emergency”, determined by the financial crisis and with the primary objective of safeguarding the markets integration and the European economy. Looking at this context, we propose a reflection on the use of exception paradigms as techniques of government, paying attention to the fact that, although the use of temporary and controlled institute meets the precepts of democratic constitutions and be instrumental in ensuring the integrity of the law system, a systematic and regular exercise can impair the proper functioning of a democratic state.

KEYWORDS: Economic State of Emergency. Crisis. Economy. European Union

INTRODUÇÃO

Como se pode notar do período de crise que vive hoje a Europa, os mercados financeiros mundiais (não somente os dos países europeus) estão fortemente integrados. Nesse contexto, tem-se verificado a necessidade de estabelecimento de regras comuns, seja mediante a criação de instrumentos normativos comuns _ como ocorre na União Europeia, onde o tema é objeto de diretivas a tal ponto detalhadas que chegam a ser reconhecidas como “self-executing” (e.g. diretivas n.93/22/CE e n. 2004/39/CE); seja por meio de tratados bilaterais; ou ainda recorrendo a instrumentos menos fortes como as “recomendações” de organismos de controle supranacionais.

Sabe-se que a disciplina comum deve se encarregar de diversas áreas, entre as quais se destacam, como essenciais, aquelas relativas à estabilidade dos intermediários e instituições financeiras; à transparência das regras de funcionamento do mercado; e à tutela do cliente-investidor (seja por meio de instrumentos de tutela preventiva, essencialmente sobre o plano da informação pré-contratual, seja mediante a tutela sucessiva, judicial e conciliadora-arbitral)¹.

Conforme destaca Gabrielli², a legislação recente, especialmente a de derivação comunitária, vem ampliando a noção de operação econômica, que passa, então, a figurar não somente como um critério hermenêutico, mas, sobretudo, como objeto direto de regulação. Assim, o legislador, superando a concepção formal do contrato singular, volta-se à disciplina da operação econômica em prol da necessidade de tutelar, pela via indireta, o próprio mercado, garantindo a proteção dos sujeitos econômicos.

Sul presupposto che il mercato necessiti di essere etero-regolato, il principio economico alla base di questi interventi è che l'efficienza del mercato non sia raggiungibile se gli scambi se realizzano tra soggetti con differenti potere economico o informativo³.

Constata-se, pois, o abandono da concepção do *laissez faire* e do *laissez contracter* também no âmbito comunitário, em nome de um direito

1 LENER, Raffaele. *Diritto del mercato finanziario*. Saggi. Turim: UTET, 2011.

2 GABRIELLI, Enrico. *Contratto, Mercato e Procedure Concorsuali*. Turim: G.Giapichelli Editore, 2006.

3 *Ibidem*, p.181. Em tradução livre: A partir do pressuposto de que o mercado necessita de uma regulamentação externa, o princípio econômico no qual se baseia essa intervenção é o de que a eficiência do mercado não é alcançável se as relações contratuais realizam-se entre sujeitos com diferentes poderes econômicos e de informação.

dos contratos que não apenas considere a exigência dos mercados, mas, conjuntamente, as falhas em seu funcionamento.

Todavia, ao passo que se verifica o fortalecimento da integração dos mercados, a necessidade crescente de criação de regras comuns e, ainda, uma intervenção indireta na regulação da economia diante das desigualdades entre os sujeitos econômicos, é possível observar também uma intensificação da intervenção direta dos Estados ou das instituições supranacionais no funcionamento dos mercados, sobretudo diante do atual momento de crise econômica pelo qual passa a Europa, levando-nos a refletir sobre a utilização de paradigmas excepcionais como técnicas de governo num contexto, talvez, do que a doutrina denomina de estado de exceção econômico.

1 ESTADO DE EXCEÇÃO CONTEMPORÂNEO

A correlação entre o conceito de estado de exceção e a noção de soberania foi levantada por Carl Schmitt, que inicia seu livro *Politische Theologie* com a famosa frase: “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção”⁴. A soberania, nessa esteira de ideias, seria imprescindível para afirmar uma ordem. Sim, uma ordem, uma vez que o estado de exceção não se confunde com a anarquia ou o caos, mas, ao revés, trata, muito embora possa não parecer, de algo que não pode ser concebido fora da relação com a norma⁵.

Não obstante as teses de Schmitt terem sido objeto de ampla discussão, falta, ainda nos dias atuais, uma teoria do estado de exceção no direito público. Tratando-se de um problema propriamente jurídico, a elaboração de tal tese constitui verdadeira condição para que se defina a relação que une e, ao mesmo tempo, desprende a vida da ordem jurídica. Isso porque a exceção é justamente o dispositivo original em que o direito inclui em si o vivente mediante sua própria suspensão⁶. Tal como a guerra civil, a insurreição e a resistência, o instituto situa-se num campo de interseção entre o político e o jurídico, embora venha sendo tratado como questão de fato, enquadrado exclusivamente no plano político e não no jurídico-constitucional. Desta feita, as medidas excepcionais têm enfrentado o paradoxo de serem medidas jurídicas cuja compreensão não se encontra no plano do direito e, na mesma linha de

4 SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político* - Teoria do Partisan. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

5 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

6 AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

raciocínio, o estado de exceção revela-se “a forma legal daquilo que não pode ter forma legal”⁷.

Bastante difundido é o posicionamento no sentido de o estado de exceção fundar-se na noção de estado de necessidade, esta inserida na ordem jurídica apenas com os modernos, que passaram a vislumbrá-lo como verdadeiro “estado da lei”. “O princípio de que a necessidade define uma situação particular em que a lei perde sua *vis obligandi* transforma-se naquele em que a necessidade constitui, por assim dizer, o fundamento último e a própria fonte da lei”⁸.

Nessa linha de raciocínio, o estado de exceção – enquanto figura da necessidade – representa um limiar no qual fato e direito parecem indiscerníveis e, embora se revele uma figura “ilegal”, pode ser tida como perfeitamente jurídica, concretizando-se na criação de novas normas.

Por analogia, é como se se preenchesse uma lacuna, não exatamente uma lacuna normativa – aquela que em tempos normais é sanada pelo juiz –, mas uma lacuna fictícia que diz respeito à suspensão do ordenamento e, embora externa à lei, relaciona norma e realidade, voltando-se à proteção da própria aplicação do direito em época de normalidade. Pode-se dizer, então, que o estado de exceção separa a norma de sua aplicação, exatamente para possibilitar a aplicação. É criado, pois, um campo em que a aplicação da norma é suspensa, mas a lei permanece em vigor. Nas palavras de Agamben: “introduz no direito uma zona de anomia para tornar possível a normatização efetiva do real”⁹.

Assim, sem, nesse momento, se adentrar em questões terminológicas, o sintagma “estado de exceção” relaciona-se com um conjunto coerente de fenômenos jurídicos, dentre os quais se sobrepõem a suspensão da própria ordem jurídica, a adoção de medidas urgentes visando à superação de estados de crise e a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário.

Em situações emergenciais, portanto, instaura-se o estado de exceção, e, em prol da salvaguarda do próprio ordenamento jurídico-constitucional, admite-se uma retração temporária do regime democrático, com a ampliação dos poderes governamentais e a atribuição ao executivo da faculdade de promulgar decretos com força de lei.

Não obstante a doutrina reconheça o estado de exceção, em sua feição moderna, como uma criação da tradição democrático-

7 AGAMBEN, op. cit., p.12.

8 *Ibidem*, p. 43.

9 *Ibidem*, p.58.

revolucionária do século XVIII, a Primeira Guerra Mundial representa um marco de extrema importância para o estudo do instituto.

A Primeira Guerra Mundial coincide, na maior parte dos países beligerantes, com um estado de exceção permanente, período em que a legislação excepcional, por meio de decretos executivos, tornou-se uma prática corrente nas democracias europeias.

Todavia, a ampliação dos poderes do executivo na esfera do legislativo prosseguiu com o fim das hostilidades características da Grande Guerra, e a questão até então militar cedeu lugar a uma demanda eminentemente econômica.

Hoje, chega-se a afirmar que o atual estado do mundo é o estado de sítio¹⁰. Vislumbra-se, portanto, que a emergência militar tenha, de fato, sido substituída pela emergência econômica dos mercados, constatando-se que muitos países vivem o que a doutrina denomina de estado de exceção econômico.

Na clássica análise de Rossiter¹¹, existem três tipos de crise em um país democrático que ameaçam a sua existência enquanto nação e enquanto democracia. Tais crises, segundo o autor, poderiam justificar os chamados poderes de exceção. Dois são os tipos tradicionais: a guerra e a rebelião. A terceira modalidade já é característica dos tempos modernos: trata-se da crise econômica, que exige ações de emergência dos governos constitucionais, podendo se tornar uma ameaça tão significativa quanto a guerra e a rebelião. Assim, segundo o autor, também no caso de crise econômica, a solução não é atingível por meios democráticos tradicionais.

Os países que vivenciam a atual crise econômica têm sido marcados pela convivência do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais ou supranacionais, bem como pela subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno – e do direito comunitário – à demanda do capital financeiro. Conforme constata Bercovici¹², nesses países, exige-se cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular, uma vez que as decisões políticas fundamentais têm sido orientadas pelo mercado, diante da crise econômica atual.

10 ARANTES *apud* BERCOVIC, op.cit, p. 171.

11 *Apud* BERCOVICI, op.cit., p. 172.

12 BERCOVICI, op. cit.

2 A UNIÃO EUROPEIA E O CONTEXTO DA CRISE ECONÔMICA – BREVES CONSIDERAÇÕES

Conforme assinala Medeiros¹³, originariamente, o projeto de constituição de um mercado europeu possuía três objetivos: geopolítico, pretendendo-se a formação de um bloco político na Europa Ocidental ao redor da França, em que a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto de segurança europeu; econômico, de modo a ensejar o alargamento do mercado interno, ampliando os ganhos de escala da indústria; e político-social, voltado à promoção dos direitos sociais e políticas de emprego.

Na integração europeia, portanto, as relações políticas e econômicas de sinergia e reciprocidade entre as nações tinham o intuito de afirmar e fortalecer os Estados, a partir da difusão do desenvolvimento, de modo a solucionar demandas políticas, sociais e econômicas internas, pensando, ainda, nos ganhos políticos de integração diante do jogo de poder internacional¹⁴. A ideia de integração europeia baseia-se, pois, na formação e expansão dos mercados internos, fortalecendo ganhos dinâmicos de escala e produtividade em setores de alto valor agregado e intensidade tecnológica, de modo a reduzir as diferenças tecnológicas, os custos de produção e os preços.

Sem se adentrar aos pormenores da evolução histórica da UE, destaca-se apenas que já no Tratado de Paris (1951) são percebidos valores estruturantes da economia política da integração. Por sua vez, a Comunidade Europeia do Carvão, Ferro e Aço (CECA) criada em 1952 é considerada pela doutrina como o embrião do que 42 anos depois veio se tornar a União Europeia.

Criada em 1992, com o Tratado de Maastricht, que incorporou e modificou tratados anteriores, a União Europeia, nos termos daquele diploma, deve funcionar de acordo com os seguintes objetivos:

- (1) a promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo com as disposições do tratado;

13 MEDEIROS, c.a. *Integração Sul-Americana e as Experiências Internacionais*. Oikos, n.5, ano V, 2006.

14 PADULA, Raphael; BARBOSA, Thiago Varanda. *A economia política da União Europeia: breves reflexões para a integração Sul-Americana*. Oikos, n. 7, ano VI, 2007.

- (2) a afirmação de sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
- (3) o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
- (4) o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;
- (5) a manutenção da integridade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no n.º 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade¹⁵.

Nota-se, portanto, a partir do disposto no referido tratado, os traços da economia política da União Europeia: no setor econômico, a construção de um grande mercado interno em prol do progresso econômico e social; na seara geopolítica, a vontade de fortalecer uma “identidade” no sistema internacional. Nesse contexto, fala-se em uma transferência de soberania dos Estados-membros para autoridades comunitárias, a partir, sobretudo, de um processo negociado, em que é considerado o interesse nacional dos diferentes membros¹⁶.

O campo jurídico, por sua vez, também assume novos contornos dentro do processo de integração. Criam-se instrumentos de harmonização jurídica para solucionar conflitos e até mesmo para consolidar concordâncias quanto à regulação das atividades dos países membros. Trata-se do direito comunitário, um direito diferente daquele das ordens nacionais, que se conforma a partir e pela aproximação dos ordenamentos internos.

Deve-se ter em mente que a aproximação legislativa significa uma compatibilização de ordens jurídicas nacionais em prol de objetivos comuns, pela vocação internacional das relações humanas, balizadas

15 Tratado da União Europeia, Artigo B.

16 PADULA, op. cit.

pelo direito¹⁷. Assim, entende a doutrina que o conceito de aproximação abrange tanto a coordenação quanto a harmonização do direito¹⁸.

Nesse contexto, a ordem da União Europeia – o direito comunitário – segue traços bastante próprios, marcados pela sua estrutura supranacional e por uma esfera de jurisdição, gestão e principiologia diferenciada dos ordenamentos internos dos Estados que a compõem. Assim, considera-se que o direito da UE, por configurar uma ordem jurídica própria e independente, é dotado de primazia sobre as normas nacionais, sendo diretamente aplicável aos indivíduos e Estados membros, prescindindo de sua internalização pelos ordenamentos individualmente considerados¹⁹.

Assim, verificou-se o cumprimento da meta de aproximação legislativa prevista no Tratado de Roma (arts. 100, 100-A, 100-B, 101 e 102), e, nos termos do art. 249 do Tratado das Comunidades Europeias (TCE), conferiu-se ao Parlamento Europeu²⁰, aos Conselhos Europeus e da UE²¹, e à Comissão Europeia²² competência para editar regulamentos e diretivas, formular recomendações e pareceres e tomar decisões no âmbito institucional europeu. Em poucas palavras, estes instrumentos de aproximação normativa consolidaram o direito derivado comunitário.

17 DAVID, René. *Traité élémentaire de droit civil comparé*. Paris: Librairie Generale de Droit du Jurisprudence, 1950.

18 MONACO, Riccardo. *Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen*. Revue Internationale de Droit Comparé, v. 12, n.1, janvier-mars/1960, p. 65-65; SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. Métodos de harmonização legislativa na UE e no MERCOSUL: uma análise comparativa. In: BASSO, Maristela (coord.). *MERCOSUL, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 123; CASELLA, Paulo Borba. Modalidades de Harmonização e Uniformização do Direito. In: _____. ARAUJO, Nádia de (coord.). *Integração Jurídica Interamericana, as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o Direito Brasileiro*, São Paulo: LTR, 1998, p. 77-105.

19 Pode-se dizer que tal entendimento restou consolidado nos julgados do então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nos casos Van Gend em Loos, de 1963, e Simmenthal, de 1978, dentre outros, nos quais se afirmou a aplicabilidade direta do direito comunitário.

20 O Parlamento Europeu é um órgão de decisão e direção, possuindo competência para o controle político das atividades comunitárias.

21 Os Conselhos Europeus e da UE são órgãos de direção e execução no âmbito comunitário. O Conselho Europeu reúne os Chefes de Estado ou de Governo de Estado, bem como o Presidente da Comissão. Já o Conselho da União Europeia é composto por um representante ministerial de cada Estado Membro.

22 A Comissão Europeia é um órgão de direção e execução, todavia constitui instituição de cunho eminentemente técnico, composta por altas personalidades nomeadas pelos Estados Membros, embora independentes destes.

Constata-se, portanto, que em função dessas características particulares, o direito comunitário foi consolidado e obteve eficácia, sendo aplicado e observado por todos os países membros.

Todavia, atualmente, a Europa tem vivenciado uma crise econômica de enormes proporções, frente a qual as instituições supranacionais têm assumido uma postura de ingerência no mercado, a partir de uma regulação direta da economia por meio de medidas de urgência, o que nos leva a refletir a respeito de uma possível experimentação do chamado de estado de exceção econômico no âmbito da União Europeia.

Tem-se observado que os países membros da União Europeia estão convivendo com um decisionismo de emergência por parte dos organismos supranacionais em prol da salvaguarda da integração dos mercados e da economia do “bloco”. Nesse contexto, é possível constatar a subordinação dos Estados membros (de seu direito interno e de sua população), às exigências do mercado, com a adaptação do direito comunitário à demanda do capital financeiro. Nesses países, exige-se cada vez mais flexibilidade, reduzindo, inclusive, as possibilidades de interferência da soberania dos próprios Estados-membros na defesa dos interesses de sua população, uma vez que as decisões políticas fundamentais têm sido adotadas pelas instituições supranacionais a partir da orientação do mercado, diante da crise econômica atual.

Em outubro de 2008, afetados diretamente pela crise mundial²³, a Alemanha, a França, a Áustria, os Países Baixos e a Itália anunciaram pacotes que chegaram ao montante de 1,17 trilhão de euros em ajuda aos seus sistemas financeiros. O PIB da Zona do Euro teve uma queda de 1,5% no quarto trimestre de 2008, em relação ao trimestre anterior, a maior contração da história da economia da zona.

Nesse contexto, em meio a tentativas para resolver a crise que já vinha se arrastando por mais de três anos, em outubro de 2011, os líderes do governo no âmbito da União Europeia elaboraram um plano para ajudar a solucionar os problemas financeiros. As medidas foram destinadas a restabelecer a confiança do mercado e dos investidores, abordando algumas das principais tensões afetas aos mercados

23 Muito embora haja opiniões em sentido diverso, atribuindo a origem da crise econômica a fatores anteriores à crise das instituições financeiras norte-americanas, pode-se dizer, em linhas gerais, que a crise econômica de 2008-2012 é também um desdobramento da crise financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Em efeito dominó, outras grandes instituições financeiras quebraram, no processo também conhecido como “crise dos *subprimes*” (Wessel, David. “Did ‘Great Recession’ Live Up to the Name?”, *The Wall Street Journal*, 2010-04-08. Evans-Pritchard, Ambrose. “IMF fears ‘social explosion’ from world jobs crisis”, *The Daily Telegraph*, 2010-09-13. Zuckerman, Mortimer. “Why the jobs situation is worse than it looks”, *US News*, 2011-06-20.

financeiros. Uma importante resolução foi a anulação da dívida da Grécia em 50%, de 350 bilhões para 100 bilhões de euros. Restou estabelecido que, até 2020, a dívida grega será reduzida para 120% do PIB, bem como decidiu-se acerca da implementação de um novo programa da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional (FMI) de até 100 bilhões de euros. Sobre o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (EFSF), foi criada uma barreira de proteção contra o contágio, mediante um acordo para multiplicar em até cinco vezes o poder financeiro do Fundo, para socorrer países e bancos em dificuldade. No mesmo pacote de medidas, foi elaborado também um acordo para a recapitalização dos bancos que precisassem de mais capital, estabelendo-se que os bancos teriam que alcançar um nível de 9% de capital de melhor qualidade até junho de 2012. Ficou acertado, ainda, o começo da governança econômica da zona do euro, sendo determinado que todos os países teriam que adotar a “regra do ouro”, que significa manter as contas públicas equilibradas. A Itália, por sua vez, apresentou um amplo programa para equilibrar seu orçamento até 2013. Uma das medidas propostas foi o aumento da idade de aposentadoria para 67 anos até 2026²⁴.

Assim, numa sucinta análise, a resposta à crise financeira, de certa forma, agravou a crise social. A determinação pela União Europeia no sentido de reduzir drasticamente os gastos públicos, exigindo que o déficit fiscal não ultrapasse a 3% por três anos consecutivos, inevitavelmente, ocasionou impactos bastante significativos nas populações dos países membros.

A Grécia, por exemplo, seguindo as determinações da União Europeia e do FMI adotou, em 2010, um plano de ajuste econômico e social, com o objetivo de cumprir as metas fiscais do bloco europeu, o que levou ao aumento de impostos e à retração dos salários. Em dezembro de 2011, o parlamento grego lançou um novo plano, também em observância às determinações da União Europeia, que acentuou as medidas anteriores. A redução salarial para servidores chegou a 30%, houve o corte de benefícios a desempregados e, ainda, o cancelamento de um programa de combate à pobreza iniciado em 2009. Nesse contexto, o governo grego intensificou o processo de privatização de empresas e bens públicos, o que, segundo alguns, agravou o déficit fiscal, considerando que, antes da crise, as estatais haviam sido uma das principais fontes de rendimentos para o Estado²⁵.

24 Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/1071764/lideres-europeus-fecham-pacote-contracrise-financeira>>. Acesso em: 22 set. 2012.

25 Disponível em: <<http://www.boitempoeditorial.wordpress.com/2012/03/12/crise-europeia-e-austeridade-fiscal>>. Acesso em 22 out. 2012

Medidas de austeridade fiscal e liberalização da economia também ocorreram na Espanha, em Portugal e na Itália e foi deflagrada a reforma do setor previdenciário em vários países da Europa, com o aumento da idade da aposentadoria e a redução dos benefícios²⁶.

Dessa forma, tomando como exemplo o caso da Grécia, vislumbra-se a adoção de medidas de emergência impostas pelas demandas do mercado europeu, em detrimento da autonomia do Estado membro e da soberania popular para estabelecer políticas monetárias e medidas protecionistas e desenvolvimentistas. As injeções de dinheiro, tanto do Banco Central Europeu quanto do Fundo Monetário Internacional, em países como a Grécia, ocorreram juntamente com condições estabelecidas pela União Europeia e com a determinação de objetivos a serem cumpridos, sobretudo no que tange a garantias de solvência a credores e à liberalização da economia, reforçando, inclusive, a dependência econômica em relação aos países centrais da União Europeia.

A partir dessa breve e perfunctória análise, é possível cogitar-se da instauração de um estado de exceção econômico, considerando as lições de Agamben²⁷ e Bercovici²⁸, dentro do contexto próprio e peculiar da União Europeia. Verifica-se, claramente, a ampliação dos poderes das instituições supranacionais que vêm adotando medidas excepcionais e de urgência em resposta à crise econômico-financeira, o que nos leva a refletir sobre o fenômeno, bem como sobre a situação até mesmo no atual cenário brasileiro.

3 UM CONVITE À REFLEXÃO

Conforme já ressaltado, a crise econômica constitui, legitimamente, uma das modalidades de crise que exige ações de emergência dos governos constitucionais, podendo se tornar uma ameaça tão significativa quanto a guerra e a rebelião. Assim, segundo o Rossiter²⁹, também nos casos de crise econômica, a solução pode não ser atingível por meios democráticos tradicionais.

A crise que assola a Europa tem se mostrado um exemplo em que se admite a adoção de medidas excepcionais para a salvaguarda da integração dos mercados e da própria economia europeia.

26 Disponível em: <<http://www.boitempoeditorial.wordpress.com/2012/03/12/crise-europeia-e-austeridade-fiscal>>. Acesso em 22/10/2012.

27 Op. cit.

28 Op. cit.

29 *Apud* BERCOVICI, op. cit.

Todavia, a questão deve ser vista com muita cautela. Com a globalização, a instabilidade econômica aumentou e a utilização das medidas de emergência para sanar as crises econômicas passou a ser uma prática habitual dos governos, revelando características próprias de um estado de exceção econômico, com um viés, entretanto, permanente.

José Luís Fiori³⁰ chega a destacar que os países latino-americanos, atingidos profundamente pela globalização, vêm perdendo sua margem de manobra e convivendo com crescentes ameaças à sua própria unidade nacional, sendo vítimas, além da crise econômica interna, de fatores externos de instabilidade econômica.

Atualmente, tem-se verificado que o estado de exceção está se espalhando, tendendo a ser utilizado em situações de normalidade, como técnica corrente de governo. “Desta forma, o estado de exceção está se tornando uma estrutura jurídico-política permanente e o paradigma dominante de governo na política contemporânea, com a ameaça de dissolução do Estado”³¹.

O que se observa é que os poderes discricionários do executivo são mais plausíveis em momentos de emergência, em especial, para os países dependentes do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio, justamente por constituírem poderes de exceção sem contrapartida.

Nas lições de Agamben, assinala-se a tendência do mundo atual de utilizar tal paradigma de segurança como técnica de governo.

Diante do incessante avanço que foi definido como uma “guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo³².

Assim, conforme já mencionado, para Agamben³³, o estado de exceção reflete a defesa do direito por meio da suspensão do próprio

30 *Apud* BERCOVICI, op. cit.

31 BERCOVICI, op. cit., p.180.

32 Agamben, op. cit., p.13.

33 Op.cit.

direito. Em épocas de crise, altera-se o governo constitucional para que se neutralize o perigo e retome o status de normalidade.

Entretanto, o que deveria compor uma situação excepcional vem sendo adotado como regra, levando à instauração do que a doutrina classifica como estado de exceção permanente. Restringem-se direitos dos cidadãos e sobrepõe-se um poder estatal aos demais por tempo indefinido e sem motivação plausível.

Nessa ordem de ideias, mostram-se bastante pertinentes as observações de Bobbio³⁴, que, ao analisar o contexto italiano dos anos 80, constatou a utilização de paradigmas excepcionais como prática usual do Estado na época, tomando como “normal, o que na sua origem seria excepcional”, o que o autor chegou a classificar como crise de governo. Em aberta crítica à situação italiana daquele período, o autor destaca que a dissolução do parlamento estava se tornando uma praxe, o que como evento isolado poderia ser considerado providencial, todavia, como hábito, seria uma “aberração”.

A rápida passagem de uma crise de governo para outra é um aspecto de um fenômeno mais geral, que é tomar como normal, o que na sua origem, é excepcional. Diz-se que na Itália nada há de mais definitivo que o provisório. Para completar o quadro da ‘peculiaridade’ do caso italiano, poderíamos acrescentar que na Itália não existe nada mais normal que o excepcional.

Damos alguns exemplos. É fora de dúvida que a dissolução antecipada de uma legislatura é constitucionalmente um evento excepcional. Pois bem, depois de quatro legislaturas chegadas naturalmente ao fim, houve três outras truncadas antes do tempo. Entre estas, a terceira durou menos do que as duas primeiras. A quarta, se continuar com as dificuldades que até aqui se apresentou, está arriscada a durar ainda menos que a terceira. Imaginemos a quinta! A dissolução do Parlamento está se tornando uma praxe: como evento isolado pode ser providencial, mas como praxe é uma aberração.

Há um outro exemplo. É fora de dúvida que os decretos-leis devem ser considerados como forma excepcional de produção normativa e justificados exclusivamente pela necessidade e pela urgência. Numa pesquisa recente, da autoria de F. Cazzola e M. Morisi (“A decretação de urgência contínua de Andreotti a Cossiga”), publicada no número

34 BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed. Tradução de João Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. p. 212.

de janeiro-fevereiro de 1981 da nova revista *Laboratório Político*, lê-se que, enquanto nos primeiros 24 anos se promulgaram 291 decretos-leis, no decurso dos últimos oito anos foram produzidos e publicados 360, e entre julho de 1979 e setembro de 1980, ou seja, pouco mais de um ano, cerca de 90³⁵.

Demonstrando sua preocupação com a utilização corriqueira de medidas excepcionais no cenário italiano dos anos 80 e suas consequências, o autor complementa com mais um exemplo:

Finalmente, a “rajada” de referendos. Após decênios de forçada abstinência por inadimplência constitucional e depois de alguns anos de rodagem que se seguiram à lei institutiva (1970), estamos caminhando, sobretudo por iniciativa do partido radical, que provoca análogas contra-iniciativas de seus adversários, para a multiplicação monstruosa de convocações para as urnas a fim de dar opinião sobre assuntos mais díspares. Sendo, porém, o sistema italiano de natureza parlamentar, é óbvio que as leis se fazem e eventualmente se desfazem no Parlamento. Se não quisermos desacreditar o Parlamento, o procedimento do referendo deve ser aplicado com ponderação. Se assim não for, ocorrerá uma “sobrecarga” de participação que poderá gerar como resposta o fenômeno da apatia política, do qual não estamos muito longe³⁶.

Assim como constata Bobbio, entende-se que a questão deve ser enxergada com muito cuidado, assinalando-se que a utilização desmedida de paradigmas de segurança, de modo a admitir a retração do regime democrático e a ampliação dos poderes governamentais, pode ensejar consequências bastante negativas para a ordem de um país.

Nesse sentido, o que se busca com a presente reflexão é justamente ressaltar que, embora a utilização controlada do instituto, dentro de um contexto efetivamente excepcional, mostra-se compatível com as constituições democráticas e até mesmo providencial, sua transformação em uma estrutura jurídico-política permanente pode ser prejudicial a um Estado Democrático de Direito.

Deve-se ter em mente, portanto, que, não obstante o uso provisório e controlado do instituto atenda aos preceitos das constituições democráticas, seu exercício sistemático e regular pode levar, inclusive,

35 BOBBIO, op. cit., p. 212-213.

36 *Ibidem*, p.213.

à liquidação da democracia, não se podendo perder de vista que os fundamentos, os princípios e as normas que compõem o Estado, estes sim, devem ser observados e respeitados de forma permanente.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

_____. *Constituição Econômica e desenvolvimento – uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Brasília: Polis, 1989.

_____. *As ideologias e o poder em crise*. Tradução de João Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 4ª Edição, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CASELLA, Paulo Borba. Modalidades de Harmonização e Uniformização do Direito. In: ARAUJO, Nádia de (coord.). *Integração Jurídica Interamericana, as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o Direito Brasileiro*, São Paulo: LTR, 1998.

DAVID, René. *Traité élémentaire de droit civil comparé*. Paris: Librairie Generale de Droit du Jurisprudence, 1950.

Evans-Pritchard, Ambrose. *IMF fears social explosion from world jobs crisis*. In: The Daily Telegraph, 13/09/2010.

GABRIELLI, Enrico. *Contratto, Mercato e Procedure Concorsuali*. Turim: G.Giapichelli Editore, 2006.

GOMES, Joséli Fiorin. *Harmonização Jurídica na União Europeia e no Mercosul: A Dialética Construção da Integração Regional*. Disponível em: <[http:// www. publicadireito.com.br/artigos/?cod=06138bc5af602364](http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=06138bc5af602364)>. Acesso em 10/09/2012.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Trad. De José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.

LENER, Raffaele. *Diritto del mercato finanziario*. Saggi. Turim: UTET, 2011.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MEDEIROS, C.A. Integração Sul-Americana e as Experiências Internacionais. *Oikos*, n. 5, ano V, 2006.

MONACO, Riccardo. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. *Revue Internationale de Droit Comparé*, v. 12, n.1, janvier-mars/1960.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murahco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Moreira, Assis. *Líderes Europeus Fecham Pacote Contra a Crise Financeira*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/finanças/1071764/lideres-europeus-fecham-pacote-contr-a-cri-se-financeira>>. Acesso em 25/09/2012.

PADULA, Raphael; BARBOSA, Thiago Varanda. A economia política da União Europeia: breves reflexões para a integração Sul-Americana. *Oikos*, n. 7, ano VI, 2007.

PESCHANSKI, João Alexandre. *Crise Europeia e Austeridade Fiscal*. Disponível em: <<http://www.boitempoeditorial.wordpress.com/2012/03/12/cri-se-europeia-e-austeridade-fiscal>>. Acesso em: 22 out. 2012.

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político - Teoria do Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMIONATO, Frederico Augusto Monte. Métodos de harmonização legislativa na UE e no MERCOSUL: uma análise comparativa. In: BASSO, Maristela

(coord.). *MERCOSUL, seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. *Versão consolidada do Tratado da UE e do Tratado que institui a União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:pt:PDF>>. Acesso em 30/09/2012.

_____. *Causa 26/62 – Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026>. Acesso em 22/10/2012.

_____. *Causa 106/77 – Spa Simmenthal v Amministrazione delle Finanze dello Stato*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61977J0106:IT:HTML>>. Acesso em 22/10/2012.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002 (Apresentação)

WESSEL, David. Did “Great Recession” Live Up to the Name? *In: The Wall Street Journal*. 08 abr. 2010.

ZUCKERMAN, Mortimer. Why the jobs situation is worse than it looks. *In: US News*, 20 jun. 2011.