

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E CAPITAL SOCIAL**

**FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER**

**PORTO ALEGRE, novembro 2005**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E CAPITAL SOCIAL**

**FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER**

**PORTO ALEGRE, novembro de 2005**

ORIENTADOR:

CESAR MARCELLO BAQUERO JACOME

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA - FLORIDA STATE UNIVERSITY -  
1979 - EUA

MESTRE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – FLORIDA STATE  
UNIVERSITY – 1976 - EUA

GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - FLORIDA INTERNATIONAL  
UNIVERSITY – FIU - 1975 - EUA

PROFESSOR DA PÓS - GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS - BRASIL

COMISSÃO EXAMINADORA

ÁLVARO FILIPE OXLEY DA ROCHA

DOUTOR EM DIREITO – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ –  
UFPR - 2002 – BRASIL

MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL – UFRGS – 1999 – BRASIL

PROFESSOR DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO  
GRANDE DO SUL – PUCRS – BRASIL

JUSSARA REIS PRÁ

DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
– USP – 1992 – BRASIL

MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL – UFRGS – 1984 – BRASIL

PROFESSORA DA PÓS - GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS – BRASIL

RODRIGO STUMPF GONZÁLEZ

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL – UFRGS – 2000 – BRASIL

MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL – UFRGS – 1994 – BRASIL

PROFESSOR DA UNIVERSIDADE DO VALE DOS SINOS – UNISINOS –  
BRASIL

## TERMO DE APRESENTAÇÃO

Dissertação de mestrado, INTEGRAÇÃO REGIONAL E CAPITAL SOCIAL

Apresentado por

FÁBIO BÖCKMANN SCHNEIDER

Para a obtenção de grau de mestre em

CIÊNCIA POLÍTICA

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Novembro 2005

"A grande esperança que nos inspira o futuro do Mercosul advém da possibilidade de ser desencadeado um processo de integração paralelo aos objetivos e a execução do Tratado de Assunção".

FELKER, Reginald Delmar Hintz, Algumas reflexões sobre Mercosul: advocacia e relações do trabalho. Brasília DF: OAB Editora, 2004.

Agradeço, de forma especial, à minha esposa MÁRCIA, ao meu filho MAGNO, pelo apoio e compreensão nos momentos de minha ausência, e ao Professor BAQUERO pelos valiosos ensinamentos que me oportunizaram a feitura deste estudo e a todas as pessoas que, de modo particular, contribuíram na conclusão da dissertação.

## TABELA DE ABREVIATURAS

AGCS – Acordo Geral sobre Comércio e Serviço

AGTT – Acordo Geral de Taxas e Tarifas

ALADI - Associação Latino - Americana de Integração

ALALC - Associação Latino - Americana de Livre Comércio

ALCA - Associação de Livre Comércio das Américas

AELC – Área Européia de livre comércio

BIRD – Banco Mundial

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAES – Comissão de Assuntos Econômicos e Sociais

CE – Comunidade Européia

EEE – Espaço Econômico Europeu

CEA – Comunidade Européia do Átomo

CEEA – Comunidade Européia de Energia Atômica

CECA - Comunidade Européia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Econômica Européia

CEPAL - Comissão Econômica Para América Latina

CIAP – Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso

CPIJ – Cooperação em Matéria de Política Interna e Justiça

CCM - Comissão de Comércio do Mercosul



CF - Constituição Federal

CMC - Conselho do Mercosul Comum

CPCM - Comissão Parlamentar Comum do Mercosul

DDR – Deutsche Demokratische Republik

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem

EEE – Espaço Económico Europeu

EFTA – Associação Europeia do Livre Comércio

EUA - Estados Unidos da América do Norte

FCES - Foro Consultivo Económico e Social

FEEGA – Fundo Europeu Económico de Assistência à Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – General Agreement Taxes and Tarifes

GMC - Grupo do Mercado Comum

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MERCOSUL (Mercosul) - Mercado Comum do Sul

MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas

NMF – Nação Mais Favorecida

NAFTA - Tratado de Livre Comércio para a América do Norte

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PARLATINO – Parlamento Latino-americano

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PB - Protocolo de Brasília

PIB - Produto Interno Bruto

POP - Protocolo de Ouro Preto

RFA – Bundesrepublik Deutschland

SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul

STF - Supremo Tribunal Federal

TACIS – Technical Assistance for Central Independent States

TCE - Tratado das Comunidades Europeias

TEC - Tarifa Externa Comum

TPI - Tribunal de Primeira Instância

UE – União Europeia

UEM – União Económica Monetária

URSS – União das Repúblicas Soviéticas Socialistas

V.G. – *Verbi Gratia*

## SUMÁRIO

ABREVIATURAS .....	i
ABSTRACT/RESUMO .....	ii
INTRODUÇÃO .....	14
1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA E ASPECTOS DAS RELAÇÕES ENTRE PAÍSES .....	22
1.1. Aspectos universais .....	22
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS AMÉRICAS .....	34
2.1 Antecedentes e Fundamentos Históricos nas Américas .....	34
2.2 Aspectos da evolução política, social, econômica dos Estados-membros .....	42
3. ANTECEDENTES E FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO MERCOSUL .....	66
3.1 Antecedentes e fundamentos históricos do Mercosul .....	66
4. ANTECEDENTES, CUSTOS E BENEFÍCIOS, DA UNIÃO EUROPÉIA .....	75
4.1 Síntese da evolução histórica da União Européia .....	75
4.2 O modelo institucional da União Européia .....	81
4.3 Políticas públicas da União Européia .....	83
5. INTEGRAÇÃO REGIONAL E CAPITAL SOCIAL .....	94
5.1 Requisitos do processo de Integração Regional .....	94
5.2 Aspectos teóricos e conceituais do Capital Social .....	98
6. COOPERAÇÃO ESTATAL NO MERCOSUL .....	110
6.1 Cooperação entre os Estados-membros .....	110
6.2 Soberania Estatal e Integração Regional .....	113
6.3 O modelo institucional do Mercosul e os instrumentos fundamentais .....	122
6.4 Protocolo de Ushuaia .....	126
6.5 Declaração Sociolaboral do Mercosul .....	127
7. O ACESSO ÀS INSTITUIÇÕES VIGENTES NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPÉIA .....	130
7.1 O Acesso das Populações às Instituições na União Européia .....	130
7.2 O Acesso à População no Mercosul .....	133
7.3 Aspectos da legitimação democrática .....	135
8. CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL, ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL .....	138
8.1 Nacionalismo e Integração Regional .....	138
8.2 Integração Regional e dependência externa .....	140
8.3 Características da identidade latino-americana .....	143
8.4 A consolidação da Integração Regional através do Capital Social .....	146
CONCLUSÃO .....	152
BIBLIOGRAFIA .....	167

## ABSTRACT

The Continental Regional Integration of States is theme of great relevance for the Political Science. The present study if it configures interdisciplinary when combining International Right with International Relationships and Political Science. In the approach of the main theoretical currents of the Regional Integration, search - if to the intensive and extensive reflection on the Social Capital category. In the historical-analytical analysis of the Regional Integration, we approached the legacies of the construction of the societies and of the States-members of MERCOSUL, in terms of political culture, the proposed theme, especially, the form of incorporation of the populations in the political field. In the relationships among the Regional and Capital Integration Social, we drew a comparative line between MERCOSUL and the European Union, starting from the institutional model and of the adoption of public politics. We also treated of documents, concerning to the Regional Integration with respect to the state cooperation, their relationships with the state sovereignty and the resignation of the institutional model. In the search of demonstrating the impediments and the perspectives of the effective use of the Social Capital of Regional Integration and their possible positive effects in the Process of Continental Integration of South America.

## RESUMO

A Integração Regional Continental dos Estados é tema de grande relevância para a Ciência Política. O presente estudo se configura interdisciplinar ao combinar Direito Internacional com Relações Internacionais e Ciência Política. Na abordagem das principais correntes teóricas da Integração Regional, busca - se à reflexão intensiva e extensiva sobre a categoria Capital Social. Na análise histórico-analítica da Integração Regional, abordamos os legados da construção das sociedades e dos Estados-membros do MERCOSUL, contextualizando, em termos de cultura política, o tema proposto, em especial, a forma de incorporação das populações no campo político. Nas relações entre a Integração Regional e Capital Social, traçamos uma linha comparativa entre o MERCOSUL e a União Européia, a partir do modelo institucional e da adoção de políticas públicas. Tratamos também de documentos, concernentes à Integração Regional no que tange à cooperação estatal, suas relações com a soberania estatal e a conformação do modelo institucional. Na busca de demonstrar os entraves e as perspectivas da efetiva utilização do Capital Social de Integração Regional e seus possíveis efeitos positivos no Processo de Integração Continental da América do Sul.

## INTRODUÇÃO

A Declaração conjunta dos atuais presidentes da Argentina e do Brasil, efetuada em 2003, denominada Consenso de Buenos Aires, em seus termos demonstra a necessidade de implementar novas ações no âmbito das relações bilaterais entre os países, bem como, novas medidas no escopo de intensificar e aprimorar a Integração Regional.

A questão da Integração Regional, em especial nas Américas, é peculiar, complexa e essencialmente problemática. Nesta região se desenvolveu o Estado Nação, mais poderoso e rico de toda história e o idealizador e o mantenedor da atual ordem global vigente desde 1945; final da segunda guerra mundial, os Estados Unidos da América.

Diferentemente do continente europeu, as Américas foram colonizadas pelos povos Europeus, que trataram de dominar os povos nativos com a intenção de conquistar suas terras, cultura e riquezas.

As Américas, assim como outros continentes, foram palcos de guerras, batalhas e lutas sangrentas, desde tempos imemoriais. Primeiramente entre os nativos, após a colonização entre nativos e

colonizadores, depois do surgimento do Estado Nação, entre Estados e dentro dos próprios Estados. No século passado, entre um Estado e outro Estado extracontinental. Não elencamos outras variáveis, em nível de relações internacionais ou em nível do direito internacional, porque o presente estudo se preocupa em abordar preferencialmente os aspectos teóricos, históricos e políticos da Integração Regional.

Inicialmente devemos referir que todo estudo analítico, especialmente nas áreas das Ciências Sociais e Políticas, depende da análise da metodologia empregada - no caso a qualitativa - análises que implicam em julgamentos de mérito, críticas e proposições, no intuito de alcançar resultados de real importância para o avanço do conhecimento.

Faz-se necessária também não só a comprovação da utilidade, mas também a possibilidade real da viabilidade da aplicação dos juízos de valor emitidos, concernentes à ética e, na medida do possível, apontar com precisão o momento e as possibilidades de aplicação efetiva dos resultados obtidos às rápidas e constantes transformações no campo político.

O desafio é árduo e complexo e não há pretensão de arrogar qualquer viés normativo. Por isso, o estudo quer apontar possibilidades, alternativas e propiciar discussões e pesquisas mais aprofundadas sobre o tema. Não pretende impor verdades, normas jurídicas de dever ser, tampouco traçar parâmetros definitivos para o tema.

Valemo-nos, para o presente estudo, das teorias da cultura política e das análises das principais teorias de Integração Regional. Buscamos complementação na apreciação de documentos de natureza política, sobre Direito Internacional, e relacionados com as Relações Internacionais.

Ao delimitar o tema da dissertação - Integração Regional e o Capital Social - também se fez necessário circunscrever o aspecto geopolítico e geográfico.

Neste sentido, a abordagem histórica se inicia com uma análise da colonização e dos antecedentes da Integração Regional nas Américas, restringindo-se, a seguir, aos antecedentes e fundamentos históricos e da Integração Regional dos Países-membros do Mercosul: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Em nossa abordagem propomos uma linha de tempo abrangente, que compreende a colonização até os dias de hoje. A descrição histórica pretende alcançar os legados da construção das sociedades e dos Estados-membros do MERCOSUL, contextualizando, em termos de cultura política, o tema proposto, em especial, a forma de incorporação das populações no campo político.

A presente dissertação utiliza predominantemente da metodologia qualitativa e histórico-analítica na investigação da Integração Regional. Buscou demonstrar as relações entre a Integração Regional e Capital Social (Especialmente nos pontos 5, 7 e 8). Quantitativamente, foram utilizados alguns dados de pesquisa.

Valemo-nos também de variáveis históricas e culturais do legado do processo de formação das Américas, que repercutem sobre a evolução política, social, jurídica e econômica da formação dos Países membros do Mercosul, com destaque para a incorporação das populações à atividade política. Do ponto de vista dos antecedentes históricos e políticos, traçamos uma linha comparativa entre o MERCOSUL e a União Européia, a partir do modelo institucional e da adoção de políticas públicas.

Tratamos também de documentos, concernentes à Integração Regional no que tange à cooperação estatal, suas relações com a soberania estatal e a conformação do modelo institucional. Destacamos alguns Tratados Internacionais, dentre eles, o Protocolo de Ushuaia e a Declaração Sociolaboral para tratar da estabilidade democrática, e das questões sociais no MERCOSUL.



Concluída a descrição histórica, exurge o foco principal da linha temporal do estudo, qual seja, a análise do processo de Integração Regional propriamente dito, principalmente aquele que presenciamos após a celebração do Tratado de Assunção, na constituição do MERCOSUL. Este se diferencia dos anteriores, que predominantemente se caracterizaram como cooperação estatal.

A unidade principal de análise do estudo é o processo de Integração Regional, denominado MERCOSUL. Os estudos de cultura política, notadamente o Capital Social, podem colaborar na impulsão e no aperfeiçoamento do processo em benefício das populações ali residentes. Uma vez definido este vetor, buscamos também enquadrar conceitualmente a categoria Capital Social. Enquanto conceitos interdependentes; buscamos mostrar sua complementariedade, evidenciando interfaces, propondo uma discussão a partir da história, e da análise de documentos, conjugados numa análise descritiva entre as teorias da Integração, as instituições e as organizações intervenientes. Na exploração dos conceitos, buscamos acrescentar-lhes novos significados.

O problema-chave de nossa proposta de trabalho está, pois, relacionado com as possibilidades e os entraves da Integração Regional, denominado MERCOSUL, especificamente no que diz respeito aos aspectos políticos, evolução, direcionamento, velocidade, forma de condução do processo. Entre suas carências está a não utilização mais efetiva da doutrina do Capital Social.

Dentre as variáveis significativas no campo político, que incide no processo de Integração Regional, podemos citar, a título de exemplificação, o desenvolvimento econômico, a estabilidade democrática, a cultura política, o legado histórico na formação do Estado Nacional, a inserção internacional, a cooperação e capacidade estatal, a legitimação, o acesso e a forma de participação das populações na integração e, por fim, a soberania e o nacionalismo.

A importância do presente estudo para a Ciência Política, do ponto

de vista (multi/inter) disciplinar, é o indicativo de que o processo de Integração Regional, denominado MERCOSUL, não pode ser considerado um fracasso, sobretudo em termos comerciais. De fato, representa um significativo avanço comercial entre os Países-membros.

Em termos de relações internacionais, podem - se citar os avanços materializados nas ações internacionais mais qualificadas, que se expressam em negociações em bloco, efetuadas pelos Países-membros em assuntos de interesse comum e até na obtenção de decisões favoráveis no âmbito da OMC, concernentes a subsídios agrícolas praticados por estados economicamente mais desenvolvidos.

Do ponto de vista do Direito Internacional, também ocorreram conquistas relevantes como, por exemplo, a institucionalização dos órgãos do MERCOSUL, a mudança de paradigmas na cooperação estatal, nas negociações, envolvendo as áreas comercial, aduaneira, judiciária, previdenciária, cultural e de segurança.

Já no campo político, pode ser referido os esforços envolvendo o próprio processo de Integração Regional, a estabilidade democrática e o incremento do desenvolvimento econômico. Contudo, é inegável que apesar destes avanços é necessário promover novas conquistas, em particular, no aspecto político, onde até hoje se verificam as principais resistências à integração.

Em 1991, o Tratado de Assunção previu o estabelecimento de um Mercado Comum na região até 31 de dezembro de 1994. Em 2005, passados mais dez anos da data inicialmente prevista para a sua implementação, atualmente a realidade é a existência de uma União Aduaneira incompleta, em virtude das listas de exceções de produtos. Além disso, são freqüentes os litígios entre os Países-membros, especialmente entre Argentina e Brasil, na área comercial, jurídica, institucional e política.

Ao abordarmos a Integração Regional e suas relações com o Capital Social, não desconhecemos que no MERCOSUL repercutem as problemáticas políticas internas dos países que o compõem como a crônica dependência externa, os intoleráveis índices de exclusão social, a corrupção endêmica e sistêmica, a recorrente impunidade, ou punições não compatíveis com os danos causados à sociedade pelos seus mandatários-políticos e burocratas detentores de poder.

Pretendemos, pois, contribuir para o avanço da discussão teórica da problemática, bem como prestar serventia operacional em nível institucional, a partir do conhecimento e da experiência, colhidos em debates sobre Integração Regional. O presente estudo se configura (multi/inter) disciplinar ao combinar Direito Internacional com Relações Internacionais e Ciência Política. Ao abordar as principais correntes doutrinárias da Integração Regional, pretende trazer como contribuição à reflexão intensiva e extensiva sobre a categoria Capital Social.

Nos capítulos 1 e 2 discorremos sobre os antecedentes históricos da formação social e política das Américas, passando pela formação social e política dos Países-membros do MERCOSUL. Desaguamos nos antecedentes da Integração Regional nas Américas e, posteriormente, no MERCOSUL.

No capítulo 3 projetamos um modelo comparativo entre MERCOSUL e UE, discorrendo sobre modelo institucional e políticas públicas adotadas. No capítulo 4 ocupamo-nos com as principais correntes teóricas sobre Capital Social e, ao especificar melhor a Integração Regional, nos propusemos estabelecer possíveis vasos comunicantes entre estes dois conceitos no capítulo 5.

No capítulo 6 contemplamos os Estados, que, na condição soberana de principais condutores e agentes políticos responsáveis pelo processo de Integração Regional, devem alcançá-la em base à cooperação estatal.

No capítulo 7 tratamos especificamente de temas políticos, partindo da análise e comparação do acesso das populações na UE e no MERCOSUL. No capítulo 8, trazemos a temática do nacionalismo e sua relação com o processo de Integração Regional e a sua legitimação democrática e ainda a questão da identidade latino-americana, projetando perspectivas de consolidação da Integração Regional, principalmente através do Capital Social.

Em virtude da importância da presente reflexão para o contexto da Ciência Política, e, consideradas as graves dificuldades; do Processo de Integração Regional, denominado MERCOSUL, e consciente das complexidades da abordagem interdisciplinar, temos interesse em aprofundar o debate da temática da Integração Regional e do Capital Social.

Pode-se delimitar o Processo de Integração Regional, como sendo uma sucessão de atos, ações e procedimentos, ordenados, regrados, com vistas à obtenção dos fins pretendidos e dispostos como Integração Regional de diferentes Estados Nacionais soberanos.

No processo dialético político-histórico da Integração Regional são possíveis diversas hipóteses de interpretação. Porém, a abordagem mais relevante para o presente estudo é que os Estados Membros estimulem e preservem a liberdade, o desenvolvimento econômico, a ordem social, a participação política e a justiça social.

A constatação da existência, ou não de um Capital Social de Integração Regional, e a maior ou menor amplitude de seus efeitos e possibilidades no MERCOSUL é política e socialmente relevante, assim como suas reais dificuldades de existência e de implementação.

O estímulo ao direito de participação das populações é dever do Estado. A construção de um Capital Social de Integração Regional,

originalmente proposto como o conjunto de ações no sentido da consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, na execução de políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, na informação e a consolidação da Integração Regional, na implementação de redes de engajamento cívico - com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados - na reforma, o fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições e organizações, que devem concorrer para a efetivação de relações mais estáveis, baseadas na confiança, na transparência e na participação, no escopo de dar continuidade ao impulso integrador.

A participação da população influenciou na UE, de forma determinante, nos sucessos e nos reveses do processo de Integração Regional, e pode vir a constituir-se em ferramenta primordial e indispensável no desejado aprofundamento do MERCOSUL, ou ainda, de forma ampliada, para o continente Sul-americano.

## 1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA E ASPECTOS DAS RELAÇÕES ENTRE PAÍSES

### 1. Aspectos Universais

A Relação dos povos, em nível universal, é marcada na história da civilização essencialmente por conflitos, disputas, guerras, que podem condicionar conforme o momento histórico, o tipo de sociedade constituída, os seus valores éticos, morais, culturais e religiosos. Baseia-se na correlação de forças (classes, castas, partidos políticos, indivíduos, instituições), que efetivamente possuem o poder de mando e as formas de exercício do poder.

É notório que os conflitos, disputas e guerras transmutaram-se e, que atualmente as formas de solução deles, muitas vezes, são negociadas, ou impostas através de organismos internacionais, ou por meio de pressões diversas, especialmente econômicas e financeiras.

No escopo de contextualizar a integração, a idéia de universalidade e evolução histórica social e política, faz-se necessário referir ao filósofo, historiador e jurista Hugo Grotius. Suas obras ainda são

referência para o Direito Internacional, em especial, *De Mare Liberum* e *De Jure Belli ac Pacis*. Em seu ideário defendeu a existência da liberdade de navegação nos mares, a sistematização das ações do Estado e a idéia de universalidade. Também é de grande relevância a obra de Immanuel Kant *Sobre a Paz Perpétua*. Nela o autor defende a existência de uma organização universal supranacional.

Renomados pensadores defenderam a construção e/ou a existência do internacionalismo, sob as mais diversas ideologias, como, por exemplo, Friederich Engels, Karl Marx, Leon Trotski.

Dentre os pensadores atuais mais radicais, que proclamam a existência de um Império Global e propõem a transformação do mesmo numa sociedade civil global, temos Michael Hardt e Antônio Negri. Um marco importante para as Relações Internacionais é a Carta das Nações Unidas, assinada em 26/06/1945 na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos da América do Norte.

Justamente a Organização das Nações Unidas, organismo internacional de maior relevo e principal responsável pela implementação e cumprimento da Carta das Nações Unidas sofre imensas dificuldades, dentre as quais a insubordinação dos EUA, que em frontal desrespeito aos princípios do Direito Internacional e contrariando resolução expressa do Conselho de Segurança, agiu em alegada legítima defesa após o impensável e fatídico ataque terrorista de 11/09/2001.

Com base na soberania estatal, declarou guerra ao Iraque, sob o pretenso fundamento da existência de risco de ataque nuclear e biológico ao seu território, argüindo a necessidade de guerra preventiva. Tal postura não é incomum na história deste país, como pode ser atestado pelas inúmeras intervenções ilegais em nome da segurança nacional. Uma das mais dramáticas foi a Guerra do Vietnã.

Passados mais de quatro anos, e efetivada a agressão, invasão, deposição e a detenção do antigo governante Sadam Hussein, do Iraque,

com a conseqüente ocupação militar do território, não ficou comprovada a existência de armamento nuclear, ou sequer biológico, tampouco não se comprovou a vinculação do governo iraquiano com os atos terroristas referidos, ensejando inclusive pedidos de retratação dos governantes dos Estados Unidos da América e da Grã-bretanha. Desde então, os EUA não sofreram mais ataques terroristas em seu território.

Atualmente, se discutem profundas reformas, dentre as quais a ampliação do Conselho de Segurança da ONU, composto pelos Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e China.

Pretende-se a inclusão como membros permanentes, sem direito a veto, da Índia, Alemanha, Japão, África do Sul e do Brasil. No esteio deste momento geopolítico é essencial que os direitos humanos sejam protegidos sob Império da Lei para que a pessoa humana não seja compelida à rebelião e à insurreição para garantir seus direitos essenciais, dispostos na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

No ano de 2000, as Nações Unidas projetaram as Metas do Milênio no sentido de dar maior efetividade à DUDH, centradas em oito objetivos: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade de gêneros e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento.

Outro aspecto essencial para contextualizar aspectos da integração, diz respeito à própria história da evolução comercial internacional. Evidentemente que a origem das relações comerciais são remotas. Surgiram da necessidade e do desejo das pessoas de possuírem, consumirem bens, produtos, mercadorias e serviços de que não dispunham.



As navegações, o surgimento de moedas e as codificações das primeiras regras jurídicas, tudo isto é fundamental para o desenvolvimento da integração dos povos da Antigüidade, nos tempos de paz, através do comércio.

Na Antigüidade não havia o Estado Nação, o Estado de Direito. Estes somente se efetivaram nos séculos XVII, XVIII e XIX na parte continental da Europa. A Inglaterra (Insular) desenvolveu seu Estado Nacional, com características peculiares, diferenciadas da evolução dos Estados Europeus Continentais, não abordaremos a sua criação nesta dissertação, no escopo de evitar a dispersão do foco do estudo.

No âmbito das Relações Internacionais, é reconhecido como marco relevante o primeiro grande congresso internacional, a Paz de Westfália. O Tratado de Westfália, após negociações que perduraram três décadas, selou o término da guerra dos trinta anos.

Outro marco reconhecidamente relevante; a Revolução Francesa, jungida de princípios e contexto histórico, social e político bem conhecido. Convém destacar a clássica divisão dos poderes, teoria da separação dos poderes, também desenvolvida por Montesquieu em *L'Esprit des Loïs*.

Quando foi universalmente implementada, deu origem ao Estado de Direito. Antes da tripartição dos poderes em funções executivas, legislativas e judiciais, existia o absolutismo, simbolizado na pessoa do monarca. Reinava de forma onipotente, sem reconhecer direitos elementares de seus súditos.

O modelo de tripartição dos poderes foi paulatinamente aplicada aos Estados europeus e propiciou, dentre outras vantagens, a especialização dos órgãos estatais, maior eficiência e independência dos mesmos para realizar as funções de sua atribuição e competência. A mais relevante foi, sem dúvida, a libertação da população do jugo milenar dos monarcas.

Anteriormente à existência do Estado Nação, a unidade política mais relevante era a Cidade-estado e posteriormente os Impérios. Retroagindo na história, as experiências mais relevantes de exercício de poder político se materializavam nos Impérios, dentre os quais têm maior importância o Império Romano.

Desde a existência dos Fenícios, reconhecidamente os primeiros navegantes e comerciantes, que através de sua atividade laboral impulsionaram as relações comerciais entre os povos da Antiguidade.

Também vale referir ainda que brevemente o Império da Babilônia e o Código do Rei Hammurabi, (reconhecido como primeira codificação de leis da história), mas o Império Romano foi que contribuiu, de forma determinante, para a existência de um comércio entre os povos da antiguidade, então conhecidos e por ele dominados. O Império Romano desenvolveu técnicas bélicas, comerciais, administrativas, jurídicas, sociais e políticas, que deixaram um legado importante para a história.

Contudo, não se pode afirmar que tinha pretensões de integrar as nações, ou povos dominados. As Codificações existentes, *Jus Gentium* e *Jus Civile*, demonstravam claramente o contrário.

O Direito das Gentes era aplicado geralmente aos estrangeiros e a todos os romanos que não tinham status social, na sua maioria, os escravos.

O Direito Civil era aplicado somente aos romanos e estrangeiros com status e qualificação social e política. Temos, pois, duas legislações diferentes, concedendo privilégios aos romanos. Após o ocaso do Império Romano, sobreveio a Idade Média e seu sistema de feudos, o domínio dos monarcas, da Igreja Católica no Ocidente e da Ortodoxa no Oriente.

A Idade Média não promoveu grandes intercâmbios sociais, culturais e comerciais. Enfrentou - se grandes dificuldades em face das

expedições serem terrestres e exigirem grande proteção militar.

Os comerciantes se organizavam em corporações para minimizar os riscos da atividade mercantil. Suas corporações desfrutavam de prestígio e poder político. Custeavam seus próprios tribunais, possibilitando o desenvolvimento de Cidades-estado, sobretudo nas áreas onde o poder político dos soberanos era mais tênue, quando não ausente, mas importantes comercialmente, como Veneza, Florença e Gênova, na península Itálica, ou ainda Hamburgo e Lübeck, atual Alemanha, no Mar do Norte.

O desenvolvimento comercial; econômico; social e político conseguido, repercutiu de forma determinante no Renascimento e, posteriormente, nas grandes navegações, empreendidas, de forma pioneira e dominante, pelo Reino Português, seguido pelo domínio do Reino Espanhol, que por sua vez perdeu a hegemonia para o Reino Inglês. Também se destacaram holandeses e franceses. No processo colonizador, a forma mercantilista determinou as relações de dominação entre os reinos europeus e as colônias.

A colonização está associada à conquista e ocupação de terras estrangeiras e sua conseqüente exploração econômica, à fixação de colonos e ao seu controle através da subordinação política ao poder central, da metrópole do reino. Comprovadamente os europeus não pretendiam integrar os povos das novas terras pelo processo colonizador, mas conquistar, explorar, e escravizar os povos nativos, em muitos aspectos semelhantemente às ações perpetradas pelos impérios existentes anteriormente.

Novamente as trocas internacionais, o comércio, a economia, o direito, a política mundial foram dominados pelos reinos europeus, que se tornaram Estados. Continuaram competindo entre si pelo domínio das riquezas mundiais e pelo poder geopolítico.

Tal competição entre os agora Estados Nacionais exacerbou-se

pela necessidade de conquista de novos mercados para comercializar a produção excedente de bens, originários da revolução industrial. O Estado Nacional, apoiado na doutrina do nacionalismo, tornou-se onipresente e supremo através de líderes carismáticos e autoritários, que, por fim, conduziram as nações ao Estado Totalitário, confrontando-se militarmente com outros Estados.

Com o fim da 2ª guerra mundial, a URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e especialmente os Estados Unidos da América consolidaram internacionalmente sua posição de liderança, determinando a arquitetura institucional a vigorar a partir de então, tendo liderado o processo de criação do atual sistema multilateral de organizações internacionais e, posteriormente, liderado o movimento pela extinção do padrão-ouro como reserva legal da moeda.

Em síntese, o panorama atual é o da globalização em suas mais variadas formas, afetando a soberania, na acepção clássica, dos Estados Nacionais, em proveito do processo de Integração Regional.

Entendemos a soberania como o conjunto de poderes do Estado Nacional no sentido de expressar a ordem suprema em seu território, que não permite, portanto, a existência de nenhuma outra ordem superior. Este poder é delimitado pelas disposições de ordem constitucional, representada por uma Magna Carta, promulgada em nome do povo.

O terceiro eixo fundamental deste estudo, que complementa o ponto de vista histórico, é o político-econômico. A primeira doutrina a ser abordada com incidência no Processo de Integração Regional é a Federalista.

A teoria federalista aplicada aos processos de Integração Regional foi desenvolvida no contexto histórico e político da criação do arcabouço institucional político, jurídico e econômico; desenvolvido em Washington,

Breton-Woods, San Francisco e New York. Ali foram criados; o BIRD, o FMI, a ONU e o GATT.

Foi desenvolvida após a 2ª guerra mundial e seus principais expoentes são o político e jurista alemão Walter Hallstein e o doutrinador e político francês Jean Monnet, ambos participaram e colaboraram decisivamente para a criação do então Mercado Comum Europeu.

O cerne da teoria federalista visa à integração política entre os estados em um sistema constitucional de Confederação entre os Estados Nacionais, envolvidos no processo de Integração Regional.

O viés da Integração Regional sob a ótica federalista, permite uma visão global do processo político e econômico, fundado no poder de representação dos Estados Nacionais, para conduzir a Integração Regional privilegiando os aspectos institucionais.

Por outro lado; não existe uma análise profunda dos atores reais; envolvidos no processo de Integração Regional, desde a burocracia estatal de cada Estado, seus agentes, política e economicamente relevantes, as respectivas populações, o Direito Internacional aplicável e as relações internacionais.

A teoria Funcionalista que possui suas origens nos trabalhos do sociólogo inglês Herbert Spencer, e do francês Émile Durkheim, ambos influenciados pelo grande avanço científico das ciências naturais. Correlacionavam as sociedades com os organismos vivos.

Para os funcionalistas, a sociedade é constituída por subsistemas (estruturas), que operam/funcionam de forma interdependente. O funcionalismo analisa a sociedade e seus componentes característicos, enfocando a mútua integração e interconexão. Ocupa-se com o processo social e seus arranjos institucionais, em função da efetiva manutenção da estabilidade da sociedade.

No século passado, o sociólogo norte-americano Talcott Parsons

deu continuidade à teoria funcionalista, desenvolvendo a tese do funcionalismo estrutural, buscando determinar com precisão a função de cada indivíduo na estrutura social, para que a sociedade alcance, através da manutenção da estabilidade e do equilíbrio permanente, o fim ótimo, a excelência de todas as coisas.

A teoria funcionalista, baseada nas acepções de Parsons, é conservadora, por isso, repele as mudanças sociais bruscas, dá proeminência à economia sobre a política. Para os funcionalistas as questões econômicas decorrentes de um processo de Integração Regional podem e devem ser resolvidas, de forma técnica, pelos agentes econômicos nele envolvidos, ou pela burocracia estatal. Não valorizam as soluções políticas.

A teoria neofuncionalista tem como principal expoente Ernest B. Hass. Na análise dos processos de decisão, destaca os atores envolvidos – políticos, dirigentes, governo, partidos políticos, opinião pública - em suas ações e interações. Na dinâmica da integração, - spill over - uma engrenagem de integração, a cooperação funcional em um setor estimula a necessidade de cooperação em outros setores.

Dessa forma, os atores estariam restringidos de tomar decisões unilaterais, uma vez que isto vem em prejuízo aos seus colaboradores. O processo se aprofunda e se complementa quando a parte contribui para o todo e o todo para a parte.

A teoria neofuncionalista concebe, pois, a Integração Regional como um processo, o que foi uma inovação. Na análise do processo de tomada de decisão considera sempre os atores implicados, a variedade de funções, as transferências de lealdades e a real importância das ações políticas e econômicas conjuntas e encadeadas.

A teoria do neofuncionalismo prevê numa Integração Regional,

com vistas a uma união do tipo política, integrando primeiro os setores nos quais por suas características transnacionais, requeira decisões em nível internacional. Em segundo lugar seria necessário construir uma rede de lealdades (não estando configurada a utilização do Capital Social regional) entre os cidadãos dos Estados-membros.

O pensamento sistêmico tem como um de seus expoentes David Easton. Ele desenvolveu o conceito de Sistema Político<sup>1</sup>, que complementa a doutrina neofuncionalista, com o conceito de retroação no processo de demandas e respostas, devendo o sistema de Integração Regional possuir um arcabouço jurídico institucional capaz de selecionar, julgar e transformar as demandas sociais e políticas em decisões a serem cumpridas e implementadas pelo Estado.

Karl W. Deutsch, por sua vez, desenvolveu a teoria das comunicações. Sob sua perspectiva, a zona de integração seria o espaço privilegiado de intercâmbios e transações, quer em nível individual, quer coletivo. A análise destes fluxos, intercâmbios e relações não só são relevantes para a compreensão do Processo de Integração Regional, mas se configuram como sendo relações interdependentes entre muitas unidades. Por isso, Municípios, Regiões dos Países (Estados Federados, Províncias e/ou o conjunto de alguns deles), e Estados Nacionais desenvolvem propriedades políticas sistêmicas que não desenvolveriam se não participassem da integração.

No âmbito da integração econômica regional prevalece o enfoque liberal; defendido por David Ricardo, economista Inglês, autor da obra, *Princípios de Economia Política e Tributação*. Pregou o livre comércio pleno entre os Estados. Defende os benefícios deste

---

<sup>1</sup> As Demandas e/ou Pretensões, defendidas, politicamente justificadas ↔ (Elaborações das decisões) ↔ Orientação Política e/ou Programa de Ação ↔ Atores Políticos e seus Meios ↔ Demandas e/ou Pretensões. In: Easton, David. 1953.

sistema de comércio internacional e desenvolve uma série de conceitos como, o princípio das vantagens comparativas, a mensuração do preço internacional de uma determinada mercadoria, a especialização dos Estados Nacionais, dentre outros.

Juntamente com Adam Smith representa o pensamento liberal, ainda predominante em nível mundial. O enfoque (neo) liberal privilegia a integração econômica, as razões comerciais, os mecanismos de mercado, a existência da concorrência perfeita.

Esta podendo ser entendida como uma estrutura de mercado econômico com um número quase infinito de fornecedores concorrentes; de um determinado produto ou similar. Supõe ainda uma distribuição de renda eqüitativa entre os consumidores, não podendo existir barreiras ao livre acesso aos mercados.

Em nenhum momento histórico existiram condições que viabilizassem a concorrência perfeita. Atualmente, os mercados e a áreas econômicas mais rentáveis estão monopolizadas, ou oligopolizadas por empresas transnacionais, caracterizando o que se convencionou denominar de concorrência imperfeita.

Em contraposição à integração econômica regional clássica surge a teoria estruturalista. Tem suas origens em Max Weber, que desenvolveu o Estruturalismo Fenomenológico, onde as estruturas são entendidas como partes de um todo, dispostas e organizadas como se um todo fosse.

Também no sentido de que as partes, as estruturas se formam com base nos fatos humanos e assim se formam sistemas com regras e lógicas próprias, atuando de forma una, dentro do tecido social, e esta atuação sendo dirigida pela função e posição ocupada na sociedade, sendo a burocracia estatal o marco referencial mais utilizado.

Em síntese, o conjunto da totalidade, dos burocratas estatais, v.g.



representados por Associações, ou Sindicatos, age de forma diferenciada, com princípios orientadores próprios, do que a simples soma dos funcionários públicos agiria.

A teoria estruturalista propõe uma Integração Regional planejada, dirigida, organizada, planejada pelos Estados Nacionais. Também conhecida por teoria dirigista; que propõe uma função ativa para o Estado no processo de Integração Regional, propiciando através das ações um desenvolvimento integrado, o que demanda a necessidade de aplicação de políticas econômicas de harmonização e de coordenação, intervindo inclusive nas crises e oscilações do mercado.

As principais teorias de Integração Regional, ora explicitadas, contribuíram para a evolução histórica, jurídica, econômica, social e política dos processos de Integração Regional. Constata-se, porém, que nenhuma delas discute a possibilidade da construção de uma Integração Regional, ou ainda num sentido ampliado, uma internacionalização ou globalização, que tenha como base o desenvolvimento da confiança recíproca entre nações e a utilização da teoria do Capital Social no Processo de Integração Regional Continental.

No capítulo seguinte abordaremos os Antecedentes históricos e fundamentos históricos da Américas no escopo de analisar os legados da construção das sociedades e dos Estados-membros do MERCOSUL, contextualizando, em termos de cultura política, o tema proposto, em especial, a forma de incorporação das populações no campo político.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS NAS AMÉRICAS

### 2.1 Antecedentes e fundamentos históricos nas Américas

O início da colonização nas Américas, coincidiu com a crise do modelo feudal europeu; com o Renascimento e com os primórdios das grandes navegações, fatos que desencadearam a Idade Moderna. Em seu limiar, o feudalismo decadente e o mercantilismo emergente coexistiram. A base econômica do sistema feudal era agrícola. As terras, em sua maioria, pertenciam aos reis, príncipes, nobres que, através da vassalagem e outras formas de dominação como, por exemplo, a religião; impingiam às populações camponesas uma exploração econômica semelhante à escravidão.

No século XIV, além dos aspectos da superpopulação e da fadiga da produção agrícola das terras; diversas guerras eclodiram na Europa. A mais sangrenta e longa foi a dos Cem Anos. Somou-se a ela a peste negra, (peste bubônica). Estima-se, que ceifou 40% da população européia. Estes fatores levaram o sistema feudal ao colapso, gerando revolta de camponeses, anarquia, grandes migrações por falta de trabalho e fome.

Em meio à crise do feudalismo, a Dinastia de Avis, que utilizava - se do mar para expandir seus domínios, com base nos conhecimentos da Escola de Sagres, desenvolveu a bússola e o astrolábio, que impulsionaram as grandes navegações. Portugal conquista a costa do Atlântico africano, tendo como marco a navegação do Cabo da Boa Esperança, extremo sul do Continente africano, por Bartolomeu Dias.

Esta rota possibilitou a Vasco da Gama chegar às Índias e aos desejados produtos do Oriente, consolidando a mais importante rota comercial marítima à época. Em 1500, Pedro Álvares Cabral, membro da Ordem de Cristo, sucessora da extinta Ordem dos Cavaleiros Templários, representando o rei de Portugal, tomou posse das terras, do Atlântico Sul-americano, hoje território brasileiro.

O casamento de Fernando Aragão e Isabel de Castela (União das duas principais dinastias espanholas na época) e com expulsão dos muçulmanos da Península Ibérica fatos estes que colaboraram para a consolidação do Reino Espanhol. A Espanha também empreendeu navegações de largo curso. A mais notória foi a de Cristóvão Colombo, descobridor das Américas, ocorrida em 1492, com a chegada ao Caribe, na tentativa de descobrir uma rota alternativa à conhecida pelos portugueses para as Índias.

O Papa Alexandre VI, autoridade reconhecida pelos reinos de Portugal e Espanha, através da bula *Inter Coetera* (1492) decidiu que as terras a Oeste da América do Sul seriam espanholas e a Leste; portuguesas. Tal determinação foi posteriormente alterada na sua demarcação, passando das cem léguas das Ilhas de Cabo Verde para trezentos e setenta, ampliando assim o território português.

As formas de colonização na América do Sul, desenvolvidas nas terras portuguesas e espanholas, tiveram diferenças marcantes. A Espanha privilegiou as organizações urbanas, estimulando o seu crescimento através da consolidação de estruturas burocráticas, comandadas pelo vice-rei, representante do Reino Espanhol, na América

colonial hispânica, que exercia a condução das funções militares, judiciárias, fiscais, financeiras, religiosas e administrativas.

O poder do vice-rei e a estrutura burocrática foram concebidos para manter o sistema de exploração das colônias e garantir os tributos ao Reino Espanhol. Cabe ressaltar que um dos aspectos positivos da colonização Espanhola foi à fundação de universidades desde os seus primórdios, postura que os portugueses não tiveram.

Também merece destaque o uso dos povos nativos para o trabalho escravo a que ambas as colonizações procederam. Contudo, apenas os espanhóis obtiveram êxito na utilização da força-de-trabalho dos indígenas, baseando-o estrategicamente em aspectos culturais e religiosos das populações locais. A partir do alto grau de adesão das populações locais, os colonizadores espanhóis deram continuidade à tradição de submissão dos povos sob as mais variadas e cruéis formas.

Na colônia portuguesa, a realidade foi diferente em face da baixa produtividade da força-de-trabalho indígena. Importaram a mão-de-obra escrava africana. Outro diferenciador foi à negação por parte dos portugueses da assimilação dos valores culturais e religiosos dos povos indígenas. A política da catequização, da conversão dos índios aos valores da Igreja Católica foi tarefa inicialmente empreendida pela Companhia de Jesus (jesuítas), que, através das Missões, nas colônias lusas e ibéricas.

As Reduções tornaram-se eficientes centros de produção, gerando renda e riqueza e, por conseqüência, poder, em especial para os Jesuítas, que, no entanto, permitiram um certo grau de liberdade e de consciência aos índios sob sua influência. Verificando a possibilidade da insurreição, os reis de Portugal e Espanha expulsaram os Jesuítas de suas colônias no século XVIII. Em virtude disso, o papa Clemente XIV decretou a extinção da Companhia de Jesus em 1773, determinação que

perdurou até o ano de 1814.

A seguir surgiu nas colônias uma rígida, autoritária, burocrática e hierarquizada sociedade, sendo a elite dominante composta pela alta burocracia, pelo alto clero, políticos, latifundiários, comerciantes e proprietários de minas ou de unidades de produção de bens. A elite local administrava seus interesses em consonância com os anseios do Estados Colonizadores. Aproveitaram-se das enormes distâncias e dificuldades de comunicação para enriquecerem, acumulando bens e capital da forma mais rápida possível e assim ascenderam socialmente.

Tanto nas colônias hispânicas como na portuguesa, em termos econômicos, o mercantilismo foi cedendo espaço ao nascente capitalismo, dando continuidade à escravidão dos povos colonizados. Após a abolição da escravatura, as relações econômicas pré-capitalistas, praticavam exploração direta da força-de-trabalho, troca-se agora moradia e comida por trabalho.

Nas relações comerciais internacionais, as colônias não tinham autonomia política e se continua a exploração dos recursos das colônias pelas Metrôpoles, em ritmo mais feroz e acelerado face às novas necessidades do capitalismo europeu. No processo de Independência das colônias espanholas, e portuguesa houve diferenças. Sucintamente, as colônias hispânicas, contrariamente à portuguesa, dividiram-se em vários Estados, enquanto a portuguesa originou somente dois: o Brasil e o Uruguai.

Três aspectos são relevantes no processo de independência das Colônias: o ideário da Revolução Francesa, baseado no Iluminismo de Jean Jacques Rousseau, a crescente influência da ex-colônia Inglesa, os EUA, liberto mediante a Revolução de 1776 (seu maior expoente Tomas Jefferson, tornou-se o primeiro presidente); também baseada em ideais libertários, e a influência da Inglaterra.

A Inglaterra constituiu-se na mais importante influencia externa, no

período de transição das regiões da América Latina para a constituição dos Estados independentes, até o final do século XIX. O apoio da Inglaterra às lutas emancipatórias na América do Sul, foi por conta de seu interesse no livre comércio de seus produtos. Isto foi possível em virtude da supremacia econômica, financeira, bélica, advinda da revolução industrial e do domínio dos mares.

A doutrina posteriormente, empregada nas relações internacionais pelos EUA e defendida pelo presidente James Monroe; em síntese: a América para os Americanos, em detrimento do domínio europeu (França de Napoleão).

*Foram essas circunstâncias; a suspeita de que a França pudesse estar pensando numa intervenção militar na América espanhola, a certeza de que a Inglaterra se opunha a esta intervenção; e as pretensões destas e outras potências de decretar o destino da América Espanhola - que deram origem a determinados trechos da mensagem presidencial de dezembro de 1823 ao congresso dos Estados Unidos, que ficou conhecida como Doutrina Monroe. Esta enfatizou a diferença entre o sistema político Europeu e o da América e declarou que qualquer interferência européia com o objetivo de oprimir ou controlar governos independentes no território ocidental; podia ser considerada a expressão de uma atitude inamistosa para com os Estados Unidos<sup>2</sup>.*

Reconheciam o direito de autodeterminação dos povos e, de fato, implementaram uma política de reconhecimento dos novos Estados Latino-americanos. Tal linha política; propiciaram ótimos dividendos para o comércio norte-americano, chegando a cifras vultosas, já em meados do século XIX na América Latina.

Simón Bolívar, em contrapartida, chegou a preconizar uma Confederação exclusiva das repúblicas ex-colônias espanholas, no intuito,

---

<sup>2</sup> WADEEL, D, A, E. A política internacional e a independência da América Latina. In: História da América Latina. BETHELL, Leslie (org). São Paulo: Edusp, 1984, p.251.

de evitar simultaneamente a possibilidade de retomada colonial por parte da Espanha e limitar o expansionismo dos Estados Unidos.

*Em 1824 a Colômbia inquiriu se a Doutrina Monroe significava uma disposição dos Estados Unidos de estabelecer uma aliança defensiva. A resposta foi que, em caso de ameaça de intervenção, os Estados Unidos teriam de agir em cooperação com as potências européias. Sondagem semelhante, feita pelo México em 1828, revelou que a doutrina Monroe não implicava qualquer compromisso dos Estados Unidos com a América Latina<sup>3</sup>.*

Simón Bolívar convocou em 1824 o Congresso Anfictiónico do Panamá com a intenção de criar uma Confederação de Nações Hispano-americanas. Esta Confederação reuniu-se em 1826 e propôs o primeiro tratado de união Latino-americana, o Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, entre as Repúblicas da Centro América, Colômbia, México e Peru. Também propôs a organização da Grã-Colômbia, pretendendo unir Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Os Tratados não foram totalmente implementados. Posteriormente, vários de seus Estados firmatários, como Centro América e Colômbia, se separaram, inviabilizando as intenções de Bolívar.

*Um dos primeiros a defender as idéias de uma união da América foi Simão Bolívar, também conhecido como o "Libertador", seu nome era: José Antônio de la Santíssima Trinidad Bolívar y Palacios ainda durante a fase de lutas pela independência política dos novos Estados do "Novo Mundo". Na segunda metade do século XIX, e primeiras décadas do século XX, vários outros autores defenderam também os ideais de união latino - americana;... os quais eram defendidos como meio de assegurar a preservação dos valores culturais próprios<sup>4</sup>.*

Segundo o presidente dos EUA, John Adams, a idéia da

---

<sup>3</sup> Ibidem, p.254.

<sup>4</sup> SEITENFUS, Vera Maria P., DE BONI, Luis A. (coord). Temas da integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1990., p.34-5.

existência de governos livres entre os Sul-americanos era tão absurda quanto tentar *''instaurar democracias entre as aves, as feras e os peixes''*<sup>5</sup>.

Apesar desta concepção, emerge posteriormente o ideário do pan-americanismo, liderado pelo EUA, mas que não teve naquele momento grande repercussão na América Latina.

O Iluminismo, enquanto ideário libertário é fundado na existência de “direitos naturais” do homem à liberdade e à vida, devendo, por isso, a sociedade ser livre, igualitária e fraterna. Para conquistar tais objetivos era necessário, no entanto, romper com os privilégios da monarquia e conquistar a autodeterminação dos povos e nações. A expansão dos mercados da Inglaterra para a colocação da produção excedente de manufaturados e o domínio dos Estados espanhol e português nas colônias não permitiam a substituição do antigo regime mercantilista pelo novo sistema de trocas internacionais, baseado no capitalismo.

Na América do Sul ocorreram importantes transformações por causa da Independência das ex-colônias. É, porém, consenso, entre os historiadores que mais importante que as mudanças foi à conservação das estruturas sociais, desenvolvidas na fase colonial, que as aristocracias locais rearticuladas mantiveram adequadas ao novo contexto sócio-político. Preservaram, assim, o poder hegemônico que as metrópoles outrora exerciam.

Apesar dos fatores externos favoráveis, as lutas de emancipação, a independência dos Estados de Língua Espanhola, foram fruto de grandes guerras. Destacaram a importância de seus exércitos e levaram os comandantes vencedores ao controle político dos novos Estados, o que, conseqüentemente propiciou uma profunda militarização das

---

<sup>5</sup> BETHELL, Leslie(org). A independência da América do Sul Espanhola. In: BUSHNELL, David Op. Cit., p.133.



Instituições e dos atores políticos.

Na ex-colônia portuguesa também ocorreram revoltas, revoluções e guerras. Ressaltamos a Revolução Farroupilha no Brasil e a campanha guerrilheira no Uruguai, chefiada por José Gervásio Artigas, em 1811, e iniciada na cidade de Montevidéu. Naquele momento, tentou conjugar a luta emancipatória com a reforma agrária. O Império brasileiro, com o apoio das forças espanholas, enviadas da cidade de Buenos Aires, sufocou temporariamente a rebelião nas terras ao sul, anexando as terras da banda oriental do Rio da Prata.

A cooperação das elites para sufocar os levantes tem como exemplo mais marcante a Guerra do Paraguai. Brasil, Argentina e Uruguai uniram-se e guerrearam em desfavor de Francisco de Solano Lopez. A guerra destruiu social e economicamente o vizinho Paraguai, que antes era o País, proporcionalmente a sua população, que mais tinha indústrias, neste continente.

A Revolução Farroupilha foi a maior e a mais duradoura guerra já realizada em território brasileiro, e também possui estreita ligação com os acontecimentos históricos - políticos, ocorridos na região do Rio da Prata. Primeiramente, por ser área de fronteira com os locais conflagrados e, principalmente, pela produção de charque e as extensões de terras propícias à agropecuária extensiva, assemelhando-se às regiões do Uruguai e da Argentina. Cumpre destacar a eficiência da ação do Império brasileiro na manutenção da integridade do território da antiga colônia portuguesa. Da Revolução Farroupilha resultou a identidade social, econômica e cultural, denominada Gaúcho.

*"O gaúcho era fruto de uma mistura de raças: ..., índios, brancos e negros. Uma maior precisão distinguiria entre os habitantes sedentários da zona rural, que trabalham a terra para si próprios, ou para um patrão, e o gaúcho puro, um nômade e independente, não vinculado a qualquer propriedade. O gaúcho clássico asseverava sua liberdade em relação*

*a todas instituições formais; era indiferente ao governo e a seus agentes, indiferente a religião e a igreja<sup>6</sup>''.*

A integração Latino-americana também tem sua origem cultural. As tentativas de integração, ocorridas até aquele momento, estão vinculadas à soberania, associada às independências nacionais, à necessidade de progresso econômico, à consolidação das instituições nacionais e à comunidade cultural e religiosa.

As repúblicas, nascidas das independências, não adotaram a democracia representativa como sistema político. Como as instituições democráticas não se consolidaram, surgiu a idéia de uma maior aproximação entre as nações Latino-americanas que compartilhavam de uma mesma origem e de um mesmo espaço geográfico. Poderiam fomentar a paz e se tornar menos vulneráveis aos perigos externos.

Os movimentos de independência e as revoluções, ocorridas no continente Sul-americano, foram importantes, mas faz-se necessário destacar que os conflitos consolidaram o poder militar, que se colocou acima das leis e das instituições, aliando-se ora com uma facção da elite política, ora com outra, sobrevivendo assim como força política por décadas no continente Sul-americano. A atuação dos regimes militares revelou-se um exercício de poder autoritário, impedindo a construção da confiança recíproca entre os povos da América do Sul e o conseqüente fortalecimento das instituições democráticas, em flagrante prejuízo dos valores de cidadania, em especial, da construção do Capital Social.

## 2.2 Aspectos da evolução política, social, jurídica e econômica dos estados membros do Mercosul.

---

<sup>6</sup> Ibidem, p.641-2.

### 2.2.1 Argentina

A Argentina originou-se no território, então denominado, o Vice-reino do Rio da Prata e os agentes políticos mais relevantes do período de 1810 a 1816, provocaram/participaram de muitas instabilidades na região. Em 09/07/1816, reunidos em Tucumã, na forma de um Congresso Geral Constituinte das Províncias Unidas, declararam a independência das Províncias Unidas da América do Sul. Somente em 1819 a primeira Constituição do novo Estado foi proclamada. Configurou-se altamente centralista e conservadora, cabendo ao executivo nomear todos os governadores de província. O sufrágio era limitado.

A Espanha, então potência colonial, que administrava o território argentino, se fragmentou em face da invasão francesa. Seu enfraquecimento foi fator decisivo no processo de formação de um novo governo. O primeiro período das Províncias Unidas do Rio da Prata, anteriormente denominadas Províncias Unidas da América do Sul, foi marcado por muitos conflitos entre os caudilhos e os interesses da burguesia urbana da capital Buenos Aires. “A grande estância conferia posição e impunha subordinação. Os estancieros, ou seus clientes dominavam a administração, a câmara dos deputados, o governo local e a milícia. A polarização da sociedade era absoluta<sup>7</sup>”.

O maior protagonista do período foi Juan Manoel de Rosas. Pretendia centralizar ainda mais o poder em detrimento das Províncias e controlar o transporte fluvial e marítimo, beneficiando a produção e a venda de produtos locais. Em 1852, foi derrotado, apesar de ter conquistado o poder em Buenos Aires, por uma coalizão que envolveu as Províncias de Corrientes e Entre - Rios, liderada pelo caudilho Justo José

---

<sup>7</sup> Ibidem, p.638.

Urquiza e apoiada pelo Uruguai e Brasil. A consolidação definitiva do país se efetivou somente em 1860, com a incorporação de Buenos Aires à Confederação das Províncias. No período seguinte, a Argentina experimentou um forte desenvolvimento, em virtude do aumento da demanda internacional por seus produtos, em especial a carne e o trigo.

Neste período também recebeu um grande número de imigrantes, que alterou de forma decisiva a composição étnica e cultural de sua sociedade. No século passado, o modelo caudilhista foi substituído pelo populista-paternalista do qual Juan Domingo Perón foi a maior expressão. Exerceu a presidência da República Argentina por duas vezes, deixando um legado profundo e marcante na história política e cultural, denominado Peronismo.

Nas décadas de 60/70, o governo ditatorial militar foi responsável por milhares de desaparecimentos de cidadãos. O regime autoritário e nacionalista teve a ousadia de declarar guerra à Inglaterra pela posse das Ilhas Malvinas (Falklands), sem a mínima chance de êxito no confronto bélico.

Os EUA, mais uma vez, reafirmaram sua lealdade à Inglaterra, em contradição com a disposição da OEA que determina a proteção recíproca em caso de agressão militar. A aventura dos generais argentinos deixou um saldo trágico e humilhante.

Restaurada a democracia, após um governo da União Cívica Radical, o herdeiro do Peronismo, Carlos Menem conduziu uma política econômica lastreada na paridade/igualdade de valor das moedas Argentina (o peso) e a Norte-americana (o dólar).

Esta política econômica e cambial estancou o processo de inflação argentino nos primeiros anos de sua implementação. Ao longo do tempo surgiram, contudo, os efeitos colaterais como sucateamento do parque

industrial, a perda da competitividade internacional de seus produtos, o déficit público, a recessão e, por fim, a depressão econômica, gerando a exclusão econômica e social de parcelas significativas da população, que passaram a viver na pobreza, inclusive em razão do confisco de ativos promovidos pelo governo.

Atualmente, após a moratória mais longa da história, a Argentina ofertou proposta de renegociação de sua dívida, que importou na diminuição substancial dos créditos e no aumento dos prazos para pagamentos aos credores. Em sua grande maioria, acima de 70% aceitaram as condições estabelecidas para os novos títulos de crédito emitidos pelo Governo Argentino. Os credores, que não aceitaram as condições oferecidas, buscam reaver a totalidade de seus créditos pela via diplomática, política e judicial.

### 2.2.2 Uruguai

A banda Oriental do Rio da Prata, região onde hoje se situa o Uruguai, foi de domínio português, tendo lá instalado a Colônia de Sacramento em 1680. Retirou-se em 1776 e retomou a região em 1816. Em 25/08/1825 foi criado o Estado Independente do Uruguai. Sofria fortes influências tanto do Império brasileiro, quanto das Províncias Argentinas, em especial da Província de Buenos Aires, a mais poderosa delas, liderada por José Manuel Rosas.

A disputa pela posse das terras e pelo poder no Uruguai, pós-independência, deu-se entre os caudilhos Manuel Oribe (pelo partido Blanco) e Fructuoso Rivera (pelo Colorado). Oribe foi derrotado em 1838, com o apoio do Império brasileiro. O partido Colorado construiu sua identidade baseando-se nos interesses da burguesia urbana, dos imigrantes e nos ideais liberais. Já o partido Blanco predominava na zona rural, identificado com os interesses dos estancieiros e comprometido com

os valores patrióticos. Priorizava a tradição e a autoridade e contava com o apoio do Argentino Rosas.

Na luta pela recuperação do poder perdido, Oribe, apoiado por Rosas, conseguiu cercar a cidade de Montevidéu por mais de oito anos, cerco denominado Grande Guerra. Em outubro de 1851 foi selada a paz. Ambos os partidos concordaram de que não havia vencidos, nem vencedores, acordo obtido novamente sob a tutela do Império brasileiro.

O grande artífice do acordo, o brasileiro Visconde de Mauá, obteve do governo uruguaio a concessão de direitos territoriais, a hipoteca de direitos alfandegários e a permissão de livre trânsito do gado do Uruguai ao Brasil. Em troca o Uruguai percebia um subsídio mensal, único recurso que o tesouro dispunha naquele momento, em face da Grande Guerra ter exaurido economicamente o país.

O Uruguai continuou sofrendo pressões do Brasil e das Províncias Argentinas. A Guerra do Paraguai, em que estiveram aliados Brasil e Argentina, trouxe estabilidade ao país, possibilitando assim uma maior autonomia. O Estado uruguaio era fraco, inclusive no aspecto militar, não só comparativamente aos gigantes externos, seus vizinhos, mas também internamente em relação aos poderosos caudilhos. No século passado o presidente politicamente mais importante para o presente estudo, do Uruguai, José Battle y Ordoñez, pertenceu ao partido Colorado.

Confirmando ideário e tradição histórica do partido concedeu direitos aos imigrantes e seus descendentes e aos estrangeiros que, em sua maioria, era a população da capital Montevidéu.

Promoveu também profundas reformas, dentre as quais vale destacar a regulamentação dos direitos trabalhistas. Suas políticas desenvolvimentistas utilizavam o Estado como principal indutor econômico, o qual se tornou poderoso. Estatizou setores produtivos estratégicos como linhas férreas, bancos e combinou tudo isto com

exportações, principalmente de produtos primários, o que possibilitou um longo período de estabilidade econômica e social. Contribuiu para isso também o arranjo institucional adotado em 1952, que permitia ao partido perdedor das eleições 40% dos cargos públicos.

A situação alterou-se a partir da década de 60, principalmente em virtude da perda do valor dos produtos primários produzidos, da incapacidade de promover a modernização das relações produtivas e da não adequação às novas exigências do comércio internacional.

Fatores políticos internos e externos levaram o Uruguai à Ditadura Militar. Atualmente assumiu o primeiro presidente da história do Uruguai, não oriundo dos partidos Blanco e Colorado, Tabaré Vasquez, representante de uma Frente Ampla de partidos de esquerda, que pretende dar continuidade à modernização do país, via implantação de unidades fabris, que buscam agregar maior valor aos seus produtos.

### 2.2.3 Paraguai

O Paraguai teve história singular em alguns aspectos comparativamente com outros países da bacia dos Rios da Prata. Em 17/06/1811 uma junta de governo, presidida por Fulgêncio Yegros, proclamou a independência do Paraguai, do Vice-reino do Rio da Prata com sede em Buenos Aires. Posteriormente, um Congresso convocado consagrou como ditador temporal o advogado José Gaspar Rodríguez de Francia. Esta disposição foi modificada em 1816, declarando Francia ditador perpétuo. Após a sua morte, assumiu outro advogado, Carlos Antonio López, que também governou de forma ditatorial. Pretendeu na eleição de seu filho Francisco Solano López dar continuidade no poder à dinastia familiar.

As características políticas e sociais do Paraguai, neste período,

foram marcadas, de forma determinante, pela influência das missões jesuíticas na região. A grande maioria da população guarani se caracteriza pela cultura comunitária e cooperativa. Os governantes empreenderam, neste período, uma política econômica estatizante de terras (fazendas da pátria), e um rígido controle aduaneiro sobre os principais produtos de exportação: erva mate, tabaco e madeira.

O Paraguai, na tentativa de manutenção de sua independência e de modernização de sua economia, a partir do governo López, em especial no Governo de Francisco Solano, importou técnicas, equipamentos e pessoal. De procedência Européia; em particular da Inglaterra, para implementar a indústria local, principalmente voltada para a indústria de armamentos e navegação, com a intenção de criar uma potência militar na região, a fim de se impor perante seus vizinhos, em especial, Argentina e Brasil.

Francisco Solano era ideologicamente contrário aos ideais do liberalismo, defendidos pela Inglaterra e praticados pelos demais países da região. Inspirado em Napoleão III, seu contemporâneo, apoiado nos avanços econômicos obtidos e resguardado por um exército de mais de 28.000 homens e exercendo controle interno absoluto, empreendeu relações internacionais beligerantes e autoritárias, que culminaram com o rompimento com o Brasil e Argentina e a invasão de seus territórios.

Os países agredidos reagiram com a formação da Tríplice Aliança, que uniu os exércitos do Brasil, do Uruguai e da Argentina. A Guerra do Paraguai constituiu-se na mais longa, sangrenta e importante guerra ocorrida no continente Sul-americano, fato histórico mais relevante do século XIX para a história destes países.

A Guerra do Paraguai iniciou-se em 1865 e perdurou até 1º de Março de 1870, quando López foi morto na Batalha de Cerro Corá. Os efeitos dela foram desastrosos para a região e catastróficos para os



perdedores e seu povo. Estima-se que, além da destruição econômica, metade da população foi dizimada. Os sobreviventes, em sua maioria, eram crianças; velhos e mulheres. Pioneiro na tentativa de modernização econômica na América do Sul, via indústria, o Paraguai, após a guerra, não mais conseguiu restaurar seu parque industrial destruído e permaneceu apenas produzindo bens primários.

A orientação política seguida norteou-se por princípios liberais, expressos na Constituição de 1870, que criou o Estado de Direito Paraguai. Politicamente, os caudilhos e as oligarquias remanescentes passaram a exercer papel central na condução do país.

O governante que permaneceu mais tempo no poder na América do Sul no século passado foi Alfredo Stroessner. Esteve à frente do Paraguai desde o golpe militar de 1954 até ao final da década de 80. Desde 1992, o Paraguai mantém a ordem institucional, com tentativas de golpe de estado. Na última tentativa, seus vizinhos e sócios do Mercosul, invocaram o Protocolo de Ushuaia, que determina a manutenção do Estado Democrático de Direito, como condição para ser membro do Mercosul.

*O Protocolo sobre Compromisso Democrático no Mercosul foi firmado no sentido de reafirmar a Declaração Presidencial de Lãs Lemas, de 27.06.92, no escopo de garantir a plena vigência das instituições democráticas, sendo condição indispensável para a existência e desenvolvimento do Mercosul. O referido protocolo, foi assinado na cidade de Ushuaia, Argentina, em 24.06.1988, e basicamente prevê um sistema de consultas entre os Países firmatários, em conformidade com o artigo 4º, e no caso de serem infrutíferas as consultas, serão aplicadas as medidas previstas no artigo 5º, que poderão ser ponderadas em virtude da gravidade da situação de ruptura institucional existente no País afetado:*

*1ª - Suspensão do Direito de participar nos diversos órgãos dos respectivos processos de integração. 2ª - Suspensão dos Direitos e Obrigações nos próprios processos de integração.*

*Cumpra ainda salientar que as medidas serão adotadas em conformidade com o artigo 6º, ou seja, por consenso dos Estados firmatários do Protocolo referido; e que as medidas entram em vigor imediatamente após a comunicação respectiva. Também é relevante o aspecto dispositivo do artigo 7ª que cessarão os efeitos das medidas previstas no artigo 5ª após a comunicação "do pleno restabelecimento da ordem democrática", aos países firmatários<sup>8</sup>.*

Atualmente, o presidente Nicanor Duarte tem empreendido uma política de controle mais severa no que tange ao contrabando e descaminho de mercadorias, principalmente na tríplice fronteira, em Foz de Iguaçu. O Paraguai é o país do Mercosul de menor projeção econômica, com os maiores problemas institucionais e com graves problemas de criminalidade e de tráfico internacional de drogas.

#### 2.2.4 Brasil

O Brasil desempenhou papel proeminente na região da bacia do Rio da Prata e em toda América do Sul, mantendo a integridade de seu território colonial português e expandindo o território imperial brasileiro através de tratados internacionais, batalhas e guerras. A obra, *Os donos do poder*, do jurista Raymundo Faoro explicita o nascimento do Estado brasileiro, sendo obra fundamental para o seu entendimento:

*Dom Pedro, ao passar de regente a Defensor Perpétuo do Brasil (13 de maio de 1822), trata de reorganizar as bases do Estado, com o auxílio do gabinete de José Bonifácio (janeiro de 1822 a julho de 1823). O encontro da nação com o príncipe importou, desde logo, na continuidade da burocracia de*

---

<sup>8</sup> SCHNEIDER, F.B. Mercosul e democracia no processo de integração. In: Revista Ad Judicia da Escola Superior de Advocacia, nº 01, Porto Alegre: Indústria Gráfica Metrópole Ltda., 2003, p.100.

*Dom João, a burocracia transplantada e fiel ao molde Almanaque de Lisboa, atrelada ao cortejo do futuro imperador. Sobre ela, nacionalizada nos propósitos, mas não nos sentimentos, irá repousar a estrutura política do país. A confluência eufórica do 7 de setembro - onde se juntam sem se fundirem os liberais e os realistas- mal esconde os três rumos possíveis de opinião: os liberais (...), os homens do estamento nacional, rançosos de absolutismo(...), e entre as duas vertentes, a conciliação precária de José Bonifácio. Flutuando entre todas, o príncipe, aclamado e coroado imperador (1º de dezembro), com autoridade preexistente ao pacto constitucional<sup>9</sup>.*

O Brasil, na verdade, de forma *sui generis*, passou a existir como Estado, nos termos do Direito Internacional, antes de sua independência, pois com a vinda da Corte Imperial Portuguesa, após a conquista de Portugal por Napoleão, que nomeou *Junot* para administrar Portugal:

*Fujam! Fujam!... Na capital espalham - se notícias e boatos. Vem aí os Franceses! A corte embarca. Há quem se lembre a resistir, mas tudo se reduz a falatório nos cafés. Tendo procurado por todo os meios possíveis conservar a neutralidade... e apesar de ter exaurido o meu real erário... e querendo eu evitar as funestas conseqüências, que se podem seguir de huma defesa... e promessa de não cometerem a menor hostilidade... tenho resolvido, em benefício da Senhora e Mãe, e com toda a Real Família para os Estados da América, e estabelecer-me na Cidade do Rio de Janeiro até a Paz Geral. Palácio de Nossa Senhora da Ajuda em vinte e seis de novembro de mil oitocentos e sete. Com a rubrica do Príncipe regente (No original em Português arcaico)<sup>10</sup>.*

Em 1808, Dom João VI, em terras brasileiras, proclamou a existência do Reino Unido Brasil-Portugal e, sob a proteção da armada inglesa, declarou abertos os portos da costa brasileira. O Brasil de 1808 a 1822 existiu na condição de Estado unido a Portugal, origem que

---

<sup>9</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001, p.319.

repercuta até os dias de hoje entre nós.

O Brasil colônia abasteceu Portugal de matérias primas, em especial madeira e açúcar, produtos que perderam importância durante a vigência do Império, sendo substituídos pelo café, então principal produto de exportação.

Vale salientar que o sistema econômico brasileiro inicialmente estava voltado à satisfação das necessidades do mercado internacional. A troca mercantilista de matéria-prima por produtos industrializados, produzidos principalmente pela Inglaterra, era extremamente desigual. O Estado Inglês, assim como nas colônias hispânicas, exerceu papel proeminente na origem do Estado brasileiro. Faoro afirma que:

*O sistema financeiro e tributário assenta sobre os direitos aduaneiros de entrada, privilegiados em favor da Inglaterra, pelo tratado de comércio e navegação de 1810, privilégio estendido a Portugal em 1818 (15% sobre o valor oficial e 25% aos demais países)<sup>11</sup>.*

Os privilégios do Estado inglês, concedidos pelo tratado de comércio e navegação, se estendiam ao monopólio de comerciar e controlar os portos brasileiros. Outras peculiaridades na fase inicial do Estado brasileiro foram a abdicação de Dom Pedro I em favor de seu filho menor, (depois de ungido, tornou-se Dom Pedro II) para poder retornar a Portugal, na tentativa frustrada de recuperar o Reino português para a dinastia Avis. Faleceu em 1834.

Enquanto o menino, que seria imperador, não atingia a idade necessária (18 anos completos)<sup>12</sup>, conforme o artigo 121 da constituição de 1824, para governar o Império brasileiro, o Brasil foi governado por

---

<sup>10</sup> BRANDÃO, Raul. El-Rei Junot. Portugal: Imprensa Nacional, 1982, p.95-6.

<sup>11</sup> FAORO, RAYMUNDO. Op. Cit. p.458.

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição 1824. Brasília: Senado federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Estudo estratégicos,2001, p.96.

regentes. O padre Diogo Antônio de Feijó foi o primeiro, destacando o papel da Igreja Católica na formação do Estado brasileiro. O período de existência do império brasileiro, em linhas gerais, caracteriza-se pela continuidade de preceitos herdados, do estamento português, com um sistema institucional parlamentarista coexistindo com o poder moderador do Imperador. Neste sentido preceitua o artigo 98 da Constituição de 1824:

*O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, e harmonia dos mais poderes políticos<sup>13</sup>.*

O sistema de regência e, posteriormente, o Imperador Dom Pedro II, criaram e fortaleceram o Estado unitário, configurando uma rigorosa centralização política e administrativa, bem como pela imposição militar, que levou à pacificação de diversas rebeliões internas, e o enfrentamento com êxito das ameaças externas. Pode-se afirmar que o sucesso maior do período imperial foi à manutenção da integridade do território herdado da colônia portuguesa com a conseqüente preservação do Estado unitário brasileiro.

A base de sustentação econômica do império foi à mão-de-obra escrava, que garantiu a manutenção da produção dos produtos agrícolas. A maioria dos historiadores concorda que a promulgação da Lei Áurea em 13 de maio de 1888, pela princesa Isabel, filha do imperador Dom Pedro II, abolindo a escravidão no Brasil, foi o fato mais importante para a queda do Império brasileiro.

A proclamação da República em 15 de novembro do mesmo ano alterou o regime de governo, extinguindo o império e o sistema constitucional anterior, no qual se destacava o poder moderador, que

---

<sup>13</sup> Ibidem, p.92.

agora foi substituído, de fato, pelo poder moderador do exército, que, em nome da ordem, intervém na composição do poder político. Advoga-o para si, ou o delega para civis confiáveis.

Durante a República Velha, que vai de 1888 até 1930, o Brasil esteve politicamente controlado pelas grandes províncias; posteriormente denominados Estados Federados.

Principalmente por Minas Gerais e São Paulo e com alguma influência do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro e, em menor escala, por outros Estados nordestinos, em especial, a Bahia.

O Brazilianista Joseph L. Love identificou, de forma precisa, a evolução política e econômica do período. Diz em *A República Brasileira - Federalismo e Regionalismo - 1889-1937*:

*O regionalismo, por outro lado, é o padrão de comportamento político característico do regime federativo. Nele os atores regionais aceitam a existência de uma entidade maior, o Estado - nação, mas buscam o favorecimento econômico e a proteção política desse mesmo Estado - nação, mesmo que isso coloque em risco o próprio regime político<sup>14</sup>.*

Love; refere na sua obra a importância dos três grandes Estados Federados, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Possuíam mais da metade dos votos nacionais, forças militares próprias, capazes de repelir eventual intervenção federal e vigor econômico compatível com o poder político. Sob o aspecto econômico, especialmente São Paulo, no biênio 1886/87, contribuiu oito vezes mais do que recebera de investimentos do império, fatos que colaboraram, para a derrocada do império nacional; do modelo constitucional unitário, que não permitiria o maior desenvolvimento das províncias.

Aspecto interessante das relações entre as províncias e o poder

---

<sup>14</sup> MOTA, Carlos Guilherme. Viagem incompleta: a experiência brasileira: 2. ed. São Paulo: Senac, 2000, p.124.

central foi à questão da dúvida da ausência de restrições na Constituição de 1891 ao aumento da taxa das exportações entre as províncias, o que gerou a guerra da taxa entre o Rio Grande do Sul e Pernambuco em que este sobre-taxou a aguardente e aquele, o charque. Somente em 1904 entrou em vigor lei no sentido de proibir expressamente os impostos de trânsito e de exportação interestaduais.

Comparativamente com Argentina e México, o Brasil possibilitava maior autonomia legislativa e administrativa, (permitia manter tropas) fiscal e tributária. Também é muito relevante, em termos de relações internacionais, a possibilidade dos Estados Federados poderem contrair empréstimos e emitir títulos no exterior. Esta prerrogativa foi utilizada, uma vez que a principal fonte de receita dos Estados Federados era o imposto de importação.

Apesar da grande autonomia dos Estados Federados, havia a necessidade e o desejo dos mais poderosos, representados por suas oligarquias, no sentido da tomada do poder central, que se sobrepuja aos poderes dos Estados Federados. Assim, a eleição do presidente nacional era crucial para o controle do poder político tanto em nível estadual, quanto em nível nacional.

São Paulo e Minas Gerais controlaram as eleições presidenciais por quase todo o período, com influência do Rio Grande do Sul que, em virtude de suas forças políticas dominantes, buscava espaço para seus interesses, aliado a outros Estados, politicamente considerados periféricos.

O poderio econômico de São Paulo na época (1907) era impressionante. Produzia a metade do café do mundo e três quartos do café brasileiro. Desenvolveu-se industrialmente e recebeu a absoluta maioria dos imigrantes. Este poderio econômico possibilitou a manutenção de políticas de oligopólio, no sentido de sobre valorizar o café. Porém, com o advento da grande depressão mundial os paulistas obtiveram do governo central, compensações no sentido de que os

prejuízos não fossem somente dos produtores de café e do Estado de São Paulo, mas de todos os brasileiros:

*O tesouro federal e a economia cafeeira paulista mantinham uma relação simbiótica: o governo central era extremamente dependente dos impostos sobre as importações para saldar as suas operações, e as importações, por sua vez, dependiam das exportações. Enquanto os paulistas eram considerados empreendedores, orientados para o lucro e freqüentemente arrogantes, e os gaúchos convencidos e belicosos, o mineiro era tido como conservador, voltado para a terra e a família, e astuto do ponto de vista político<sup>15</sup>.*

Evidencia-se a diferenciação das culturas estaduais, a partir de seus interesses econômicos e ações políticas. O Rio Grande do Sul apresenta diferenciações ideológicas e econômicas relevantes. Destaca-se o positivismo, as relações com o Exército e a produção econômica voltada para o consumo interno. Durante o governo do paraibano Epiácio Pessoa, os Estados periféricos tiveram alguma atenção do governo central. Os custos do projeto de desenvolvimento dos oito estados, do Nordeste foram equivalentes aos valores investidos pelo governo central nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Quando o mineiro Artur Bernardes assumiu a presidência, o projeto de Epiácio foi abandonado. Os estados periféricos continuaram desunidos e disputando entre si, inclusive com guerra fiscal, originando a assim denominada Política dos Governadores. Consistia na disputa dos governadores pelo poder político estadual e nacional, mediante a conquista da hegemonia no Poder Central:

*No início de 1900, o Presidente Manuel Campos Sales, um paulista, instituiu a política dos governadores como meio de garantir aos presidentes uma maioria na Câmara dos Deputados. Para alcançar este fim, fez aprovar duas mudanças processuais*

---

<sup>15</sup> Ibidem, p.135-7.



*na câmara. Uma dessas a garantia ao presidente, efetivamente, o controle das comissões de diplomação da Câmara. A segunda exigia que a maioria dos conselhos municipais em cada distrito eleitoral diplomasse os deputados eleitos<sup>16</sup>.*

A República Velha diferenciava-se do Império pela impossibilidade de remoção do poder das oligarquias locais, tais como os coronéis do Nordeste, sem o uso de violência. O poder central valeu-se então das intervenções para acomodar os governos dos estados periféricos.

*''O Presidente Artur Bernardes até temia por uma intervenção dos Estados Unidos no Estado do Amazonas, o membro da federação notoriamente mais insolvente e endividado<sup>17</sup>''.*

Em 1900 ocorreu tentativa diplomática, durante o governo Campos Sales, e também mais tarde, em 1935, durante a presidência de Getúlio Vargas, foram encaminhadas negociações no sentido de cooperação estatal, entre Argentina, Brasil e Chile.

O presidente chileno Ibañez, em 1931, em decorrência da crise econômica mundial, propõe estudos sobre uma união aduaneira, em nota dirigida a vários países Latino-americanos. A iniciativa não prosperou, pois os Estados Nacionais destes países estavam em processo de consolidação interna. O gaúcho Pinheiro Machado foi o político com a atuação mais relevante na República Velha na condução da política nacional e na sua tentativa de formar um Partido Político Nacional.

No viés da análise do federalismo, que inexistia constitucionalmente no Império, pois o Estado era centralizado e unitário. Passou a existir após a maior autonomia concedida às províncias, na República Velha, e posteriormente mantida aos Estados Federados. Contudo tal medida levou ao domínio excessivo do Estado Nacional pelos

---

<sup>16</sup> Ibidem, p.143.

<sup>17</sup> Ibidem, p.146.

Estados mais poderosos, em especial Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul, em detrimento dos demais.

O fato político interno de maior expressão foi, sem dúvida, a Revolução de 1930, também conhecida como o levante militar de 30, desencadeada por Getúlio Vargas, apoiada pelos oficiais de baixa patente do Exército, os tenentes, e setores sociais não representados politicamente no arranjo anterior. Isto possibilitou uma guinada nas relações entre o poder central e os Estados Federados.

Num primeiro momento, São Paulo tentou reagir militarmente, mas foi derrotado. Conseguiu, contudo, o compromisso do novo poder central de convocação de uma nova Constituinte, o que ocorreu em 1934. Esta Constituição limitou o poder dos Estados Federados e abriu espaço no congresso para a representação de quarenta membros de corporações ou classes.

Em 1937, com a criação do Estado Novo, ocorreram importantes alterações constitucionais na direção de uma centralização do poder e os Estados Federados passaram a ser meras divisões administrativas, com interventores nomeados pelo Presidente. Diversos autores afirmam que o centralismo autoritário de Vargas superou ao do Império.

É deste período a estrada Pan-americana, concebida em 1923, e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947; originário da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz (Buenos Aires, 1936). Representaram naquele período os dois maiores avanços na cooperação estatal na região das Américas.

O estudo do federalismo, e a sua utilização com instrumento político, presta-se a variados matizes de direcionamento nas políticas do Estado, atualmente denominado União, e dependendo do arcabouço jurídico institucional, em especial de sua feição constitucional, poderá

amenizar, ou aprofundar características contraditórias ou não, dentro de um mesmo sistema, devendo ser utilizado de forma coerente, inclusive no sentido de considerar as diferenças existentes nas regiões internas dos Estados-membros da Integração Regional Continental.

Getúlio Vargas, figura proeminente da política brasileira, após a promulgação da Constituição de 1937, consolidou seu poder pessoal num momento político internacional e interno de grandes transformações e de eclosão de ideologias extremistas tanto de esquerda, quanto de direita, em frontal disputa pelo poder.

No Brasil, a esquerda era representada principalmente pelo Partido Comunista e a direita pelo Partido Integralista e, em âmbito internacional, pelo Nacional Socialismo na Alemanha, derrotada na 1ª Guerra Mundial em disputa com os países não alinhados. Deste conflito originou-se a 2ª guerra mundial.

O regime forte, personalista, nacionalista, também caracterizado como populista na relação com as camadas populares por garantir a subordinação mediante concessões de ganhos efetivos em direitos e valores salariais. Isto também provocou mudanças no Estado brasileiro, profissionalizando a administração pública e o estado intervindo na economia e gerando desenvolvimento industrial.

Ao final do maior conflito mundial, os ideais da democracia formal também se impuseram no Brasil. O presidente Getúlio Vargas foi pressionado a convocar eleições gerais em 1945, de forma conjunta com a eleição de constituintes para a elaboração de uma nova Constituição. Pela primeira vez houve a participação de partidos de esquerda e de outros partidos menores numa Assembléia Nacional Constituinte.

Os constituintes buscavam inspiração em doutrinas e filósofos. Immanuel Kant é o principal deles. Diz que o Estado não é um fim em si mesmo, mas meio para o fim, que é o homem. A nova Carta Magna de 18 de setembro 1946 implementou grandes transformações no sistema

político nacional. Reconhece os institutos da democracia formal e suas liberdades, artigo 134:

*''O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto, e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer<sup>18</sup>''.*

O período também foi incomum para as finanças externas do Brasil, bem como no espectro político. O general Eurico Gaspar Dutra, Ministro de Guerra de Getúlio Vargas, elegeu-se Presidente da República com maioria absoluta no Congresso. Tinha créditos internacionais perante a Grã-Bretanha e os EUA.

A participação brasileira na 2ª guerra mundial, em termos continentais, foi a mais importante, mostrando-se um fiel aliado dos EUA, inclusive no pós-guerra no âmbito da criação e consolidação do arcabouço institucional internacional, conduzido/projetado pelos Norte Americanos, desde a Organização das Nações Unidas, do Acordo Geral de Taxas e Tarifas, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional.

O Brasil pretendeu o estabelecimento de relações internacionais privilegiadas com os EUA, procurando atrair investimentos no sentido de dar continuidade ao processo de industrialização. Como, no entanto, as atenções e os capitais norte-americanos estavam totalmente voltados, à reconstrução da Europa, através do Plano Marshall, à época o próprio Presidente dos EUA afirmou, em solo brasileiro, que não havia qualquer possibilidade de implementar plano similar na América Latina.

O Brasil também encontrou dificuldades em receber seus créditos, obtidos com o fornecimento de matérias-primas a preços estáveis aos aliados no período da 2ª guerra. Uma das saídas foi à encampação das

---

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição 1846. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Estudo Estratégicos, 2001, p.97.

empresas ferroviárias Inglesas deficitárias, instaladas em solo brasileiro.

O estadista brasileiro Getúlio Vargas retornou à Presidência da República em 03 de Outubro de 1950, consagrado pelo voto popular e procurou dar continuidade a sua política desenvolvimentista, mas em 24 de agosto de 1954, em desespero cometeu suicídio. Na famosa carta testamento, que redigiu naquele dia, expôs:

*Sigo o destino que me é imposto. Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao Governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se às dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a justiça da revisão do salário mínimo se desencadearam ódios. Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente<sup>19</sup>.*

Explicitadas as delimitações das possibilidades de desenvolvimento do Brasil, o maior país da América Latina, bem como o papel secundário e marginal, reservado para os demais países da região na ordem econômica e política internacional. Em termos de política internacional, o Brasil, na tentativa de obter recursos internacionais para financiar seu desenvolvimento, recorreu aos organismos internacionais, principalmente o FMI. Seus créditos externos rapidamente se transformaram em débitos internacionais.

A doutrina desenvolvimentista nacional, a mais importante deste

---

<sup>19</sup> Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. O pensamento político de Getúlio Vargas. Carta testamento, presidente do Brasil Getúlio Dornelles Vargas. 24.08.1954. Porto Alegre: 2004, p.236.

período, foi elaborada por integrantes da CEPAL (ONU –1948), com sede em Santiago do Chile. Baseava-se na teoria da dependência, e propunha que o Estado deveria reduzir sua dependência econômica em relação aos Estados mais desenvolvidos economicamente, investindo em pólos de desenvolvimento com a intenção de substituir os produtos importados e gerar desenvolvimento industrial, ampliando o mercado e a renda nacional. Celso Furtado, que dedicou sua vida aos problemas econômicos brasileiros e latino-americanos diz:

*Um processo de integração teria de orientar - se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional. Na medida em que se chegue a captar a essência desse problema, se irão eliminando certas suspeitas como essa de que o rápido desenvolvimento de uma região tem como contrapartida necessária o entorpecimento do desenvolvimento de outras<sup>20</sup>.*

Na década de 60, o Brasil e a América Latina como um todo, viveu um período de grande instabilidade política, que teve reflexos sociais e econômicos profundos. A solução adotada foi o golpe militar e o autoritarismo. Sob o argumento da manutenção da ordem e da legalidade, suprimiu-se a liberdade democrática e suspenderam-se os direitos civis com a anuência dos EUA, a fim de manter a América Latina livre do comunismo e não permitir a repetição da revolução ocorrida em Cuba. As ditaduras militares, instituídas no continente, não contribuíram na aproximação dos países Sul-americanos. Aumentaram a desconfiança institucional entre os mesmos, apesar da existência da Associação Latino-americana para o Livre Comércio (ALALC), tratado firmado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai em 18/02/1960.

Houve outras iniciativas no âmbito diplomático, que resultaram na criação da ALADI (Associação Latino-americana de Integração) na XIX Conferência Extraordinária de Acapulco, finda em 1980. A ALADI

---

<sup>20</sup> FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 3.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001, p.240.

originou-se do processo de cooperação Estatal dos países Latino-americanos e do Caribe. É a única associação internacional em âmbito regional na qual Cuba possui assento.

A década de 80 não iniciou de forma favorável na América do Sul para a implementação de projetos de Integração econômica e menos ainda para iniciativas de Integração política e social. As prioridades centravam-se na constituição de governos civis, mediante eleições gerais, nas grandes transformações, ocorridas nas relações sociais e econômicas, na falta de investimentos externos e internos, nas cifras elevadíssimas de pagamentos do endividamento dos estados, na instabilidade de preços, na grande flutuação da taxa cambial, na perda de competitividade por atraso tecnológico. Estes fatores combinados geraram grande desordem macroeconômica, social e política.

O modelo econômico de substituição das importações, adotado pelos estados Sul-americanos, demonstrou-se ineficaz, pois, mesmo a geração de mega - superávits não foi suficiente para manter os pagamentos dos encargos da dívida externa. Esta conjuntura levou o Brasil ao “default”, - pedido de moratória externa.

Referimos a Declaração de Iguazu, assinada em 1985 por José Sarney e Raul Alfonsín, presidentes do Brasil e da Argentina respectivamente, ensaiando os primeiros passos da integração e cooperação bilateral, após o término dos regimes de exceção, vislumbrando possibilidades econômicas, acordaram a Declaração de Iguazu, com vistas à integração econômica, firmando uma cooperação de setores empresariais e organismos estatais.

Diversos acordos bilaterais sucederam-se, no intuito de atenuar as rivalidades históricas. Em termos de Integração Regional, o Tratado precursor do Mercosul, procurou politicamente evitar que o acordo se transformasse em instrumento paralelo e concorrente à ALADI. Por esta

razão subscreveu-se que o Tratado tinha como finalidade primordial à constituição do Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul), criado em 26 de novembro de 1991 pelo Tratado de Assunção, celebrado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Até hoje permanece como principal iniciativa de Integração Regional na América do Sul.

Em consonância com as declarações do Consenso de Buenos Aires, constantes nos itens 3, 5 e 15, também defendemos que o fortalecimento da integração se deve ao aprofundamento da mesma, à superação de estágios integrativos e ao Capital Social, instrumento político relevante, e no escopo do entendimento mais aprofundado da problemática passamos a abordar os antecedentes históricos do Mercosul:

*Item 3. Concordamos em impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural.*

*item 5. Comprometemo-nos a instrumentalizar políticas públicas que alicercessem o crescimento sustentável e a distribuição eqüitativa de seus benefícios, propiciando ordenamentos tributários e fiscais mais justos.*

*Item 15. Ratificamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é somente um bloco comercial, mas, ao contrário, constitui um espaço catalizador de valores, tradições e futuro compartilhado<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> In Revista Primeira Leitura, edição 973, documento no site [www.primeiraleitura.com.br](http://www.primeiraleitura.com.br).



### 3. ANTECEDENTES E FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO MERCOSUL

#### 3.1 Antecedentes e fundamentos históricos do Mercosul

Entendemos que o surgimento da ALALC, em 1960, pode ser considerado um marco relevante no processo de integração econômica nas Américas. A relação comercial das nações Latino-americanas entre si era pequena e essencialmente vinculada e submetida com relação às nações européias e os EUA. A partir da ALALC e as possibilidades oriundas da produção industrial, geraram-se níveis mais altos de desenvolvimento econômico, o que elevou o interesse por uma integração entre as economias. A evolução econômica da América Latina, no entanto, não havia alcançado os requisitos sociais e econômicos necessários para aproveitar plenamente o potencial humano e os recursos naturais disponíveis.

O aumento do protecionismo dos países industrializados, nas suas relações comerciais com os países Sul-americanos, levou à aplicação de restrições aduaneiras ao acesso às suas economias, impondo taxas e sobretaxas, restrições fito-sanitárias em relação à importação de produtos primários, restringindo as importações e, por outro lado, adotou medidas no sentido de desonerar tributariamente a exportação de produtos industrializados. Os Países Sul Americanos em reação vislumbraram a necessidade de prover e fortalecer os mercados internos e fomentar a industrialização, o modelo adotado foi da substituição das

exportações. Tal modelo econômico possuía limitações, a principal, o tamanho reduzido dos mercados nacionais, tornando o problema da escala de produção crucial para competir com os países mais desenvolvidos e, ao mesmo tempo, se pretendeu a ampliação dos mercados, mediante um processo de integração das economias Latino-americanas, uma saída para possibilitar uma maior escala de produção, promovendo uma organização conjunta de desenvolvimento industrial, com processos complementares e especializados.

Desta forma, os Países pretendiam obter na Integração Regional mais benefícios na substituição de importações e competitividade para exportar nos mercados globais.

A institucionalização do Direito Internacional Público, via Organização das Nações Unidas (ONU) e seus organismos, a criação de programas de assistência técnica, mediante a UNESCO (para a educação, a ciência e a cultura) e a FAO (para a alimentação e a agricultura) e a implementação do Conselho Econômico e Social para o estabelecimento de políticas regionais na América Latina contribuíram na busca deste intento. A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 62, diz:

*O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembléia Geral, aos membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas<sup>22</sup>.*

Vale destacar ainda a criação da OEA, em 1948, derivada da União Pan-americana, também conta com um Conselho Econômico e Social. Através da OEA foram implementados vários projetos para

---

<sup>22</sup> Carta das Nações Unidas, 26.06.1945. São Francisco EUA. SEFTON, Azevedo Ivo de. In: Direito internacional público. VOL II, 1982, p.10.

fortalecer as relações entre os países Latino-americanos.

Também em 1948 cria-se a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), vinculada a ONU, que ajudou a fortalecer a integração. A CEPAL recepcionou estudiosos de assuntos vinculados à Integração Regional como o brasileiro Celso Furtado, que propôs a criação de um Mercado Comum Latino-americano. Ainda em 1952, a CEPAL propôs a criação do Comité de Cooperación Económica de América Central, precursor do Tratado de Manágua, assim denominado o tratado constitutivo do MCCA. Seus técnicos também colaboraram para a formação da ALALC em 1960. Atualmente, a CEPAL continua atuando de forma relevante nos processos de Integração Regional Continental.

Em 1957, o então Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, rompido com o FMI, propôs a Operação Pan-americana, um programa de cooperação multilateral para o desenvolvimento da América Latina e a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959. Era originalmente integrado pelos Países Latino-americanos e os Estados Unidos.

Criou-se também, neste período, o Instituto de Integração Latino-americana (INTAL), com sede em Buenos Aires. A Aliança para o Progresso, proposta pelo presidente estadunidense, John Kennedy, em 1961; fundada no temor da cubanização da América Latina, no sentido de impedir uma maior influencia da URSS em seus países, estabeleceu um programa de desenvolvimento econômico e social para os países Latino-americanos, baseado em recursos que deveriam ter sido disponibilizados pelo BID. Porém, os Estados Unidos não cumpriram com os aportes financeiros, alegando falta de fiscalização dos mesmos e a inviabilidade econômica dos projetos, apesar de ter sido criado o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso (CIAP), com o objetivo de supervisionar os programas nacionais e canalizar a assistência financeira.

Em 1963, criou-se o Parlamento Latino-americano (PARLATINO), com sede permanente em São Paulo. Entre seus objetivos estão a

preservação da democracia e a defesa do princípio da não intervenção e o da manutenção da soberania. Os objetivos do PARLATINO não foram atingidos por diversos fatores, inclusive por terem sido instaurados regimes autoritários em todos os países no Continente nas décadas 70/80.

Na metade da década de 1980, os países Latino-americanos começam a buscar formas alternativas para a crise de seu endividamento externo. Procurou-se dar ênfase especial a políticas multilaterais de concertação e à criação de mecanismos diplomáticos permanentes “ad hoc” para a coordenação de posições conjuntas em fóruns econômicos internacionais.

A Declaração de Iguazu propiciou uma série de acordos bilaterais com a intenção de atenuar rivalidades históricas e promover a cooperação. Os tratados firmados posteriormente abriram possibilidades de cooperação estatal, tais como criação de empresas binacionais, brasileiro–argentinas.

Firmou-se também o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, que possuía objetivos e princípios ambiciosos, assim descritos no seu artigo 1º:

*O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico de acordo com os procedimentos e os prazos estabelecidos no presente Tratado<sup>23</sup>.*

No artigo 2º, estão explicitados os princípios norteadores para a obtenção do objetivo final: o gradualismo (tempo suficiente para os agentes econômicos se organizarem no novo contexto), a flexibilidade

---

<sup>23</sup> Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas binacionais brasileiro-argentinas 06.06.1990. In: Mercosul. Legislação e textos básicos. Brasília: 2001, p.147.

(possibilidade de adequação, mediante alterações, como novas proposições de acordos), o equilíbrio (busca de vantagens e benefícios múltiplos para ambos os parceiros) e a simetria (ganhos, vantagens e benefícios, distribuídos de forma igualitária).

Partindo do pressuposto que o sistema político e econômico, vigente é o capitalismo e que uma das características deste sistema é a competição entre Estados, é questionável a viabilidade da consolidação da integração econômica somente pelos princípios acima propostos.

*A luta constante e permanente sob as mais variadas formas e meios entre os Estados Nacionais, na disputa pelo poder geopolítico internacional proporcionou as maiores oportunidades para o capitalismo ocidental. Cada Estado individualmente busca investimentos de capital, seja externo ou interno, é livre para optar pelas condições mais vantajosas e lucrativas e o local escolhido. Esta realidade está transposta para os blocos comerciais, decorrentes de acordos regionais de integração<sup>24</sup>.*

Na década de 80, havia grande competição entre os estados Sul-americanos, em especial Brasil e Argentina, o que inviabilizou a simetria na distribuição dos ganhos, vantagens e benefícios. Para iniciar um processo de Integração é fundamental a decisão política de propiciar a construção de uma confiança mútua, baseada na reciprocidade e em princípios adequados aos propósitos da integração.

O fim do período autoritário propiciou, por exemplo, o avanço das negociações no sentido da consolidação da democracia na região, conjugando a possibilidade de retomada do desenvolvimento econômico, na adoção de um posicionamento conjunto perante as questões internacionais. A Declaração de Iguazu não estabeleceu nenhum programa de Integração Regional, o que foi proposto posteriormente pelo Tratado de Cooperação e Integração, que nas suas disposições criou a

---

<sup>24</sup> SCHNEIDER, F.B. A necessidade de politização do Mercosul. In: Mercosul e conhecimento: os desafios da integração. Porto Alegre: Comissão do Mercosul e

Comissão Mista de alto nível, Brasileira e Argentina, com a responsabilidade de propor projetos, programas e formas de integração econômica.

A comissão era presidida pelos Ministros das Relações Exteriores e integrada por representantes governamentais e de setores empresariais dos Países-membros. Duas estratégias são visíveis desde sua criação: a ênfase nas questões técnicas e a não institucionalização do processo de integração, privilegiando setores governamentais diretamente ligados aos assuntos negociados.

A conformação do núcleo de poder aponta para os setores governamentais burocráticos, direcionando o planejamento e as decisões para a Comissão Mista de alto nível. *“Por sua vez, o quadro administrativo, que representa a forma de manifestação externa da organização de dominação política, bem como a de qualquer outro empreendimento<sup>25</sup>”*.

O núcleo duro de poder, *“assim entendido como forte e decidido, com remotas possibilidades de mudanças na sua conformação<sup>26</sup>”*, constituindo-se fator decisivo no desenvolvimento do processo de Integração Regional. Tanto na Argentina como no Brasil os agentes estatais, representados pelos Ministérios das Relações Internacionais, agiram, de forma proeminente, na concepção e na orientação política do processo.

Consequentemente, as deliberações, as negociações e as informações sobre o processo de integração estavam concentradas e controladas. Isto gerou grande desconfiança nos grupos sociais inicialmente convidados, em especial entre os setores empresariais, o que levou a momentâneo desinteresse no mesmo. Esta foi também à

---

assuntos internacionais, 2004, p.93.

<sup>25</sup> WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 1999, p.527.

<sup>26</sup> SCHNEIDER, F.B. A necessidade de politização do Mercosul. In: Mercosul e conhecimento: os desafios da integração. Porto Alegre: Comissão do Mercosul e

oportunidade para que o Itamaraty ampliasse seu controle sobre a Integração, determinando sua direção, de acordo com sua política de prioridades, assinalando assim os interesses e objetivos do Estado Brasileiro na questão.

De fato, o direcionamento estratégico indicaria que o controle da participação do setor social, do setor empresarial, cujas demandas deveriam ser encaminhadas aos negociadores governamentais, que se encarregariam de coletar e selecionar os pedidos, adequando-os aos interesses e objetivos dos Estados. O poder decisório e propositivo; também não estava equitativamente repartido entre os poderes governamentais; a sociedade e os empresários.

Também não havia equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, com evidente preponderância daquele sobre este. Pode-se afirmar que, na origem do processo de integração entre Brasil e Argentina, os estados agiram estrategicamente para promover e consolidar uma relação de dominação dos demais agentes do processo. A tradição histórica, considerada legítima, é propiciar exclusivamente aos Ministérios das Relações Internacionais a condução do processo de integração.

O processo de integração econômica, a cooperação entre Brasil e Argentina, iniciada em 1985, reforçou os laços de amizade e minimizou rivalidades e elevou o intercâmbio econômico. Não incluiu, no entanto, de forma coerente e decisiva, os setores sociais no processo. A tentativa política de responder às crescentes demandas sociais tanto no âmbito interno, como no processo de integração destes países, foi à celebração do histórico Tratado de Assunção. Brasil e Argentina trouxeram o Uruguai e o Paraguai para participar dele, novamente com objetivos ambiciosos.

A implementação de um efetivo mercado comum, objetivo almejado pelo Mercosul, exige basicamente:

*1) a revisão do conceito clássico de soberania;*

*2) o enfrentamento legal, jurisprudencial e doutrinário, acerca da validade e eficácia do Direito Internacional e, mais especificamente, do Direito Comunitário, e o possível confronto entre esses, e as leis internas - nacionais.*

*Não é possível integração sem um processo consistente de cooperação econômica que o anteceda e prepare. Assim foi na Europa e assim será em qualquer agrupamento sub-regional. Um processo de cooperação econômica pode chegar a uma integração, mas não necessariamente<sup>27</sup>.*

Novamente se buscou a cooperação em programas conjuntos de desenvolvimento, sem prejuízos às relações internacionais. Os países não Sul-americanos buscavam maior flexibilidade e uma integração aberta, aplicadas ao processo de Integração Regional.

A abertura dos mercados internos dos países acompanhou a liberalização mundial do comércio, negociada pelo AGTT (Acordo Geral de Taxas e Tarifas) que, ao final da Rodada do Uruguai, decidiu em 1994 pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), efetivada em 01/01/1995.

O fenômeno da globalização econômica mundial, a existência da necessidade de inserção no comércio internacional, baseada numa interdependência histórica tem sido desfavorável, por diversos fatores, (dentre eles a supremacia tecnológica da maioria dos produtos produzidos nos países mais desenvolvidos economicamente) aos países menos desenvolvidos economicamente. Os países Latino-americanos optaram pelo regionalismo aberto, baseado em acordos preferenciais entre os

---

<sup>27</sup> BASSO, Maristela. Mercosul: Seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.19-20.



Países-membros, adotando os mecanismos de Área de Livre Comércio, e, no estágio posterior, o status de União Aduaneira.

Este sistema é essencialmente diverso das tentativas de integração anteriores, que predominaram na América Latina até a década de 80. Enquanto as anteriores (denominados modelos fechados de integração), consistiam numa proteção ampliada dos mercados nacionais, o regionalismo aberto busca criar novas correntes comerciais sem prejuízo às existentes, concordando com a liberalização multilateral, uma vez que as normativas previstas no AGTT, incorporadas pela OMC para preservar o princípio da NMF (Nação Mais Favorecida), pedra angular do comércio internacional.

Os Acordos de Livre Comércio, as Uniões Aduaneiras e os Mercados Comuns são exceções legais, previstas no âmbito do OMC (princípio NMF), possibilitando assim eventuais concessões comerciais aos Países-membros dos Tratados, que instrumentalizam processos de Integração com regramentos estabelecidos internacionalmente. A utilização destes mecanismos pode propiciar ganhos comerciais, econômicos e políticos aos Estados que cooperarem com estes sistemas. A União Européia é o exemplo mais acabado e perfeito.

## 4. ANTECEDENTES, CUSTOS E BENEFÍCIOS DA UNIÃO EUROPÉIA

### 4.1 Síntese da evolução histórica da União Européia

A função de modelo e de parâmetro, a utilização de teorias e de práticas inovadoras em âmbito institucional, jurídico, político, econômico e social, são elementos da evolução dialético-histórica da União Européia, importantes para uma melhor compreensão de nosso estudo.

Não pretendemos uma análise aprofundada do processo de Integração Regional; denominado União Européia, mas valemo-nos de alguns conceitos por eles produzidos no campo teórico, e aplicadas às categorias de estudo; União Européia e Mercosul, processos de Integração Regional aos quais mais recorreremos em nossa dissertação.

As particularidades da evolução histórica dos povos são muitas e podem ser vistas sob prismas diferenciados. Apesar das diferenças sociais, culturais, históricas milenares, que podem dificultar um processo de Integração Regional, também é verdadeiro que os países europeus, há muitos séculos, vêm promovendo ações direcionadas para aproximar

culturas, amenizar diferenças. Cultivam o respeito e o reconhecimento mútuos. As ações não são somente de iniciativa dos Estados, mas também da população destes países.

A 2ª Guerra Mundial impingiu uma significativa destruição ao continente europeu, gerando a contingência política de tutela das duas superpotências emergentes à época, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Dividiram então o mundo em dois blocos.

A Alemanha também foi dividida em duas, a socialista e a capitalista - a Deutsche Demokratische Republick, DDR, sob o domínio da então URSS, sendo recentemente extinta a partir de 09/11/1989 com a queda do muro de Berlin, e a Bundesrepublik Deutschland, BRD, aliada aos EUA. Faz pouco tempo em termos históricos, que a Alemanha se reunificou.

As principais motivações que conduziram à aproximação de Alemanha e França, outrora superpotências rivais (mas naquele momento histórico; politicamente enfraquecidas), foram o compromisso com a manutenção da paz na região e a manutenção do equilíbrio entre os estados.

A busca de uma alternativa de poder frente às duas superpotências existentes à época e a iniciativa de desenvolvimento econômico fez que, em conjunto com Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, criassem a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) em 18/04/1951, reconhecida pelos historiadores como embrião da atual União Européia. Dessa forma conseguiram controlar as principais matérias-primas da indústria da guerra.

A retrospectiva cronológica da evolução da Integração Européia passou pelos seguintes fatos:

- a) Em 25/03/1957: a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Comunidade Européia do Átomo (CEA).

- b) Em 04/01/1960: foi criada a Associação Européia do Livre Comércio (EFTA); Em Estocolmo pela Dinamarca, Inglaterra, Áustria, Noruega, Portugal, Suíça e Suécia.
- c) Em 20/09/1961: criação do Fundo Social Europeu.
- d) Em 01/07/1967: Fusão das Instituições da CECA, CEE e Euratom, Constituindo - se a CE, Comunidades Européias.
- e) Em 01/07/1968 Instalação da União Aduaneira; em 1969; transferência da competência em política exterior de comércio para a CE.
- f) Nos dias 09 e 10 de dezembro de 1974: criação do Conselho Europeu, organismo supra-estatal, que reúne os chefes de Estado; bianualmente e que decidiu a Resolução que cria o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.
- g) Em 18/03/1975, criação do Fundo Europeu para o desenvolvimento,
  - i) Nos dias de 7 a 10 de Junho de 1979, realização de eleições diretas para o Parlamento Europeu; nos nove Estado - membros, sendo instalado em na cidade de Estrasburgo, França.
- h) Em 14/06/1985, Assinatura do primeiro Acordo de “Schengen”, sobre a livre circulação de pessoas pelos países do Benelux, Alemanha e França.
- j) Nos dias 17 a 28 de 1986; assinatura do Ato Único Europeu, que projeta a unificação da Europa, com reformas institucionais, ampliação das competências comunitárias, e definição do quadro jurídico para a cooperação em matéria de política externa.
- k) Em 01. 07. 1990; entrada em vigor da primeira etapa da união econômica e monetária, no ano seguinte.

- l) Em 22.10. 1991, Os Estados – Membros da CE (doze) decidem, em conjunto com os sete países da EFTA, o Espaço Econômico Europeu, (EEE).
- m) Em 07. 02 1992; assinatura do Tratado da União Européia em “*Maastricht*”, em 01. 11. 1993; começa a vigor o Tratado da União Européia, que acrescentou as três Comunidades existentes, a do Carvão e do Aço, a de Energia atômica, e a Econômica Européia; dois outros pilares; Política externa e Segurança comum, e Cooperação em Assuntos internos, com esses cinco pilares formou – se a União Européia.
- n) Nos dias 09 a 12 de junho de 1994, ocorre a quarta eleição direta para o Parlamento Europeu, elegendo 567 deputados.
- o) em 26. 03. 1995; entra em vigor o Acordo de “*Schengen*” sobre a livre circulação de pessoas nos nove Estados – Membros da união Européia. Também neste ano, no mês de dezembro, nos dias 15 e 16 é assinado um acordo de livre – comércio com os Estados – Membros do Mercosul.
- p) Nos dias 16 e 17 de junho de 1997, os Países – Membros, do Conselho Europeu, mantêm e reiteram os compromisso com o “pacto da estabilidade”, conhecido como Tratado de Amsterdã, que entrou em vigor no dia 01. 05. 1999.
- q) Foi efetivada em 1º de Janeiro de 1999, a circulação do Euro, a moeda única da Europa.

No Tratado Internacional originário da Comunidade Econômica Européia, acordado na cidade de Roma (1957), em seu artigo 4º, item 1, previa a institucionalização política da Comunidade:

**“A realização das tarefas, confiadas à Comunidade será assegurada por:**

- 1) Um Parlamento Europeu,**

- 2) Um Conselho,
- 3) Uma Comissão,
- 4) Um Tribunal de Justiça”.

Com a intenção de desenvolver a Comunidade recém criada, a institucionalização política foi unificada, substituindo a Comunidade Européia do Carvão e do Aço. A cronologia dos fatos demonstra que a União se desenvolveu em face da convergência e da sintonia dos interesses dos Estados Nacionais.

Mediante tratados internacionais, viabilizaram uma construção política em contínua evolução e que vigilante na análise das vontades, das tomadas de decisão, dos interesses diferenciados, complexos e sobrepostos dos diferentes países.

Tais interesses são basicamente cinco:

1. O Comunitário, em nível de União Européia, toda a União Européia;
2. O Regional, podendo ser uma região Européia, v. g. Benelux, que incorpora vários países;
3. O Nacional, em nível de Estado Nacional:
4. O Regional Interno: referindo a uma região de um determinado país, e ainda o local, extensões geográficas menores, municípios, por exemplo.
5. Interesses de grupos, associações, que participam de forma atuante, e organizações não-governamentais, com interesses próprios e específicos, como sindicatos, associações de classe e partidos políticos.

A União Européia tem obtido êxito na promoção da unidade política e econômica, apesar da diversidade e multiplicidade de Estados, que se associaram. Existem diversos mecanismos que possibilitam a

compensação social e econômica para os estados neófitos, a fim de alcançarem os padrões mínimos estabelecidos pela União Européia.

Em termos institucionais, a UE possui um arcabouço ao mesmo tempo, complexo, funcional e inovador embora com problemas de déficit democrático, em termos de representatividade nas decisões, requerendo algumas reformas. Ainda assim é de grande eficiência, sendo a própria consolidação da UE a comprovação da funcionalidade das instituições e os organismos sem paralelo na história universal.

Como, após a 2ª guerra mundial os nacionalismos exacerbados foram abandonados, a doutrina da supranacionalidade ficou facilitada, flexibilizando o conceito de soberania estatal, favorecendo o ideal político de construção da Europa Unida, assim como a possibilidade de viabilizar uma terceira força, a social democracia. A Alemanha realizou a unificação de seu território e isto impulsionou a Integração Regional na Europa.

A existência do Capital Social, fica evidenciada por diversos fatores, dentre eles, pela realização das diversas eleições para o Parlamento Europeu - a primeira em 1979 e a quarta em 1994 - a criação de um Fundo Social Europeu em 1961, pela criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional em 1975, pela entrada em vigor do acordo de livre-circulação de pessoas em 1995, pelas decisões do TPI, estabelecendo a prevalência do Direito Comunitário em desfavor do Direito Nacional, pelo cumprimento dos Tratados Internacionais, referentes à Integração Regional e pela determinação de fazer cumprir as disposições da DUDH.

O reconhecimento dos Direitos Humanos dos não-nacionais - europeus residentes em outro país europeu - e a credibilidade dada às ações da sociedade civil e das organizações não-governamentais contribuíram fortemente no aprimoramento da Integração Regional Européia.

## 4.2 O modelo institucional da União Européia

O modelo Institucional da União Européia combina, de forma peculiar, inovadora e balanceada o intergovernamentalismo e o supranacionalismo em duas frentes principais: a integração econômica e a integração político-institucional.

Quanto ao organograma institucional, pode afirmar-se que os múltiplos órgãos estatais e não estatais configuram uma rede organizacional. Sob o aspecto formal e jurídico o sistema institucional da União Européia é composto de cinco órgãos principais:

- a) **O Conselho de Ministros e o Conselho da União Européia (Conselho Europeu);**
- b) **A Comissão Européia;**
- c) **O Parlamento Europeu;**
- d) **O Tribunal Europeu de Justiça;**
- e) **O Tribunal de Contas Europeu.**

São competências essenciais do:

**CONSELHO:** Celebração de Tratados Internacionais e Resolução no âmbito legislativo da UE, sendo o órgão legiferante mais importante, além de definir as principais diretrizes da política comunitária;

**COMISSÃO:** Elaboração de propostas ao Conselho, supervisão do cumprimento do Direito Comunitário por parte dos Estados-membros e Administração dos órgãos da UE, emissão de recomendações e pareceres, negociação de tratados, representação da UE perante os Tribunais e competência legislativa sobre a execução das normas de



Direito Comunitário;

PARLAMENTO: Remessa de questionamentos ao Conselho e à Comissão, fiscalização e exercício da competência orçamentária e o envio de proposições de legislações e normativas no âmbito da UE;

TRIBUNAL: Julgamento das questões de Direito Comunitário. O acesso à jurisdição está propiciado a pessoas físicas e jurídicas. Além de exercer o controle judicial também interpreta as disposições da UE;

TRIBUNAL DE CONTAS: Exerce o controle e a supervisão da execução do orçamento da UE.

No tocante ao exercício do poder supranacional, a COMISSÃO é o órgão mais importante. Assemelha-se a um órgão executivo pelas atribuições e por representar os interesses comunitários.

O CONSELHO vem em seguida e exerce funções aproximadas às funções legislativas. O PARLAMENTO é composto de representantes eleitos de forma direta pelos europeus e sua função é consultiva. O TRIBUNAL exerce importante função no controle e no cumprimento dos Tratados e disposições comunitárias.

Ainda existem outros organismos influentes na UE, tais como o Banco Central Europeu. É independente e mantém a estabilidade da moeda comunitária, o EURO. É o gestor das políticas econômicas da União. Vale ainda referir a Comissão de Assuntos Econômicos e Sociais (CAES), órgão consultivo para fins de implementação de políticas públicas e ainda a Comissão das Regiões, composta de representantes das entidades regionais europeias. Também é consultiva.

São, pois, estes os principais organismos da constituição e manutenção do processo de Integração Regional da União Europeia. Seu princípio homogeneizador fundante está em minorar as diferenças entre as grandes, médias e pequenas nações, relativamente à distribuição de poder e à implementação de políticas públicas compensatórias de

redistribuição de recursos dos estados mais ricos aos mais carentes.

Aspecto fundamental para o entendimento do complexo sistema institucional, que combina interdependências e interações, em virtude da existência de autoridades superpostas e da necessidade de lealdades múltiplas por parte de seus agentes, é a concessão de parte da Soberania Estatal em favor da Integração Regional.

O Direito Internacional Público exerce, cada vez mais, forte influência sobre as legislações internas dos países, modificando-as, inclusive de forma substancial.

A possibilidade de transferência de competências da esfera Estatal interna, ou de cessão de parte da Soberania para uma ordem supranacional é também disposição constitucional dos Países membros.

Um terceiro aspecto norteador do processo de integração europeu é a proteção dos direitos humanos e dos direitos civis, em especial os direitos das minorias, sustentado por diversas ações e decisões judiciais, políticas públicas e recursos institucionais.

Organizacionalmente, na UE coexistem instituições intergovernamentais, supranacionais, não governamentais. Compõe assim um sistema político de múltiplos níveis, complexo, mas funcional, apesar das falhas existentes como, por exemplo, a pouca participação das populações nos seus principais órgãos. Não há um modelo institucional normativo, jurídico pré-concebido. A integração da UE dá-se mediante o consenso no embate político para o qual muito contribuíram o Direito Internacional, os Tratados fundamentais da CECA, da CEE e o Ato Único Europeu.

#### 4.3 As políticas públicas da União Européia

As mais importantes políticas públicas, empreendidas pela UE, podem ser divididas em quatro setores principais: a política agrícola (PAC); a política econômica e monetária, que geraram a União Econômica e Monetária (UEM); a política externa e de segurança comum (PESC) e a cooperação em matéria de política interna e justiça (CPIJ).

Vale relembrar a formação da CEE e seus princípios, desenvolvidos e aperfeiçoados ao longo de décadas. Devia ela promover a integração dos povos europeus, o progresso econômico e social e a melhoria das condições de vida e de trabalho, o que requer a implementação de políticas públicas e de mecanismos institucionais, funcionais e eficientes para a aplicação das mesmas. O Tratado da C E, em sua versão de 07/02/1992 compreende 17 setores, divididos em títulos, que desenvolvem as seguintes políticas públicas:

**Título I - Circulação de Mercadorias**

**Título II - Agricultura**

**Título III - Liberdade de Ir e Vir, Serviços e Capital**

**Título IV - Transportes**

**Título V - Concorrência**

**VI - União Econômica e Monetária**

**VII - Comércio**

**VIII - Ação Social**

**IX - Cultura**

**X - Saúde**

**XI - Proteção ao Consumidor**

XII - Redes Trans-européias

XIII - Indústria

XIV - Cooperação Econômica e Social

XV - Pesquisa e Tecnologia

XVI - Meio Ambiente

XVII - Cooperação para o Desenvolvimento.

Poderíamos especificar aqui cada uma destas políticas, mas pela sua relevância abordaremos primeiramente a PAC. Ao longo da história da UE o fundo orçamentário que possibilitou a implementação desta política absorveu mais da metade do total do orçamento comunitário.

**“Em toda história da Comunidade, o FEEGA (Fundo Europeu de Equipamento da Agricultura), foi responsável por pelo menos 56% de todo o dispêndio comunitário<sup>28</sup>”.**

A discussão em torno da validade da PAC, no âmbito interno da UE, é antiga e acirrada. Os argumentos contrários dizem que beneficia apenas os agricultores, em prejuízo do conjunto da sociedade, em especial os consumidores, em virtude dos altos preços dos produtos, e também os contribuintes pela conseqüente tributação maior.

Os argumentos favoráveis ao Fundo são principalmente a segurança alimentar, a manutenção do abastecimento e a diminuição do fluxo migratório para as cidades.

Correlacionando Integração Regional e Capital Social, referente ao PAC, é reconhecido que os eleitores, fixados em áreas rurais em sua maioria, professam suas convicções políticas com viés conservador, tradicional, nacionalista. Justamente esta classe social é a maior

---

<sup>28</sup> PFETSCH, Frank, R. A união européia: história, instituições, processos. Brasília, UnB, 2002, p.187.

beneficiária dos recursos comunitários da UE. Este fato revela uma contradição, haja vista que justamente a classe beneficiada é a que mais promove protestos contra a UE.

Os princípios balizadores da PAC são.

- a) o Mercado Único determina a livre circulação de mercadorias e a harmonização dos preços entre os países intrabloco, eliminando medidas protecionistas ainda existentes entre os países membros;
- b) preferência para os produtos comunitários de forma a subsidiar os produtos internos e a adoção de todo o tipo de medidas restritivas aduaneiras aos produtos agrícolas não produzidos internamente, inviabilizando o ingresso dos mesmos, eliminando a concorrência externa;
- c) responsabilidade financeira comum: as despesas com a PAC são financiadas pelo orçamento da UE. As receitas tributárias e aduaneiras também são consideradas receitas da UE, constituindo-se assim o Fundo Europeu de Equipamento e Garantia da Agricultura.

O atual processo de integração europeu é sucedâneo da 2ª guerra mundial e está baseado no respeito aos direitos humanos, dos direitos civis e na manutenção da paz. Estes direitos, assim como a paz; inexistem em tempos de guerra.

**“O termo designa luta armada entre dois ou vários Estados cada qual procurando impor sua vontade ao adversário pela força<sup>29</sup>”.**

O Direito Internacional prevê uma série de limitações ao exercício arbitrário das razões dos Estados conflitantes e o Tribunal Penal

---

<sup>29</sup> PESSOA, Mário. Leis da guerra e armas nucleares. São Paulo: Revista dos tribunais, 1969, p.13.

Internacional julga os crimes contra a humanidade. Os EUA ainda não reconheceram sua competência.

Todos sabemos que os flagelos de uma guerra são perversos, sendo mais atingida a população civil. O seu efeito mais cruel é a fome. A guerra inviabiliza o livre trânsito de mercadorias, a produção e o transporte de alimentos e medicamentos. A Europa tem muito presente a lembrança da fome, sendo por isso compreensível sua estratégia de produção de alimentos. Sendo relativizável a contradição entre a existência de subsídios e a proteção da classe produtora, apesar de historicamente se posicionarem contrários à integração comunitária.

As diretrizes, implementadas pelas políticas públicas do PAC, sem dúvida, criaram um Capital Social para beneficiar o processo de integração europeu.

A política europeia para agricultura, ao longo de décadas, propiciou vantagens aos agricultores intrabloco, a ponto da Europa tornar-se exportadora de alguns produtos agrícolas como, por exemplo, o açúcar. Os incentivos, oriundos da PAC, distorcem gravemente os preços do mercado internacional, pois o custo de produção de alimentos em solo europeu, na maioria dos casos, é muito superior aos de outros países, principalmente menos desenvolvidos. Em virtude da existência de subsídios e de medidas tributárias e aduaneiras favoráveis, o preço final fica inferior aos dos países menos desenvolvidos economicamente.

A PAC também gera distorções intrabloco ao pretender nivelar os preços dos produtos agrícolas internamente, haja vista que, no Continente europeu, as condições de produção variam bastante e, por consequência, os custos de produção também. Os detratores da PAC defendem sua extinção, alegando que a mesma é uma política intervencionista e contrária ao livre comércio, quer seja internacional, quer seja intrabloco. A corrente política dominante é pela manutenção da PAC, em virtude da

importância da mesma para a Integração Regional. Sua extinção acarretaria a volta das disputas nacionais pelo mercado europeu, fazendo renascer com vigor às políticas nacionais agrícolas, gerando um evidente retrocesso.

Por outro lado, países não-europeus obtiveram vitórias na OMC, contrárias às políticas protecionistas, decorrentes da PAC. A mais recente foi à derrota europeia para os países liderados pelo Brasil na questão do açúcar. Relevante também é a política econômica e monetária que culminou na união econômica e monetária do bloco de países europeus, consolidada em 1999, com a adoção do EURO como moeda única, assim descrito no artigo 2º do TCE:

*A Comunidade tem como missão, por meio da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, promover em toda comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros<sup>30</sup>.*

As metas, acima expostas, não foram atingidas na sua plenitude, em especial o nível de emprego. O processo de cooperação estatal quer seja de uma zona de livre comércio, ou zona aduaneira, ou no seu estágio posterior de mercado comum depende essencialmente de aspectos econômicos e comerciais. É absolutamente fundamental que os países que pretendem aprofundar a integração possuam economias integradas e mecanismos de compensação para minimizar as assincronias, sob pena de inviabilizar o processo.

É desejável que o crescimento econômico e a estabilidade monetária sejam harmoniosos nos Países do bloco, pois, desequilíbrios

---

<sup>30</sup> PFETSCH, Frank, R. Op. Cit., p.191.

desestruturam quaisquer relações comerciais. Em nível de exemplos emblemáticos, temos dois a oferecer: a maxi-desvalorização do Real - moeda brasileira - e a manutenção da paridade peso/dólar por mais de uma década na Argentina. Seria importante a existência de um mercado de capitais Sul-americano, uma harmonização das legislações aduaneira, tributária e fiscal, um banco central comum, a adoção de uma mesma moeda, um fundo monetário para investimentos, no escopo de garantir a sustentabilidade do processo.

Ocorre que os países Sul-americanos, contrariamente aos Europeus, não dispõem de todos os recursos necessários para a adoção das medidas, acima citadas, em virtude da existência de dívidas externas bilionárias com organismos, instituições e bancos internacionais. O fator econômico financeiro sem dúvida é um grande problema dos países Sul-americanos e de seus credores.

As moratórias de países Sul-americanos, principalmente a recente da Argentina, são casos que merecem estudos em profundidade. Poderia-se concluir que as dificuldades econômicas e financeiras inviabilizariam a harmonização econômica e financeira Sul-americana e, por conseguinte, a própria integração. Neste sentido, defendem, inclusive<sup>31</sup>, o abandono por parte do Brasil do Mercosul e, por conseqüência, da integração Sul-americana.

Apesar da respeitabilidade do argumento, discorda-se com base em algumas premissas fundamentais. O continente Sul-americano tem características culturais, históricas, geográficas, políticas, jurídicas, sociais e econômicas que o diferenciam de qualquer outra região. A aplicação de modelos políticos, jurídicos, econômicos pré-concebidos e fechados mostraram-se ineficazes e, muitas vezes, extremamente danosos a

---

<sup>31</sup> In: Gonçalves, R. e Prado, L. - Gatt, Omc e a economia política do sistema mundial de comércio. Contexto Internacional, Rio de Janeiro - IRI/PUC RJ 1996. v.18,n.1.,p.45-64.



Países e povos da região.

Os planos dos organismos e das instituições financeiras, aplicados na América do Sul, nas últimas décadas, comumente prejudicaram as economias, aprofundaram as desigualdades sociais, agravaram a pobreza dos povos e aumentaram as dívidas internas e externas<sup>32</sup>. A escassez de recursos financeiros é real na região, mais necessário se faz somar esforços na cooperação intergovernamental para melhor gerir, aplicar e controlar o próprio destino em benefício das populações.

A convergência econômica e financeira, a harmonização das legislações, a preservação do bem-estar da população dos Países-membros consolidou a UE (não são desconhecidos os problemas sociais que ainda persistem na UE, mas a maioria dos Países-membros ostenta um alto IDH), apesar do recente revés, sofrido no processo de integração, qual seja, a não aceitação da Constituição Européia por alguns Países-membros, em particular, a França, congelando o processo.

Por outro lado, é inegável que a União Européia é o modelo mais avançado de Integração Regional. Seus avanços são tantos que sopesam a liderança Norte-americana, porque o EURO, que tem como lastro principal o Marco Alemão, tornou-se rapidamente uma moeda mais forte que o Dólar Norte-americano, disputando a hegemonia no âmbito das relações financeiras e comerciais internacionais. A moeda européia eliminou as oscilações cambiais intrabloco, produzindo estabilidade econômica. Facilitou as transações comerciais de toda ordem, bem como, o turismo. Aumentou a competitividade das empresas européias frente às concorrentes internacionais.

Enfrentadas e direcionadas as questões econômicas e financeiras pela UEM e garantida a estabilidade social e alimentar pela PAC, resta abordar a política pública concernente à segurança interna e externa da

---

<sup>32</sup> ONU, relatórios 1990/2002. In: [www.un.org](http://www.un.org).

Europa, a PESC. A Política Externa e de Segurança Comuns não é supranacional. Tem um caráter predominantemente intergovernamental, por isso, as decisões finais permanecem sendo de competência dos Estados-membros, que podem concertar ou não as suas políticas nacionais. Podendo ser dividida em cinco correntes de ação.

1. Os Estados-membros através de seus governos executam as suas próprias políticas externas.

2. Os Estados-membros podem requerer apoio da UE, para determinadas políticas de cada Estado, junto aos Estados-membros.

3. Havendo o consenso da UE, a respeito de implementar determinada política ou ação, a mesma será prioritariamente aplicada.

4. A política externa da UE poderá mediante consenso unânime ser defendida e coordenada em foros internacionais, em nome de todos os Estados-membros.

5. Em relação aos pontos unânimes já deliberados e implementados as ações e posições comuns obrigam a todos os Estados-membros, a agirem de forma igualitária.

Sem dúvida, a Integração Regional europeia teve lastro na busca de segurança de seus Estados-membros, em face de diversos fatores históricos, geopolíticos e de relações internacionais. Vale lembrar que o continente esteve rigorosamente dividido até 09/11/1989, dia da queda do muro de Berlim. As décadas da guerra fria, entre EUA X URSS, a ameaça nuclear o grande poderio bélico soviético e americano impulsionaram a Europa a buscar maior segurança e autonomia perante as superpotências. A tutela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), sob o comando dos EUA, foi predominante durante décadas na Europa Ocidental, no que diz respeito à segurança dos Países –

membros, somente recentemente tem havido por parte da UE, uma maior autonomia em relação a OTAN. A PESC, portanto, foi também uma reação a estes acontecimentos e uma tentativa de criar fatos e não somente reagir a situações criadas pelas superpotências de então.

Os principais fundamentos da PESC são a preservação da democracia, a defesa dos direitos humanos, a renúncia ao uso da violência e a economia de mercado. Acresce aos princípios os objetivos da salvaguarda dos valores comuns, da independência da União Européia, o aprimoramento da segurança da União e dos Estados-membros, o fomento da cooperação internacional e a manutenção da paz.

Por isso, valeu-se de uma complexa rede institucional, que mescla instituições supranacionais com intergovernamentais, tais como a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da União Européia (Conselho de Ministros) e o Comitê Político (Chefes dos departamentos políticos dos Ministérios do Exterior). Exercem, de forma coordenada, as suas respectivas competências, efetivando a PESC. A competência para firmar tratados e convenções no âmbito do Direito Internacional Público da Comunidade Européia está limitada, em termos gerais, aos acordos de comércio e de cooperação.

O tratado geral de associação busca a ajuda no desenvolvimento social e econômico dos países associados. Os tratados ultramarinos visam firmar associações de livre comércio com terceiros, e os tratados de adesão buscam a preparação de um determinado país, que pretende ingressar na UE, em conformidade com as disposições previstas no TCE.

O programa TACIS (Technical Assistance for Central Independent States) é utilizado para e pelos países candidatos a ingressar na UE, no intuito de elevar seus níveis econômicos e sociais aos padrões mínimos exigidos. O programa dispõe de recursos e países como Portugal, Grécia e Irlanda obtiveram desenvolvimento econômico após valer-se deles. Não abordaremos neste estudo a cooperação em matéria de política interna e justiça em face da complexidade, e possível desvio do objeto principal

deste estudo, resta a necessidade de abordarmos tais aspectos em outro estudo.

Para acessar os recursos do fundo, os países candidatos devem adequar-se a uma série de requisitos, que repercutem no tecido social como um todo e vão desde a cooperação judiciária, o combate à imigração, até índices inflacionários, déficit público, cooperação policial e harmonização legislativa. Tais medidas implicam, no reconhecimento de uma ordem supranacional e na concessão de parte da soberania estatal, conforme já afirmamos.

Tendo sido efetuado uma análise histórica dos antecedentes históricos da UE, neste capítulo e no anterior do Mercosul, estando contextualizado o tema Integração Regional, passamos a abordar o Capital Social nos seus aspectos teóricos e conceituais e sua importância para o presente estudo.

## 5. INTEGRAÇÃO REGIONAL E CAPITAL SOCIAL

### 5.1 Requisitos do processo de Integração Regional

Nas ciências sociais a tentativa de construção de modelos e conceitos generalizantes, em face das múltiplas abordagens possíveis, é tarefa difícil, complexa e geradora de muitas polêmicas. O debate é essencial para a compreensão dos fenômenos estudados e para o progresso da ciência.

A teoria clássica da Integração econômica Regional é de autoria de Bela Balassa. Exposta no artigo (1964), *“Hacia una teoria de la integración econômica”*<sup>33</sup>.

O autor classificou o processo de Integração Regional em cinco estágios, encadeados: Zona de Livre Comércio; União Aduaneira; Mercado Comum; União Econômica; Integração Total, com a criação de uma Federação, ou Confederação de Estados Nacionais.

A Zona de Livre Comércio caracteriza-se pela eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias, que incidam sobre o comércio

---

<sup>33</sup> WIONCZEK, Miguel, S.(org). Integración de la America Latina: Experiências e perspectivas. México: Fondo de cultura econômica, 1964.

intrazona, contudo cada País-membro mantém suas próprias tarifas frente a países não pertencentes à zona.

A União Aduaneira é o estágio no qual os Países-membros adotam uma tarifa externa comum (TEC) para as importações, para os países não membros da união. Mercado Comum já é o estágio no qual, além das condições anteriores, há uma coordenação de políticas macroeconômicas. Os países membros devem seguir todos os padrões pré-definidos de taxas de juros e de câmbio, além de políticas fiscais, no escopo de harmonizar as suas políticas. A livre circulação de pessoas, bens, serviços, mercadorias e capitais está garantida também.

União Econômica e Política é o estágio que concretiza o Mercado Comum. Implica num sistema monetário comum. O mesmo vale para a política externa e de defesa. A Integração Total requer a união política e econômica dos Países-membros sob o manto de uma Constituição supranacional, mas é estágio, que ainda não se concretizou em nenhuma integração regional continental. A União Européia recentemente realizou de plebiscitos para aprovar a hipótese da Constituição Européia, atualmente não referendada por alguns Países membros.

Balassa (1964) está certo nas considerações e na sistematização, sendo a União Européia o exemplo concreto da realização de sua teoria. Existem, no entanto, processos de Integração Regional que não se enquadram totalmente nos modelos previstos, que sempre são simplificações da realidade com o objetivo de facilitar compreensões e verificar hipóteses.

Jamais podem ostentar a pretensão de querer abarcar todas as possibilidades do processo histórico-dialético. Max Weber já afirmava que nenhum sistema conceitual pode reproduzir, de forma absolutamente fiel, a totalidade da realidade, nem tampouco estar em constante mutação e interação com o ambiente. Nenhum conceito nas Ciências Sociais tem a

capacidade de congelar, de capturar, de forma plena, a diversidade de qualquer fenômeno particular.

Os modelos científicos das Ciências Sociais são, portanto, construções instrumentais, criadas para permitir uma comparação do Modelo com a realidade empírica e propiciar conclusões, soluções, críticas, considerações sobre os objetos em estudo.

A título exemplificativo citamos o Mercosul, que ainda não concluiu, a sua Zona Aduaneira incompleta, pois subsistem listas de exceções de produtos, pois, seus Países Membros utilizam-se da TEC, e intrabloco existem limitações à circulação de determinados produtos. Por outro lado, o Mercosul tem personalidade jurídica internacional e está negociando em bloco em diversos foros internacionais.

Muitos processos de integração podem ser questionados quanto à precisão conceitual do autor, se efetivamente são processos de integração, ou simplesmente acordos comerciais internacionais. É o caso, por exemplo, do Tratado do NAFTA.

No momento em que foi criado (1994) seus Tratados Internacionais não contemplavam a evolução de suas relações para os estágios subseqüentes, previstos pelo autor. Também a ALCA, proposta em Miami, em 1994, pelo então Presidente dos Estados Unidos da América, William Clinton, deveria ter sido concretizada até 31/2/2004. Está em negociações até o presente momento. Também não se propõe avançar nos demais estágios de integração.

É inegável que, uma vez criadas as Zonas de Livre Comércio, ocorrem significativas transformações econômicas e sociais nos países intrazona, que repercutem nas relações comerciais e políticas.

Requisitos que podem propiciar uma maior compreensão da Integração Regional são, por exemplo, a relativa proximidade geográfica, a existência de fronteiras físicas, o conhecimento das culturas e dos costumes dos povos e a desejável equiparação nos índices de

desenvolvimento econômico e social. A vontade política dos governantes e demais atores políticos nos países que se integram é aspecto de relevo.

Para conceituar o que seja Integração Regional, diversos autores poderiam ser citados. Pela sua objetividade, ficamos com o riograndense Chiarelli, quando diz:

*A integração é, em si, um processo que, normalmente estimulada por interesses econômicos, facilitados por indutores culturais e ligada à proximidade geográfica (especialmente à vizinhança de fronteira), leva povos, nações, países a buscar arranjos que permitam ou assegurem ação conjunta de resultados benéficos, ou pelo menos, como tal aspirados. Esse atuar conjunto será fruto do ajuste equilibrado de soberanias em se tratando de países independentes. E a integração será perfeita e plena, quando decorrer da vontade popular ou tiver sido por ela ratificada, através de seus representantes credenciados, legitimamente eleitos<sup>34</sup>.*

A raiz semântica, da palavra integrar; advém do latim *integrare*, significa tornar inteiro, completo, integralizar. É, portanto, requisito indispensável para a caracterização da Integração Regional a liberdade soberana dos estados, no sentido do Direito Internacional como pessoas de Direito Internacional. Celso de Albuquerque nos auxilia quando diz:

*O Estado sujeito do Direito internacional é aquele que reúne três elementos indispensáveis para a sua formação: população (composta de nacionais e estrangeiros). Território (ele não precisa estar completamente definido, sendo que a ONU tem admitido Estados com questões de fronteira (por exemplo, Israel), e governo (deve ser efetivo e estável). Todavia, o Estado, pessoa internacional plena é aquele que possui soberania<sup>35</sup>.*

---

<sup>34</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto. Integração: direito e dever. São Paulo: LTR, 1992, p.28.

<sup>35</sup> MELO, Celso Albuquerque. Curso de direito internacional público. 13.ed. VOL I, São Paulo: Renovar 2001, p.339.



Importa diferenciar a cooperação Regional com predominância econômica, presente no primeiro estágio da Zona de Livre Comércio, da Integração Regional presente nos estágios posteriores de Zona Aduaneira Comum, Mercado Comum e a União Econômica e Política.

A Integração Regional possui como requisitos caracterizadores que os estados sejam soberanos e estejam pactuando perante as normas de Direito Internacional, utilizando os Tratados Internacionais para tornar os Tratados de Integração efetivos, para que não só produzam transformações econômicas e sociais nos países pactuantes, mas também repercutam nas relações internacionais, comerciais e políticas.

## 5.2 Aspectos teóricos e conceituais do Capital Social

O conceito Capital Social ocupa posição de destaque em nosso estudo. Considerando a extensa literatura existente a seu respeito, bem como, a variedade de contextos em que o conceito tem sido utilizado, pretendemos determinar qual a corrente doutrinária conceitual que adotaremos.

A concepção Capital Social está no centro do debate recente sobre desenvolvimento inter-regional e a formulação e implementação de políticas inter-regionais. Está presente, por isso, nos processos de Integração Regional, interestatais, bem como, no estudo de outras questões diretamente relacionadas com o objeto desta pesquisa.

Estudos citam as origens e os principais debates vinculados ao conceito, assim como algumas motivações que explicam o amplo interesse por ele despertado em cientistas políticos, interessados na formulação de políticas públicas, focadas no desenvolvimento. Claro, não podiam faltar as críticas que a utilização do conceito tem recebido.

Baquero (2001) discorre sobre as raízes do conceito, tendo

comparado vários autores que tratam do assunto:

*Um estudo que teve impacto nessa linha de pensamento foi o de Matt Ridley (1997, p. 5-6), para quem um comportamento pró-social, "é um produto antigo de nossas evoluídas predisposições. Literalmente está na nossa natureza". O altruísmo recíproco funcionaria, neste sentido, quando a maioria das pessoas começa a apreciar o valor reciprocidade generalizada, a ordem natural que emergiria desse processo de interações se materializaria em obrigações e normas mútuas de cooperação. Ilustrativo dessa nova perspectiva é o estudo de Michel Waldrop (1992), que propõe uma nova ciência da complexidade. Segundo esta teoria, a riqueza das interações em sistemas complexos (por exemplo, o corpo humano), possibilita que o sistema como um todo desenvolva uma auto-organização espontânea. Transportada essa matriz para a dimensão humana num sentido de relações sociais, Waldrop sugere que "as pessoas no processo de tentar satisfazer suas necessidades materiais, inconscientemente se organizam numa economia via numerosos atos individuais de compra e venda; isto ocorre sem que ninguém esteja em comando ou como resultado de um planejamento consciente". E, dessa forma, "esses sistemas complexos e sistemas auto-organizados são adaptativos". Nesse sentido, a complexidade nada mais seria do que outro termo para interação recíproca. No âmbito macro-sistêmico sugere-se, inclusive, que a forma característica que permitiu o contrato social entre indivíduos poderá gerar as bases para um contrato social global entre nações<sup>36</sup>.*

Relacionar a Integração Regional com Capital Social e investigar a importância e relevância destes dois fenômenos históricos, sociais, jurídicos e políticos e de que forma seria possível propiciar na inter-relação o seu aperfeiçoamento, com vistas a otimizar o desenvolvimento econômico e social no espectro geopolítico, envolvido na Integração Regional, é um desafio.

---

<sup>36</sup> BAQUERO, Marcello(org). Reinventando a sociedade na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p.30-1.

Capital Social é uma componente explicativa nova no contexto das ciências sociais, em especial na ciência política. As discussões sobre o tema, ampliadas no meio acadêmico, foram gradativamente penetrando nos meios de comunicação social, e adotados por formuladores de políticas públicas e por instituições internacionais, ligadas à promoção e ao financiamento do desenvolvimento. O Banco Mundial (BIRD)<sup>37</sup> tem promovido o debate e utilizado a noção Capital Social em suas políticas e na liberação de recursos.

Pierre Bourdieu, estendeu a noção do termo Capital Social para além dos seus limites tradicionais, aplicando-a a dimensões não-materiais e simbólicas, distinguindo múltiplas formas de capital, entre as quais a econômica, a cultural e a social. O capital social, seria constituído pelo conjunto dos recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento. No qual a participação, afiliação em um grupo, rede ou instituição, pode gerar contatos entre os seus membros, e esses contatos movidos por interesses mútuos, podem propiciar um apoio entre os membros para obter acesso a recursos valorizados no âmbito social, representados por símbolos e significados que são reconhecidos e internalizados pelos participantes como importantes e úteis.

No entendimento de Bourdieu, Capital Social pode assumir as formas, econômica social e cultural. Elas se inter-relacionam num processo de conversão e retro-alimentação.

Tanto indivíduos como grupos se utilizam destes processos para assegurar a reprodução de seu Capital Social. A compreensão dos processos, através dos quais essas formas de capital podem ser adquiridas, retro - alimentadas e convertidas em outras, é fundamental para o entendimento da estrutura e do funcionamento da sociedade.

---

<sup>37</sup> In: <http://web.worldbank.org>

A quantidade de Capital Social, adquirida por um indivíduo ou grupo, está relacionada, de forma direta, à quantidade e qualidade da rede de contatos que podem dispor e mobilizar, bem como, à quantidade e qualidade de capital cultural, econômico ou simbólico de posse dos demais indivíduos e/ou grupos, conectados nessa rede de relações.

Objeto fundamental dessa rede de relações, segundo Bourdieu, é a sua utilização para acumular capital econômico. A manutenção e ampliação dessa rede de relações sociais são frutos do labor, de atos e atitudes individuais, ou coletivas para beneficiar-se de tudo que a rede pode proporcionar. Capital Social é, portanto, um meio de obtenção de recursos econômicos que tenham efeitos sociais.

Também merecem destaque Paulo Freire e James Coleman, dentre outros. Quem, no entanto, popularizou mundialmente o conceito Capital Social foi Robert Putnam. Através de aprofundada análise empírica constatou que as administrações das regiões do Norte e Centro da República italiana apresentavam melhores índices de desenvolvimento, comparando doze indicadores, que mediam o desempenho institucional destas regiões na obra *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*.

O autor elaborou uma teoria comparando as comunidades que possuíam maior quantidade e qualidade de Capital Social. Possuíam também a pré-condição para o desenvolvimento econômico. As comunidades que não detinham esta condição no sul da Itália estavam em desvantagem na obtenção do desenvolvimento econômico.

Putnam faz digressões históricas, sociais, culturais e políticas, diferenciando a constituição social das regiões Norte, Centro e Sul da Itália, destacando que no Sul havia a preponderância de relações sociais autoritárias fechadas, referindo-se dentre outras relações, especialmente à Máfia Siciliana; aonde as questões públicas tradicionalmente vêm sendo

tratadas pelas elites, fora, portanto, do alcance dos cidadãos, o que dificulta a criação e o desenvolvimento do Capital Social. Nas regiões Norte e Central da Itália as relações históricas, sociais, culturais e políticas já teriam sido construídas de maneira mais democrática, sendo menos hierárquicas, autoritárias. Possibilitaram a criação de instituições e organizações sociais, que propiciaram aos indivíduos e grupos a colaboração e o associativismo.

A existência de Capital Social contribui para o desenvolvimento econômico e social e ainda mais no funcionamento das instituições democráticas. Putnam demonstra assim a importância que tem o Capital Social, em nível macro-social. As redes de engajamento cívico constituem-se em elemento essencial do Capital Social, gerando um sentimento de confiança geral nos participantes, com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados, influenciando a sociedade como um todo de forma positiva, colaborando decisivamente na melhoria do desempenho político - econômico em todos os níveis.

No entender de Putnam, uma demonstração de eficácia social e operativa das redes de engajamento cívico seria o fato de que o não cumprimento das normas pré-estabelecidas, especialmente as de forma consensual, levaria os infratores a serem penalizados pela perda de credibilidade, perdendo assim espaço e poder nas relações sociais, em especial nas comunidades ou associações de que participam.

Buscamos aplicação do conceito de Capital Social no âmbito da Integração Regional, ampliando a sua aplicação e eficácia; num ambiente geopolítico maior, em consonância com as políticas de integração regionais, visando maior efetividade nas ações de desenvolvimento social e econômico, em especial, na Integração Regional.

A este respeito Baquero, (2001) afirma:

*De uma forma geral, capital social afeta o desenvolvimento das comunidades por meio de quatro características sumariadas por Coleman (1994, p. 310- 311), sendo elas:*

*1) Obrigações e expectativas, ou seja, o desenvolvimento de confiança entre as pessoas por meio de transações cooperativas;*

*2) Potencial de informação. As informações que as pessoas derivam das relações sociais podem levar a uma maior conscientização de como cooperar para o bem da comunidade;*

*3) Normas e sanções efetivas. É necessário criar normas que fortaleçam a perspectiva de que o interesse individual deve ser secundário em relação ao interesse coletivo, sob pena de enfrentar sanções comunitárias;*

*4) Relações de autoridade. Uma pessoa em posição de autoridade tem capital social disponível na forma de direitos de controle das atividades de uma pessoa sob sua autoridade<sup>38</sup>.*

Em suas conclusões, Baquero aborda o comportamento de boa parte da população da América Latina, baseado em razões históricas e culturais e focando na cultura política dominante, concluindo pela inexistência de adesão real e duradoura aos valores democráticos por suas populações, faltando, em especial, uma maior compreensão dos valores de respeito e confiança nas instituições, justificada pela conduta histórica das elites. As elites, na condução dos estados e das instituições, não estariam promovendo ações positivas e propositivas para aumentar a confiança e a eficiência delas, em especial os partidos políticos, que retroalimentavam a cultura política antidemocrática, baseada na desconfiança e na ineficiência, comprometendo assim a legitimidade das instituições, tanto no âmbito jurídico-formal, como moral e politicamente.

Suas conclusões fundamentam-se em pesquisas de indicadores de cultura política.

Pesquisa comparativa, realizada pelo Word Values Survey, confirma que o número de pessoas que pertencem a partidos, nos quatro países pesquisados, é mínimo. Posição semelhante se observa em relação ao trabalho

---

<sup>38</sup> In: BAQUERO, Marcello(org). Reinventando a sociedade na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p.35.

comunitário. Dados esses que contrastam com os indicadores/medidores de interesse por política e confiança nas diferentes instituições do sistema democrático<sup>39</sup>.

Quadro 1: Indicadores de cultura política.

Dados em percentual - 100%	Chile	Argentina	Brasil	México
Pertence a partidos	3	3	4	4
Trabalho comunitário	3	3	4	4
Política é importante	31	31	42	41
Interesse por política	37	30	46	38
Confiança no sistema	50	NA	NA	30
Confiança no parlamento	63	17	24	35
Confiança no governo	59	NA	NA	24
	1500	1002	1782	1531

Fonte: World Values Survey

Em outra pesquisa de âmbito comparativa, conduzida pelo Latinobarometro (1995)<sup>40</sup>, dados referentes à confiança nos partidos políticos também são ilustrativos do desprestígio dessas organizações. Nos oito países onde a pesquisa foi realizada, a confiança dos entrevistados nos partidos políticos se mantém abaixo dos 50%. O significado dessas percentagens deve ser contextualizado dentro de parâmetros histórico-estruturais desses sistemas políticos. Dito de outra forma, embora a desconfiança nas instituições seja um fenômeno global,

<sup>39</sup> BAQUERO, Marcello. Desafios da democratização na América Latina. Porto Alegre: UFRGS/La Salle, 1999, p.26.

<sup>40</sup> Ibidem, p.27.

no caso da América Latina essa dimensão atitudinal é altamente negativa para a construção de uma cultura política democrática, em vista dos antecedentes históricos, nos quais existe claramente uma relação de hostilidade e indiferença entre eleitores e representantes partidários.

Tabela 3

Confiança nos partidos políticos

Por favor, diga-me quanta confiança você tem nos partidos políticos?

Dados em percentual - 100%	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
muito/algo	27	17	33	40	23	21	41	16
n =	314	204	398	456	123	251	467	189

Fonte: Latino-americano barômetro (1995)

### Conclusão

A idéia que vigorou nos meios acadêmicos até o advento dos estudos de cultura política era a de que os cidadãos partilhavam de valores de fundo democrático. Essa observação foi feita por ocasião do estudo comparativo de Toqueville (1876), em sua análise acerca da democracia norte-americana. Com o advento dos estudos de caráter empírico, as pesquisas de opinião têm revelado que, embora os cidadãos detenham uma crença comum sobre a democracia num sentido genérico, trata-se de uma crença vaga e imprecisa. O que se tem constatado, ao mesmo tempo, em maior ou menor grau, na América Latina, é que grande parcela da população sistematicamente rejeita ou é indiferente aos valores e



às instituições democráticas. A maior parte dos estudos examinados aponta para a precariedade do relacionamento entre estado e sociedade civil via partidos. Na medida em que a maioria dos Latino-americanos não tem aderido duradouramente aos valores básicos que o sistema democrático requer, principalmente de respeito e confiança nas instituições, a instabilidade democrática passa a ser a característica mais saliente da cultura política Latino-americana<sup>41</sup>.

Apontados os elementos doutrinários e históricos didaticamente, é importante conceituar Capital Social, apesar de tarefa difícil, em face dos múltiplos significados, atribuídos a este conceito. Para os cientistas políticos, sociólogos e antropólogos, juristas e economistas o conceito de Capital Social pode variar e de fato varia de forma considerável. Também em Ciência Política existem diferenças de concepção sobre o conceito. Constata-se, pelo menos, três acepções possíveis. A primeira foi criada por Robert Putnam, já citada.

A segunda foi desenvolvida por James Coleman. Definiu Capital Social nos seguintes termos:

*“O capital social é definido pela sua função. Não é uma única entidade, mas uma variedade de entidades diferentes, que possuem duas características em comum: todas consistem em algum aspecto das estruturas sociais, facilitam certas ações de indivíduos /atores - tanto pessoais ou coletivos - dentro dessas estruturas”*<sup>42</sup>.

Esta abordagem amplia o conceito, de forma a incluir tanto associações horizontais quanto verticais, bem como o comportamento de outros tipos de entidades como, por exemplo, as empresas.

---

<sup>41</sup> Ibidem, p.27

<sup>42</sup> In: American Journal of Sociology, 1988, University of Chicago Press, 1988, v.94, p.95.

As associações verticais são caracterizadas por uma distribuição desigual de poder entre seus membros, o que também estabelece relações assimétricas.

O espectro mais abrangente de associações cobre uma gama mais ampla de objetivos tanto positivos, quanto negativos.

*''Uma determinada forma de capital social que é valiosa para facilitar alguns tipos de ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras<sup>43</sup>''.*

Há ainda um terceiro enfoque conceitual sobre Capital Social e o ambiente social e político. Inclui as estruturas sociais e as relações institucionais, em especial o regime político, governo, o sistema institucional formal e os direitos civis e políticos. O Capital Social foi objeto de severas críticas, pois pode também potencializar dimensões negativas que repercutem no contexto social e político. Segundo Baquero, as principais são:

*a) Conspirações contra o público, o que implica que os mesmos laços sociais que servem para unir um grupo podem, ao mesmo tempo, excluir outras pessoas;*

*b) restrições à liberdade individual e à iniciativa de empreender negócios podem inibir o desenvolvimento comunitário, gerar comunidades fechadas em si e possibilitar a re-institucionalização das redes clientelísticas de cooptação;*

*c) pressões que nivelam por baixo, ou seja, enquanto em áreas empobrecidas pode haver capital social (dependência familiar e do grupo para sobreviver), os recursos que conseguem raramente possibilita que os membros dessa comunidade se posicionarem acima de pobreza original<sup>44</sup>.*

---

<sup>43</sup> GROOTAERT, Christiaan e outros. Poverty and Social Assistance in Transition Countries. Palgrave/Macmillan Publisher, 2001, p.23.

<sup>44</sup> BAQUERO, Marcello (org). Reinventando a sociedade na América Latina: Cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p.43.

Conceitualmente, a definição menos controversa e simples é de que Capital Social está relacionado com normas e redes, que facilitam a ação social e política sob todos os aspectos. Baquero (2001) aponta a convergência de alguns pontos nas diferentes utilizações que se fazem da categoria:

- 1) *Todos integram as esferas política, econômica e social e se pressupõe que as relações sociais influenciam a forma como os mercados e Estados operam e que, por sua vez, são influenciados por esses mercados e Estados;*
- 2) *Todos convergem para a análise das relações entre atores e as formas que podem gerar relações estáveis e confiáveis entre eles, aumentando tanto a eficiência individual quanto à coletiva;*
- 3) *Todos sugerem que o capital social pode ser fortalecido, mas esse processo exige uma gama de recursos de natureza diferenciada;*
- 4) *Na medida em que os bens derivados de instituições públicas não podem ser apropriados privativamente, as pessoas tendem a apoiar as relações sociais e instituições<sup>45</sup>.*

Ao conjugar Capital Social com processo de Integração Regional, buscamos a consolidação de relações mais estáveis e confiáveis entre atores, instituições, organizações, povos e Estados neste processo político complexo, abarcando também aspectos das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

---

<sup>45</sup> Ibidem, p.35-6.



## 6. A COOPERAÇÃO ESTATAL NO MERCOSUL

### 6.1 A cooperação entre os Estados-membros

A existência da cooperação entre Estados pode existir, ou não e ser independente de um processo de Integração Regional. Ao revés, em qualquer hipótese, será indispensável à existência da cooperação estatal para a efetivação de um processo de integração. A origem do Estado Democrático de Direito, tal como o conhecemos, e do sistema das Relações Internacionais é recente do ponto de vista histórico.

Na idade Média, as monarquias absolutas concentravam todo poder no indivíduo soberano. A sua vontade era a lei à qual deviam obedecer todos os moradores do Reino. As relações não se traduziam nos moldes atuais, havendo uma discricionariedade muito maior dos governantes. A noção de interesse público, no sentido coletivo e geral, era suplantada pelos interesses particulares dos monarcas.

Ao final da Idade Média, com o surgimento do Estado Moderno e, posteriormente, com a estruturação do Estado de Direito, o poder, antes uno, enfeixado na mão do monarca foi tripartido em Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme o princípio da separação dos poderes. O princípio da legalidade obriga agora os governantes a se submeterem à Lei, em

especial, à Constituição. O Estado deve agora assegurar a proteção dos direitos individuais.

O Estado Democrático de Direito, deu origem às normas delimitadoras da organização do poder estatal e de sua ação, balizando as prerrogativas dos governantes nas suas relações recíprocas e com os outros Estados, bem como as relações para com os governados.

O Continente Europeu influenciou muito na construção prática e conceitual do Estado Democrático de Direito, que teve como marco simbólico a Revolução Francesa. Nem todos os países tiveram a mesma história política, por isso, não estruturaram o poder da mesma forma. Existem e convivem formas diferentes de Estados Democráticos de Direito, inclusive na Europa.

O exercício do poder estatal varia muito no tempo e no espaço, em virtude de fatores políticos, históricos, culturais e econômicos. Oscila entre uma menor interferência estatal no domínio da atividade privada, ou numa maior presença do estado. Não se limita a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades na saúde, na educação, na assistência e previdência social e na cultura, sempre com o propalado objetivo de promover o bem-estar coletivo.

Neste caso, o Estado, ao ampliar a atuação estatal no domínio econômico, cria novos instrumentos de ação do poder público, quer para disciplinar e fiscalizar a iniciativa privada, e nesta hipótese aumenta a sua burocracia com base no poder de polícia do estado, inclusive para exercer atividade econômica, diretamente, na condição de empresário de empresa estatal.

Por outro lado, existem os defensores do Estado-mínimo, baseados nos princípios (neo) liberais, defensores da livre iniciativa, do livre comércio, das relações privadas, da prevalência dos direitos

Individuais.

Não está em discussão neste estudo qual o modelo ideal de Estado, para os países Sul-americanos, se o liberal, o dirigista, o social-democrata ou o socialista, mas devemos salientar que a cooperação estatal é fortemente influenciada pelos regimes estatais e sua orientação política, o que repercute no processo de Integração Regional e na sua implementação.

Aspecto relevante na cooperação estatal é a forma de como as Constituições definem o exercício da soberania, vinculada aos direitos fundamentais dos estados, do exercício da independência, tanto no âmbito interno como no plano externo.

Internamente e nas relações externas a soberania e a independência deságuam no direito à autodeterminação. É o direito do estado de possuir o seu governo e suas leis, governar, legislar e julgar intraterritório de forma exclusiva e autônoma, sem qualquer intervenção interna ou externa.

É, portanto, essencial no processo de Integração Regional a forma procedimental da internalização de Tratados Internacionais, dos procedimentos institucionais, previstos para dar eficácia à norma jurídica internacional, no âmbito do território interno.

Igualmente fundamental é a forma de como o estado assume compromissos ao celebrar Tratados Internacionais com outros estados. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados prevê os regramentos para a celebração de Tratados Internacionais. Firmada em Viena, Áustria a 23 de maio de 1969, entrada em vigor (no Brasil) em 27 de janeiro de 1980, em conformidade com disposição do artigo 84, apesar das disposições dos artigos 26 e 27 deste Tratado, as mesmas tem sido descumpridas por alguns países, excluídas as exceções previstas no próprio Tratado.

''O artigo 26 - Pacta sunt servanda - Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser

cumprido por elas de boa - fé.

O artigo 27 - Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46''<sup>46</sup>.

Ocorre que cada Estado tem a sua maneira própria de cumprir com os regramentos internacionais. Depende da cultura institucional existente e dos governantes de dado momento. O exemplo mais atual é a negativa dos EUA em ratificar o Protocolo de Kyoto.

Percebe-se no Mercosul, tanto quanto nos Países membros, as discrepâncias constitucionais, especificamente na ratificação e internalização dos Tratados Internacionais nas respectivas ordens jurídicas internas, gerando assim incongruências e descompassos no processo de Integração Regional.

## 6.2 Soberania Estatal e Integração Regional

A abordagem da divergência entre as normas constitucionais dos países não é objeto principal do presente estudo, contudo pela sua relevância, citaremos alguns artigos das Constituições dos quatro Países membros do Mercosul.

Promulgada em 20 de junho de 1992, a Constituição do Paraguai, determina de forma expressa, a existência de uma ordem jurídica supranacional, bem como dedica o maior número de disposições às relações internacionais:

*Artículo 145 - Del orden jurídico supranacional:*

---

<sup>46</sup> RANGEL, Vicente Marotta. Direito e relações internacionais. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p.251-7.



*La republica del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural*<sup>47</sup>.

Em relação à hierarquia das leis e à Constituição Paraguaia, os Tratados Internacionais estão posicionados em nível intermediário, abaixo da Constituição e acima das leis ordinárias. Também não há diferença entre os Tratados firmados com todos os demais países e os países Sul-americanos:

*Artículo 137 - De la supremacia de la Constitución.*

*La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados e ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación*<sup>48</sup>.

A Constituição Uruguaia, por outro lado, não prevê a existência de uma ordem supranacional. Ao contrário, proclama sua autonomia e independência em conformidade à Constituição Federal de 1967 da Assembléia Geral de 24 de Agosto de 1966, que substituiu integralmente o texto constitucional anterior, datado de 1952. A Constituição vigente sofreu reformas em 1989, 1994 e 1996:

*'Art. 2º - Ella es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero*<sup>49</sup>*'*.

Soberania fortemente realçada em seu artigo 4º :

---

<sup>47</sup> Comissão parlamentar conjunta do MERCOSUL - Constituições dos Países do MERCOSUL - sessão brasileira e ministério das relações exteriores. Senado federal. Brasília: 2001, p.469.

<sup>48</sup> Ibidem, p.468.

<sup>49</sup> Ibidem, p.503.

*"Artículo 4° - La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará<sup>50</sup>".*

Em relação à internalização dos Tratados Internacionais dispõe:  
*"Artículo 168° - Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministro respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: 20) Concluir y suscribir tratados, necessitando para ratificar-los la aprobación del Poder Legislativo<sup>51</sup>".*

A Constituição Argentina no capítulo IV, artigo 75, das atribuições do Congresso Nacional determina:

*22. Aprovar o desechar tratados concluídos com las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los Tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*

*24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respetem el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.*

*La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En caso de tratados con otros Estados... después de ciento veinte días del acto declarativo<sup>52</sup>.*

A Constituição Argentina tem um ordenamento jurídico mais claro, refere à existência de uma ordem supranacional, especificando inclusive na hierarquia das leis a posição dos Tratados Internacionais. No ordenamento jurídico interno, estão situados abaixo da Constituição Federal e acima das leis ordinárias. Distingue também entre as normas, advindas de Tratados com países da América Latina e de outros países, e

---

50 Idem.

51 Ibidem, p.522.

52 Ibidem, p.92.

a possibilidade de delegação de competências e jurisdição a organizações supra-estatais em condições de igualdade e reciprocidade. Destaca também o respeito aos Direitos Humanos.

A Constituição Brasileira de 1988, apesar de possuir em seu artigo 4º, parágrafo único, disposição expressa no sentido da busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, a fim de formar uma comunidade Latino-americana de nações, aceitando uma ordem supranacional e a internalização de Tratados Internacionais, é bastante fechada no sentido de preservar a soberania estatal. Neste sentido o artigo 84, incisos VII e VIII:

*Artigo 84 - Compete privativamente ao Presidente da República.*

*VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.*

*Artigo 49 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional.*

*I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional<sup>53</sup>.*

O texto da Magna Carta Brasileira limita a internalização de Tratados Internacionais, impossibilitando a transferência de parte da soberania estatal em favor de organizações supranacionais, baseia-se no conceito clássico de soberania e dificulta o processo de Integração Regional.

Nas relações internacionais, mais especificamente no plano do Direito Internacional Público, a soberania se manifesta nos direitos entre estados como Pessoas de Direito Internacional, no respeito mútuo, na possibilidade de firmar Tratados e Convenções. Por conseguinte, qualquer ação estatal deveria estar adstrita aos parâmetros do Direito

Internacional e à violação dos regramentos implicar em sanções e responsabilizações ao Estado infrator.

Nas Relações Internacionais, o Direito é, muitas vezes, adequado às realidades e interesses das ocasiões, normalmente aos interesses dos estados mais poderosos. Isto, contudo, não reduz a importância das Relações Internacionais, nem do Direito Internacional.

No nosso entender, ao contrário, sobreleva suas importâncias por constituírem-se instrumentos capazes de reduzir as incongruências, ilicitudes e injustiças do sistema global. A cooperação estatal dos Países-membros do Mercosul está permeada destas variáveis, que influenciam, de forma determinante, o processo de Integração Regional.

No aspecto específico do exercício da liberdade, da soberania e da autodeterminação estatal, os Países membros do Mercosul têm diferenças marcantes em termos históricos, culturais, legislativos e também no âmbito das atuações em Foros e organismos internacionais.

A participação da Argentina nos organismos internacionais é marcante. Já assumiu a cadeira rotativa no Conselho de Segurança da ONU, bem como, já presidiu diversas Comissões. A sua política externa se pauta pelos princípios da autodeterminação e pelo respeito ao Direito Internacional. Atua ativamente no Mercosul, na ALADI e OMC, em Comissões e Programas Internacionais, Organizações Internacionais de Tecnologia e ainda em Organismos Internacionais de Crédito e Bancos, inclusive com aporte de recursos.

No âmbito da cooperação bilateral privilegia a cooperação científico - tecnológica que, na visão de seu governo, pressupõe um intercâmbio de informação, de formação de técnicos, de utilização de instalações e a criação e operação de instituições e centros de pesquisa e de produção experimental. A Argentina tem diversos convênios com o Brasil, Japão,

---

<sup>53</sup> Ibidem, p.180-94.

Alemanha, Itália e Espanha. Destaca-se pela participação na OEA, nas reuniões de Cúpula Ibero-americana, no Mercosul e na cooperação com a União Européia.

Aufere-se o nível de inserção internacional nos procedimentos legais, adotados com vistas a internalização das normas internacionais, em especial dos Tratados. A Constituição Argentina prevê que os Tratados serão internalizados automaticamente, com equivalência à Lei Federal. O comércio exterior é fator determinante nas políticas públicas tanto interna, quanto externamente. Faz parte do modelo exportador Sul-americano uma pauta de produtos predominantemente agropecuários. A Argentina adota como estratégia na rodada de Doha, a luta pela queda dos subsídios, das barreiras tarifárias e não tarifárias para produtos agrícolas.

Tem acordos comerciais diferenciados, com seus maiores parceiros comerciais, os EUA e o Brasil. Está profundamente inserida no comércio internacional como sempre esteve ao longo de sua história. Comércio e serviços predominam na formação do PIB nacional. Ao reivindicar a soberania sobre as ilhas Malvinas, na década de 80, envolveu-se em guerra territorial com a Inglaterra. Invocou a proteção Norte-americana, baseado no Tratado da OEA.

Apesar dos EUA negarem a vigência da disposição naquele momento, mantém relações bilaterais com os EUA bastante estreitas, tanto no âmbito das relações comerciais, como nas facilidades de trânsito de pessoas.

No âmbito do Mercosul, busca negociar com o governo brasileiro a implementação de salvaguardas, cotas e outras barreiras aduaneiras. Considera que há uma excessiva presença de produtos brasileiros em setores de sua economia. Existem Acordos e Tratados sobre estas questões.

A trajetória da Argentina na América do Sul, desde os confrontos

com o Chile, do ponto de vista das Relações Internacionais, é peculiar. Diferencia-se. Na 2ª guerra mundial alinou-se com os países do eixo. A sua história das Relações Internacionais é rica, complexa intensa e passional como o tango, sua música nacional mais conhecida.

O Uruguai, historicamente, sempre foi territorialmente muito pequeno, com uma população diminuta e com ambições e projeções diferenciadas. A sua população sofreu forte influência das nacionalidades que para lá migraram, em especial, dos países de língua espanhola. Sua política externa visa angariar a instalação de sedes de Organismos Internacionais em seu território, buscando difundir uma imagem internacional de neutralidade e segurança, similar à política adotada pelo governo suíço. Reconhece os princípios da autodeterminação e do cumprimento do Direito Internacional.

O Uruguai é membro fundador do Mercosul, da ALADI e da OMC. A sede da SAM está em Montevideu. A rodada GATT, no Uruguai, foi a mais importante até o momento e originou a Organização Mundial do Comércio.

O Uruguai possui participação destacada em Comissões e Programas Internacionais, Organizações Internacionais de Tecnologia e adota o sistema financeiro de paraíso fiscal, propiciando assim a instalação de sedes de bancos internacionais em seu território. Tem, por isso, grande circulação de recursos financeiros.

Perante a OMC, na atual rodada de Doha, também busca a queda dos subsídios, das barreiras tarifárias e não tarifárias para produtos agrícolas, sua pauta de exportações mais importante. Seu Acordo internacional mais relevante para o presente estudo é o Tratado Internacional com o Brasil, propondo a permissão de residência, estudo e trabalho para os nacionais residentes em suas zonas de fronteira, que será abordado a seguir.

Em termos de Relações Internacionais, o Paraguai tem semelhanças com o Uruguai, em virtude de suas dimensões territoriais similares, de sua população e posição geográfica. Após vigência do Mercosul, cooperou significativamente nas áreas de segurança, tráfico e combate ao terrorismo internacional. Ao longo de muitas décadas esteve isolado, em termos de Relações Internacionais, em face dos também longos regimes autoritários e autocráticos que governaram o país.

A história brasileira nas Relações Internacionais é ímpar. Apenas para referir, o Brasil tem destacada e relevante atuação em Organismos Internacionais, sendo fundador da ONU, OMC e outros organismos multilaterais. Atualmente é o principal articulador da proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU, buscando o assento permanente nele. Propala como prioridade à integração continental, o relacionamento com os países Sul-americanos.

Sua atuação externa tem colaborado para a existência de uma América do Sul politicamente estável, baseada nos ideais democráticos, auxiliando nas crises políticas do Paraguai, no governo González Macchi, em 2003, enviando urnas eletrônicas para a eleição presidencial. Recentemente promoveu, em termos de cooperação estatal, acordos e medidas de integração em nível de infra-estrutura em energia, em comunicações e em transportes. As recuperações e o crescimento das economias do Brasil e da Argentina recentemente propiciaram um novo impulso ao MERCOSUL, mesmo que não se tenha atingido os patamares das transações comerciais de 1997.

É importante citar o Instituto Social Brasil-Argentina, foro de proposição de iniciativas na área social, dentre as quais está a criação de um Parlamento do MERCOSUL, que poderá vir – a - ser um instrumento de aperfeiçoamento das democracias locais. Recentemente, firmou-se um acordo internacional que modifica o Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais, o Acordo de Cooperação entre Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação das Leis de Concorrência e, em reunião presidencial dos atuais governantes de Brasil e Argentina, surgiu

o Consenso de Buenos Aires, declaração de princípios que deve pautar as ações conjuntas dos países tanto no âmbito interno, como internacionalmente.

Cumprir destacar a ação internacional do Brasil, denominada Ação Contra a Fome e a Pobreza e a atuação na Organização Mundial do Comércio, do G-20, países em desenvolvimento dos quais é um dos líderes.

A cooperação estatal Brasil-Uruguai, atualmente é a mais relevante no âmbito do Mercosul na busca de uma relação fronteiriça aberta, que poderá servir de modelo para outros vizinhos. Entrou em vigor, em 2004, o Acordo Internacional para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios.

Não se trata de um Protocolo de Livre Circulação de Pessoas, tal como o Acordo de Schengen<sup>54</sup>, mas prevê a possibilidade de livre trânsito, convivência e labor numa área de fronteira de 30 km para os ali residentes. Abrem-se, de fato e de Direito, novas possibilidades na integração fronteiriça e regional ao estimular a possibilidade de uma cidadania binacional, promovendo a cooperação; e a convivência pacífica de brasileiros e uruguaios.

O processo de integração não deve estar adstrito aos aspectos econômicos e comerciais, mas priorizar a dimensão humana e social. Porém, a obtenção do documento previsto no protocolo incorporado no Brasil sob o Decreto 5.105 de 14 de Junho de 2004, tem sido morosa e poucas pessoas o obtiveram nos meses de vigência do Acordo, o que impõe que se desburocratize os procedimentos devidos.

A integração física é aspecto fundamental no processo de Integração Regional e a cooperação estatal é um instrumento adequado para a implementação de políticas públicas, com destaque para os

---

<sup>54</sup> PFETSCH, Frank, R. Op. Cit., p.300.



transportes e a energia. O Brasil tem empreendido ações que visam a beneficiar seus parceiros do Mercosul. Enviou à Argentina remédios e ao Uruguai cedeu energia elétrica.

Na missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) estimulou a participação de outros países Sul-americanos, em particular do MERCOSUL, a buscar uma melhoria da segurança e das condições de vida dos povos no continente. O Haiti é simbólico em virtude do gravíssimo e histórico quadro de crise institucional e de pobreza em que vive a sua população.

Vale referir aqui a institucionalização do grupo de trabalho sobre Direitos Humanos no MERCOSUL e países associados, na busca de aperfeiçoar o respeito e a preservação dos Direitos Humanos. Pretende também deliberar sobre posições conjuntas nos foros internacionais e a implementação de políticas públicas convergentes. A cooperação estatal em nível do legislativo; e do judiciário também são necessárias. Existem iniciativas e Tratados neste sentido, bem como a existência de cooperações de organismos não governamentais.

### 6.3 O modelo institucional do Mercosul e os instrumentos fundamentais

O Tratado de Assunção (Tratado firmado para a Constituição de um Mercado Comum entre as Repúblicas, Argentina, Brasileira, Paraguai e a Uruguai), de 26 de março de 1991, é o marco fundador do MERCOSUL. A denominação revela o erro de denominar uma proposição de área de livre comércio como se mercado comum fosse. Atualmente está no estágio de zona aduaneira incompleta.

Superado o óbice da denominação imprecisa, de maior relevância a intenção de alcançar a integração de Mercado Comum até a data de 31

de dezembro de 1994, conforme o artigo 18 do Tratado de Assunção,<sup>55</sup> objetivo bastante ousado e não atingido dez anos após a sua fixação.

Os órgãos institucionais do MERCOSUL são claramente intergovernamentais, não havendo, portanto, concessão de soberania dos estados. As decisões, obtidas mediante consenso, ainda assim deverão ser recepcionadas em conformidade com os ditames constitucionais de internalização de Tratados e Acordos Internacionais de cada país e sob o crivo dos parlamentos e das conveniências políticas dos governantes.

Pode-se afirmar que a estrutura orgânica, assim denominada no Tratado de Assunção, artigos 9º ao 15º e, posteriormente, complementada no Protocolo Adicional; denominado em seu artigo 52º, Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1/12/1994, define:

*Artigo 1 - A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos:*

- I - O Conselho do Mercado Comum (CMC)*
- II - O Grupo Mercado Comum (GMC)*
- III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)*
- IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)*
- V - O Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)<sup>56</sup>.*

A competência do CMC é de conduzir politicamente o processo de integração. É, por isso, órgão decisório, dando assim a supremacia da condução do processo de integração aos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Países-membros.

As funções e atribuições estão previstas no artigo 8º do Protocolo de Ouro Preto<sup>57</sup>. O GMC é órgão executivo do Mercosul e também é composto de Ministros dos Países-membros, dentre eles o Ministro da Economia e o Presidente do Banco Central, sendo coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. As funções e atribuições do GMC

---

<sup>55</sup> MERCOSUL Legislação e Textos Fundamentais, Comissão parlamentar conjunta do MERCOSUL - sessão brasileira e ministério das relações exteriores. Senado federal. Brasília: 2000, p.20.

<sup>56</sup> Ibidem, p.18-20.

estão previstas no artigo 14º do referido Tratado<sup>58</sup>.

A CCM, além de assessorar o GMC, trata do cumprimento das políticas comerciais comuns no comércio intra-Mercosul e com países de fora, objetivando um bom funcionamento da união aduaneira. Também é coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores e as atribuições estão previstas no artigo 19º do Tratado de Ouro Preto<sup>59</sup>.

A CPCM é o órgão representativo dos Parlametos dos Países-membros do Mercosul e é de sua competência, além da possibilidade de encaminhar recomendações ao CMC - artigo 26<sup>60</sup> - agilizar a internalização dos Tratados e a harmonização das legislações. Eventualmente, a pedido do CMC, aprecia tema considerado prioritário para a integração.

A SAM, sediada em Montevideú, no Uruguai, desempenha a atividade de ser o arquivo oficial, órgão de tradução e publicação oficial, organizador de aspectos logísticos e elaborador de seu projeto de orçamento. O FCES é o órgão consultivo e de representação dos setores econômicos e sociais e se manifesta mediante recomendações ao GMC. Complementam a estrutura institucional, outros órgãos como os Subgrupos de Trabalho, Tribunal Arbitral “ad hoc”, o Tribunal Permanente de Aclaramentos e Revisão, Comitês de Cooperação Técnica e outros mecanismos como reuniões especializadas e de Ministros.

O Anexo do Protocolo de Ouro Preto de 17/12/1994<sup>61</sup>; determina o procedimento geral para reclamações perante o CCM. O Acordo de Complementação Econômica n°18 de 29/11/1991<sup>62</sup>, que visava à criação de um Mercado Comum, através de um programa de Liberação Comercial, da coordenação de Políticas Macroeconômicas, da criação de

---

57 Ibidem, p.37.

58 Ibidem, p.38.

59 Ibidem, p.40.

60 Ibidem, p.42.

61 Ibidem, p.49.

uma Tarifa Externa Comum e da adoção de Acordos Setoriais. Passados mais de quatorze anos ainda não se implementaram estas medidas, de forma plena, impossibilitando o Mercado Comum.

São relevantes; o Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços no Mercosul, o Protocolo de Ushuaia, sobre o compromisso Democrático no Mercosul e países associados (MERCOSUL ampliado), a Declaração Sociolaboral do Mercosul e a Carta sobre Compromisso Social no Mercosul ampliado.

Tais Protocolos trazem determinações sobre o acesso aos mercados; livre comércio de serviços, o tratamento de nacional ao estrangeiro prestador de serviços, a vinculação das disposições ao Acordo Geral sobre Comércio e Serviço (AGCS), firmado no âmbito da OMC. O prazo previsto para a liberalização dos serviços é de dez anos da data da entrada em vigor do Tratado, firmado em 15/12/1997.

Aspecto importante da cooperação estatal em áreas relevantes para o processo de integração são os Protocolos de Certificação de Origem, Instrumentos Comerciais e Aduaneiros, Educação e Cultura, Mecanismos de Consulta e Solução de Controvérsias e Acordos na Área da Justiça. Os dois últimos estão abordados em *Acesso à Jurisdição no Mercosul*<sup>63</sup>.

#### 6.4 Protocolo de Ushuaia

O Protocolo sobre Compromisso Democrático no Mercosul foi firmado no sentido de reafirmar a Declaração Presidencial de Las Leñas,

---

<sup>62</sup> Ibidem, p.49.

<sup>63</sup> SCHNEIDER, F.B. Acesso à jurisdição no Mercosul: entraves e perspectivas. Porto Alegre: síntese, 2001.

de 27/06/92, no fulcro de garantir a plena vigência das instituições democráticas, como condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.

Foi assinado em Ushuaia, Argentina, em 24/06/1988 e, basicamente, prevê um sistema de consultas entre os países firmatários, em conformidade com o artigo 4º, e no caso de serem infrutíferas as consultas, serão aplicadas as medidas previstas no artigo 5º, que poderão ser ponderadas em virtude da gravidade da situação de ruptura institucional existente no país afetado, quais sejam:

*1ª - Suspensão do Direito de participar nos diversos órgãos dos respectivos processos de integração;*

*2ª - Suspensão dos Direitos e Obrigações nos próprios processos de Integração<sup>64</sup>.*

O artigo 7º diz que cessarão os efeitos das medidas previstas no artigo 5º, após a comunicação do pleno restabelecimento da ordem democrática, aos países firmatários<sup>65</sup>.

É recorrente entre os estudiosos, dos Protocolos firmados; a crítica ao sistema decisório de consenso adotado pelos Países membros. Vale referir que o MERCOSUL pode ser classificado como um processo de integração que já trouxe repercussões institucionais em âmbito regional. Também tem contribuído para a qualificação e o aprimoramento das democracias dos Países-membros e associados.

O Paraguai serve de exemplo. O Protocolo de Ushuaia foi utilizado para garantir a sua normalidade democrática e em caso de descumprimento do referido Protocolo, a possibilidade de sancionar o Paraguai, ou outro País membro, com a suspensão da participação no

---

<sup>64</sup> MERCOSUL, OP. Cit, p.100.

<sup>65</sup> Ibidem, p.101.

Mercosul, nos termos do Tratado. O processo de integração tem contribuído, de forma decisiva, no aprimoramento e na manutenção dos regimes democráticos do continente.

## 6.5 Declaração Sociolaboral do Mercosul

Firmada no Rio de Janeiro em 10/12/1998, em seu preâmbulo, faz referência a uma lista de declarações, pactos, protocolos e tratados ali definidos como patrimônio jurídico da humanidade: DUDH (1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988)<sup>66</sup>.

Não se deve perder de vista a finalidade destes Tratados, que propõem princípios e diretrizes a serem seguidas, sem o compromisso imediato com a implementação das mesmas para produzir os ideais ali dispostos. Passadas décadas da ratificação e internalização (incorporação dos tratados ao ordenamento jurídico interno dos países) dos Tratados, ainda existe a necessidade de perseverar para transformar os princípios em realidade social, econômica e cultural.

Da mesma forma que os Tratados Universais e Continentais referidos, a Declaração Sociolaboral do Mercosul usa uma exposição de princípios e direitos; na área das relações laborais. Direciona metas e objetivos a serem alcançados como a não discriminação de trabalhadores por qualquer razão, desde a origem nacional, cor, sexo, orientação

---

<sup>66</sup> Ibidem, p.103.

sexual, credo, opinião política ou sindical, posição social e ideologia. Busca também a eliminação do trabalho forçado, do trabalho infantil e de menores e da harmonização dos direitos coletivos e individuais do Direito do Trabalho e da Seguridade Social no âmbito do MERCOSUL.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul é importante frente aos gravíssimos problemas laborais como a falta de emprego e de trabalho e, por conseqüência, de renda para os cidadãos dos Países-membros, que lhes permita viver com dignidade. Por outro lado, o Consenso de Buenos Aires também buscou uma politização da questão das dívidas externas dos Países-membros do MERCOSUL no momento delicadíssimo da moratória Argentina. A questão da dívida externa é apontada como o calcanhar de Aquiles das tentativas de desenvolvimento sustentável e duradouro dos países do MERCOSUL.

Deve-se recordar que Brasil e Argentina tiveram curtos períodos históricos para a posse de créditos internacionais, principalmente pós 2ª guerra, e seus governantes não conseguiram utilizar estes créditos em reais e importantes benefícios de suas populações. É inegável a sua relevância para os países devedores ao traçar comparativos entre os encargos financeiros com pagamento de suas dívidas e os investimentos em políticas públicas, especialmente em programas sociais. O lado malévolos dos juros, dos serviços e do principal da dívida demonstra aí toda sua perversidade, inviabilizando investimentos sociais e, por conseqüência, gerando a precariedade sócio-econômica de milhões de pessoas. A Carta de Buenos Aires sobre compromisso social no MERCOSUL ampliado, firmada em 30/06/2000 procura enfatizar a dimensão social do processo de integração, onde todos os aspectos deveriam evoluir de forma conjunta. A existência de um descompasso na evolução social na Integração Regional é um dos aspectos fundamentais deste estudo.

## 7. ACESSO ÀS INSTITUIÇÕES VIGENTES NO MERCOSUL E NA UNIÃO EUROPÉIA

### 7.1 O acesso das populações às instituições na União Européia

A construção da União Européia deu-se na constante oscilação entre a condução e as conseqüentes decisões intergovernamentais e supranacionais, que coexistem até hoje. A necessidade de preservar e garantir a paz no continente; foram gradativamente substituídos por razões econômicas como a criação de mercados maiores e a exploração da economia de escala e as vantagens da cooperação econômica. O ideal da comunidade política sempre foi perseguido na Europa, tanto que os Direitos Humanos, a cidadania e os direitos civis são essenciais ao processo de integração.

A concessão de parte da soberania e o Direito Constitucional são fundamentais para possibilitar ou negar o acesso das populações às Instituições e órgãos existentes num processo de Integração Regional. Porém, focamos neste tópico, a experiência da integração européia, fundada no princípio da divisão das funções legislativas, judiciárias e executivas entre as instituições e os Estados-membros, bem como a



## importância do Parlamento e do Tribunal de Justiça Europeu:

*Como já referido anteriormente desde o embrião da atual União Européia, com a criação da CECA, (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), já existia a disposição absolutamente indispensável para a efetivação de qualquer experiência de integração (ordenamentos jurídicos em geral), qual seja, a existência de sanção, e de um Tribunal com poderes para instrumentalizar o devido processo e seu cumprimento. Evidentemente que desde a criação da CECA, até a atual União Européia, o conceito de acesso à jurisdição evoluiu gradualmente, talvez, se considerarmos as décadas; foi lenta. Entretanto, foi sempre amparada pela existência de Tribunais que julgaram os seus avanços de forma independente e segura.*

*O tratado que deu origem a CEE, (Comunidade Econômica Européia), assinado em Roma em 1957, dispunha em seu artigo 164: O Tribunal de Justiça garante o respeito ao direito na interpretação e aplicação do presente Tratado. É verdadeiro dizer que a competência do Tribunal há época era limitada, e mais o foi posteriormente alterada nos termos do artigo 31 do Ato Único Europeu.<sup>20</sup>*

*Os artigos 170 a 187, do referido Tratado demonstram que a competência do Tribunal é de extrema importância, apesar da disposição do artigo 183: Sem prejuízo da competência atribuída ao Tribunal de Justiça pelo presente Tratado, os litígios em que a Comunidade seja parte não ficam, por este motivo, subtraídos à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.*

*Artigo 31 do Ato Único Europeu (JOL 169, de 25 de Julho de 1987), as disposições relativas à competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e ao exercício dessa competência não são aplicáveis ao Título III do Acto Único Europeu. (Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política estrangeira)<sup>67</sup>.*

---

<sup>67</sup> Coletânea de textos: tribunal de justiça das comunidades europeias. In: SCHNEIDER, F.B. Acesso à jurisdição no Mercosul: entraves e perspectivas. Porto Alegre: síntese, 2001, p.59-60.

O Parlamento e o Tribunal de Justiça; tornaram-se comuns às três comunidades existentes à época; qual seja a CECA e a CEEA (Comunidade Européia de Energia Atômica) e CEE. Os executivos destas três comunidades foram unificados em 1967, denotando, de forma clara, uma cultura política do cumprimento das disposições dos Tratados e a participação dos outros poderes no processo de integração e, por conseqüência, das populações. O Tribunal de Justiça Europeu tem como função precípua garantir o respeito ao direito nas interpretações e na aplicação dos Tratados e do Direito Comunitário, em conjunto com o Parlamento Europeu, que tem um Comitê de Petições que dá efetividade ao artigo 138 do TCE. Assim dispõe:

*Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num Estado Membro tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu, sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da Comunidade e lhe diz diretamente respeito<sup>68</sup>.*

O Parlamento Europeu (denominação desde 1962), teve origem na CECA. Até então denominava - se Assembléia Comunitária da CECA. Em 1979 teve a primeira eleição direta para os membros do Parlamento, que é composto por representantes eleitos em sufrágio universal e direto em cada Estado-membro, proporcionalmente às populações para um mandato de cinco anos. Desempenha importante papel na Integração Regional, contribuindo decisivamente na formação de uma identidade européia e, fundamentalmente, para o acesso e expressão dos anseios políticos dos cidadãos da União Européia. Apesar de sua duradoura existência, a construção da identidade européia é ainda questionada e

---

<sup>68</sup> Ibidem, p.61.

relativizada. Pesquisas indicam a quase inexistência de partidos europeus e a existência de bancadas muito heterogêneas, que se reúnem em torno de posições políticas semelhantes, formando grupos de deputados internacionais, com vinculações em diversos países.

A legitimidade da UE está em questão frente à baixa aceitação e compreensão de seus mecanismos de decisão. O projeto de uma Constituição europeia naufragou no referendun em diversos países europeus, especialmente na França e na Holanda. A busca da legitimação democrática do processo de integração pretende dar transparência à UE, propondo, inclusive, a reforma do sistema institucional e a ampliação das competências do Parlamento Europeu.

## 7.2 O acesso das populações no Mercosul

A integração europeia é o modelo político mais bem construído e acabado, o que, no entanto, não significa que possa impor como modelo teórico perfeito e acabado para o MERCOSUL, em virtude de suas diferenças sociais, econômicas, históricas, políticas e culturais.

Utilizando como parâmetro comparativo, os estágios de evolução de integração econômica entre os estados, a Associação Europeia de livre comércio foi consolidada em 1974 (área de livre comércio, primeiro estágio). No Mercosul esta consolidação deu-se em 1994.

Na Europa, na época da AELC, já existiam o Parlamento e o Tribunal de Justiça Europeu, antes mesmo da consolidação do primeiro estágio de integração econômica.

Ao revés, no Mercosul, após a consolidação da Área de Livre Comércio, somente existe uma Comissão Parlamentar Conjunta e um Sistema de Solução de Controvérsias, que é constituído de um Tribunal Arbitral “ad hoc” e um Tribunal Permanente de Revisão e Aclaramentos

(dos laudos arbitrais proferidos pelo Tribunal Arbitral).

Não defendemos que somente a institucionalização do processo de integração do MERCOSUL será solução definitiva para a participação e o acesso das populações ao processo de Integração Regional, mas reconhecemos a importância da existência destas instituições. O ponto nodal da participação das populações no MERCOSUL depende também essencialmente da cultura política dos Países-membros.

O direcionamento estratégico desde as origens do MERCOSUL indica que a opção dos atores políticos no processo foi do controle da participação do setor social. Convidaram inicialmente somente o setor empresarial. As demandas deste setor deveriam ser requeridas pelos empresários junto aos negociadores governamentais, que se encarregariam de coletar e selecionar os pedidos, adequando-os aos seus próprios interesses e objetivos. Estando demonstrando que o poder decisório e propositivo, não estava dividido equitativamente entre os poderes governamentais e a sociedade. Também não havia equilíbrio nas relações entre o executivo e o legislativo. Este era sobrepujado àquele. Isto persiste até hoje, tolhendo a participação da sociedade civil em geral e de setores sociais organizados, em especial, dos Países-membros.

Desde a sua origem, o MERCOSUL é coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores dos Países-membros. Duas estratégias sempre aparecem no desenvolvimento do processo de integração: a ênfase nas questões técnicas e a não institucionalização do processo de integração, privilegiando a participação dos setores governamentais diretamente ligados aos temas negociados.

O Fórum Comum Econômico e Social (FCES), não atende às mais variadas questões e repercussões sociais que um processo de Integração Regional demanda. O Sistema Arbitral de Solução de Controvérsias também não possibilita o devido acesso à jurisdição aos povos do

MERCOSUL e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) não representa as populações dos Países-membros, e sim os Parlamentos, tornando assim inviabilizado o acesso das populações ao processo de Integração Regional.

### 7.3 Aspectos da legitimação democrática

A legitimação democrática é complexa e sensível em qualquer instituição política. Internamente, a legitimação democrática passa pela confiança na democracia, nas Instituições democráticas, nos parlamentos, nos políticos, nos partidos políticos e no judiciário.

O Brasil neste momento vive uma crise política gravíssima, um verdadeiro escárnio da esperança popular. Apesar da obrigatoriedade de regimes democráticos estar expressa em todas as Constituições dos países do Mercosul, a legitimação democrática do processo de Integração Regional é predominante formal. A democracia representativa moderna será entendida em termos conceituais neste estudo, como poliarquia. (Poliarquia: Participação e Oposição, Dahl, Robert, Edusp. 2004).

Dispõem as Constituições dos Países Membros:

*Artículo 36 - Constitución de la Nación Argentina.*

*Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.*

*Artigo 1º - Constituição da República Federativa do Brasil.*

*A Constituição da República Federativa*

*do Brasil, formada pela união indissolúvel do Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...*

*Artículo 1° - Constitución de la República del Paraguay.*

*La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.*

*Artículo 82 - Constitución de la República Oriental del Uruguay.*

*La Nación adopta para su Gobierno la forma republicana<sup>69</sup>.*

Apesar de mais de duas décadas de normalidade democrática nos Países do Mercosul, percebe-se uma grande desconfiança nas instituições, nos políticos e na democracia, que repercute, de forma direta, na legitimação democrática e incide no Processo de Integração Regional. Ocorreram problemas institucionais nos países do Mercosul, recentemente, desde tentativas de golpe de estado até o impedimento de Presidente da República. As soluções encontradas foram institucionais, mantendo os regimes democráticos.

Dentre os fatores que contribuem para a instabilidade política, econômica, jurídica, institucional e social dos Países-membros do Mercosul estão a grande desigualdade social, a constante deterioração das condições econômicas e sociais de importantes camadas/classes sociais, sistemas jurídicos e políticos falhos e imediatistas, o excesso de liberdade para os agentes políticos, e ainda a existência de punições pouco severas nos casos de improbidade, ilegalidade no exercício das

---

<sup>69</sup> Constituições dos países do Mercosul, 1996-2000: Textos constitucionais: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Brasília: câmara dos deputados, 2001, p.86;146;451;511.

funções públicas ou privadas, relacionadas com o interesse coletivo.

Neste sentido diagnostica Baquero (1999):

*Entre os mais importantes podem ser apontados: problemas de governabilidade, a prevalência vícios tradicionais da política (clientelismo, personalismo, paternalismo), a expansão da pobreza, o aumento do desemprego, a fragilidade da representação política e de suas instituições. Somando a isso a existência de leis eleitorais, e fundamentalmente, a ausência, de uma orientação verdadeiramente democrática, por parte significativa da população, o que tem gerado uma cultura política, no mínimo, bastante desconfiada e instável em suas atitudes<sup>70</sup>.*

O processo de Integração Regional reflete a problemática interna dos Estados membros. Por isso, a Integração Regional precisa ser redimensionada no sentido de legitimar não somente a democracia interna e as instituições de seus Países-membros, mas também o próprio processo de Integração Regional.

---

<sup>70</sup> BAQUERO, Marcello. Desafios da democratização na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 1999, p.16.

## 8. CULTURA POLÍTICA, CAPITAL SOCIAL, ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

### 8.1 Nacionalismo e Integração Regional

O nacionalismo é fenômeno histórico não tão recente, mas que se desenvolveu com mais vigor nos últimos dois séculos, após o surgimento do Estado Moderno, (Excepcionando o surgimento do Estado Inglês, que se desenvolveu antes, e de outros sistemas de governo estatais) também denominado Estado Nação, foi concebido teoricamente como uno e indivisível, em virtude de sua vinculação com a identidade nacional e da relação do indivíduo com as lealdades, mitos, memórias culturais e históricas, símbolos, direitos e deveres para com sua pátria.

O conjunto destes sentimentos; transpostos para o campo político, deram origem a ideologias nacionalistas. No continente europeu, a competição internacional pelo poder, territórios e pelos mercados internacionais, originou a 1ª Guerra Mundial, e a continuidade desta problemática, especialmente o desejo da revanche, insuflado por governos autoritários e fascistas possibilitou a 2ª guerra mundial.



O fascismo pode ser entendido como um sistema político nacionalista, imperialista e totalitário, tendo como exemplos históricos mais marcantes a Alemanha, governada por Adolf Hitler, e a Itália de Benedito Mussolini.

A construção dos Estados Nacionais ibero-americanos é diversa da experiência europeia. Aqui nacionais, os nativos - ocupantes primitivos dos territórios, atualmente conhecidos como estados Sul-americanos - eram os indígenas e não tinham a noção de nacionalidade já desenvolvida pelos europeus.

Somente no século XX, com a severa crise de 1929, que atingiu o comércio internacional, é que os estados Sul-americanos, acompanhando a tendência internacional, projetada pela “Pax Britânica”, projetaram políticas comerciais protecionistas, inclusive com controle sobre fluxos de capitais e de mão-de-obra.

As relações econômicas internacionais acirraram ainda mais a disputa entre os estados, fazendo valer a soberania nacional no confronto com os demais. Na América do Sul, em especial na Argentina e no Brasil, o nacionalismo incorporou aspectos autoritaristas e protecionistas, sendo Getúlio Dornelles Vargas e Juan Domingo Perón seus maiores expoentes, respectivamente. Combinavam desenvolvimento nacional com concessão de vantagens aos trabalhadores, adotando postura paternalista para dissimular o autoritarismo. Cooptavam legitimação política para seus governos através de ações e medidas populares.

Não se pode fazer uma análise histórica simplista ou meramente depreciativa do nacionalismo Sul-americano, porque foi determinante para o desenvolvimento do Estado Nacional sob os aspectos econômicos, culturais, sociais, tendo inclusive através de medidas autoritárias como, por exemplo, a proibição em dados momentos históricos, de falar idioma estrangeiro às populações destes países.

No âmbito dos países do Mercosul, o nacionalismo esteve mais

vinculado ao exercício da soberania, e menos com fatores culturais, históricos, políticos ou sentimentos de pertencimento ao Estado. Não há nos países do Mercosul um sentimento generalizado de pertencimento forte a uma identidade nacional como ocorre em outros países. A questão do orgulho nacional nos países Sul-americanos é mais problemática.

O enfraquecimento da consciência nacional provém muito da corrupção em níveis inaceitáveis, da impunidade dos corruptos e corruptores e da escandalosa exclusão social, seja na forma de distribuição da renda, ou na forma de sobrevivência desumana da absoluta maioria da população, que depende de serviços do estado que não os realiza em padrões mínimos de qualidade em áreas essenciais como saúde, educação e segurança. Estes fatores todos abalam seriamente a confiança e o apreço pelo estado e suas instituições, não possibilitando condições para o desenvolvimento de um Capital Social. Cientistas, teóricos, historiadores, filósofos apontam contradições nos planos nacional, regional; (inter/trans) nacional, presentes nos países Sul-americanos. Há conflitos relacionados com o ideário nacional e o da Integração Regional, envolvendo a relativização da soberania. Em termos geográficos, econômicos, jurídicos, políticos e sociais nas regiões de fronteira existem problemas diferenciados, relacionados com valores políticos, vinculados ao nacionalismo, que tem significados peculiares nestas áreas.

## 8.2 Integração Regional e dependência externa

Neste tópico, por excelência, afeto às Relações Internacionais, que possui diversas variáveis, desde fundamentos históricos, econômicos, estratégicos, comerciais, jurídicos, políticos, alguns já referidos neste

estudo. Contudo, cumpre salientar ainda que de forma sucinta alguns aspectos, tais como as diferenças fundamentais, entre a relação dos países Sul-americanos e os países europeus nas Relações Internacionais, as correntes teóricas principais (livre-cambistas, pan-americanistas, minilateralistas, geo-políticos, globalistas e bilateralistas<sup>71</sup> nas Relações Internacionais, referentes ao processo de Integração Regional e ainda a histórica relação de dependência externa dos Países-membros do MERCOSUL, em relação aos organismos internacionais e países mais desenvolvidos economicamente.

Os principais estados europeus possuem um patrimônio cultural e político respeitado e admirado por grande parcela da população mundial. Apesar das contradições e de procedimentos práticos inadequados de alguns estados europeus, quando relacionados aos valores humanitários pregados, é inegável que o modelo de civilização europeu é valorizado por estados de fora e dentro do continente.

Após o severo revés da 2ª guerra mundial, a parte ocidental da Europa, sob a influência política dos Estados Unidos da América e de Organismos Internacionais, obteve, através de programas de cooperação internacional e estatal, recursos econômico-financeiros e ajuda científica de toda ordem.

Também por próprios méritos o Continente europeu projetou um desenvolvimento econômico e social majestoso e, no âmbito das Relações Internacionais, desenvolveu seu processo de Integração Regional, consolidando a Europa como uma terceira força. A 1ª e a 2ª eram as superpotências da URSS e da EUA. Atualmente, a Europa projeta outros desafios no plano das relações internacionais como ator político relevante mundial.

---

<sup>71</sup> In: Cadernos Adenauer 2. O Brasil no cenário internacional - São Paulo. Fundação Konrad

A atuação dos países Sul-americanos é muito diversa da atuação dos europeus no complexo tabuleiro das Relações Internacionais e pouco relevante, comparativamente aos países centrais. O Brasil tem buscado penetração em ações como o Mercosul, a Comunidade Sul-americana de Nações, a candidatura ao assento no Conselho de Segurança da ONU e a chefia de missões internacionais de Paz.

Historicamente os países do Mercosul cultivaram uma relação de dependência econômico-financeira, cultural, simbólica e política com os países centrais, especialmente europeus e os EUA, bem como, em relação aos Organismos Internacionais, instituídos pós 2ª guerra mundial, como o BIRD, o FMI, o GATT. Algumas ex-potências coloniais ainda mantêm seu poder imperial em determinados territórios. Na América do Sul ainda existem extensões territoriais que estão sob o jugo do sistema político colonial.

Um dos instrumentos mais eficazes na manutenção da desigualdade entre países centrais e periféricos é a dívida externa e o seu nível de endividamento, fatores que repercutem negativamente no processo de Integração Regional.

Não desconsiderando a má gestão pública de recursos estatais, a necessidade de reformas estruturais em setores públicos e privados, a ineficiência dos sistemas de controle técnico e social dos gastos públicos e da arrecadação, os níveis inaceitáveis de corrupção, a existência de paradigmas sócio-político-culturais, que não estimulam a construção do Capital Social, ainda assim é inegável que existe um enorme esforço nos Países-membros do Mercosul pela obtenção de superávit fiscal para honrar os pagamentos das dívidas interna e externa. Tudo isto limita a capacidade de investimento em políticas públicas que poderão vir a estimular a construção do Capital Social e impulsionar o processo de Integração Regional.

Por outro lado, no tocante às principais correntes ideológico-doutrinárias sobre Relações Internacionais e Integração Regional e a inserção do Brasil no sistema comercial, econômico, jurídico e político internacional destacamos de forma singela as seguintes teorias:

a) Livre cambista: deriva do pensamento liberal inglês, representado principalmente por David Ricardo e Adam Smith. Defende um processo de Integração Regional aberto, sem colidir com regramentos internacionais e sem ser protecionista, abrindo os mercados internos concomitantemente com a busca de mercados externos. O Mercosul seria apenas configurado como um estágio para a inserção no livre comércio mundial;

b) Pan-americanista: deriva da tese dos EUA à época do governo James Monroe, que propunha a união e o fortalecimento das Américas. Agregou a variante Latino-americana, representada pela tese de Simão Bolívar, que defende a união e a convergência de interesses da Latino América.

c) Geopolítica: é defendida pelos globalistas e bilateralistas ou multilateralistas. Pode-se afirmar que sobrelevam o papel estratégico e da soberania nacional, direcionando o processo de Integração Regional para a análise geopolítica. Grande parcela dos teóricos defende a retirada do Brasil do processo de Integração Regional, alegando a redução da liberdade de atuação no âmbito das relações internacionais.

Nenhuma das teorias revela uma preocupação significativa com a crucial questão do Capital Social na América Latina.

### 8.3 Características da identidade Latino-americana

No âmbito das Relações Internacionais subsistem, historicamente, elementos de diversidade, rivalidade, divergência, especialmente entre o Brasil e Argentina, que prejudicam as ações cooperativas, na busca de unidade e identidade de propósitos políticos e prejudicam o processo de

Integração Regional. Já antes do nascimento dos estados Sul-americanos, ainda no período colonial, as duas potências coloniais impuseram a limitação do comércio exclusivo das colônias sul americanas - espanhola e portuguesa - que podiam apenas ter relações comerciais com as suas respectivas metrópoles européias, o que impossibilitou as trocas mercantis e intercâmbios de qualquer natureza entre os territórios coloniais Sul-americanos.

O procedimento era justificável sob a ótica dos conquistadores coloniais europeus, pois o centralismo administrativo; e a limitação comercial propiciaria melhor controle do escoamento das riquezas nos territórios coloniais. Por outro lado, porém, gerou para as colônias durante mais de três séculos um altíssimo nível de isolamento.

Somente nas primeiras décadas do século XIX, com a independência das colônias sul-americanas, renunciou-se a integração/unificação política e militar latino-americana, com base no ideário revolucionário, e pró - independência. O venezuelano Francisco de Miranda (1750-1816), propõe, uma América espanhola independente e unida, (Brasil não incluso). No início do século XIX, o anglo/chileno Bernardo O'Higgins (1778-1842), propõe a Grande Federação dos Povos da América, enquanto o argentino San Martín (1778-1850) pretendia a unificação dos países do Rio de Prata, mais Chile e Peru. O maior e mais ambicioso projeto político-militar unitarista foi de Simón Bolívar (1783-1830), denominado América Meridional.

Pretendia unificar os países de língua espanhola na América do Sul. Apesar da importância histórica destes movimentos libertários militares, entendemos que, em virtude de suas características fundamentais, atingiram o objetivo primordial da independência das colônias hispano-americanas. Não se pode afirmar, contudo, que pretendiam a construção de uma identidade latino-americana.

Não se pode afirmar também que todos os territórios Americanos de língua espanhola e portuguesa podem construir uma identidade latino-americana, baseada em políticas sociais e econômicas, numa trajetória histórica comum que compreende lealdades, culturas, dificuldades e projeções comuns.

A construção da identidade latino-americana, apesar do apreço por ela de seus idealizadores, não se realizou, conforme demonstram os fatos históricos tanto na esfera das Relações Internacionais, quanto na do Direito Internacional.

As iniciativas de integração/unificação nos termos das teorias bolivarianas fracassaram por desconsiderarem os conflitos, inclusive bélicos, entre os países Sul-americanos, as diversificadas e complexas realidades dos países de Língua Espanhola. No caso do Brasil, as suas peculiaridades diferenciadoras marcantes, tanto quanto às suas origens e a sua língua.

São dificuldades de construção de uma identidade totalizante os aspectos raciais e culturais diversificados, a exclusão do índio e a difícil inclusão de africano. Ambos eram obrigados a reconhecer nos valores herdados da cultura ocidental, como os verdadeiros princípios da civilização.

As grandes populações de imigrantes de todas as partes do mundo, em especial, de países europeus também foram condicionados a se adequarem seu modo de vida aos valores culturais, trazidos do além-mar e estabelecidos nos países Sul-americanos.

Por todas estas razões, e ainda outras não citadas, as sociedades latino-americanas do século XXI são ainda mais complexas e diferenciadas entre si do que eram as do século XIX. Gerando a impossibilidade da consolidação, até o presente momento, da identidade latino-americana.

Importante referir a caracterização do Latino-americano, utilizada

pelos países centrais de forma preconceituosa (Cucaracha), e a realidade da opção política, econômica e social do México ao aderir ao NAFTA, apesar do severo controle fronteiriço dos Estados Unidos que importa em centenas de mortes anuais.

Talvez possa existir a construção de uma identidade Sul-americana; objetivo menos audacioso do que a identidade latino-americana, ou talvez ainda a criação de uma identidade Mercosulina ?

O Capital Social através da criação de normas e redes, em nível de Integração Regional Continental, focadas em ações para o desenvolvimento do Processo de Integração e das comunidades, poderá contribuir na impulsão de relações mais fraternas e solidárias e na cooperação entre os países Sul-americanos.

Combinando Integração Regional com Capital Social na região, é possível projetar a criação de valores sociais comuns para que a identidade latino-americana, ou sul-americana não permaneça apenas uma utopia. A complexidade de matizes antropológicos, sociológicos, filosóficos, históricos, políticos é um apelo a uma reflexão ontológica mais profunda para estabelecer o sentido do existir neste continente, respondendo às cruciais questões: quem somos, de onde viemos e para onde desejamos seguir?

#### 8.4 A consolidação da Integração Regional através do Capital Social

A conjugação dos conceitos Integração Regional e Capital Social envolve os valores da confiança e da cooperação. A confiança no campo político deve resultar da socialização política, combinada com avaliações conjunturais, decorrentes de experiências reais. A cooperação é pré-



disposição a aceitar novas possibilidades, decorrentes de relacionamentos e intercâmbios. Caracteriza-se pela colaboração de todos e a cooperação de cada um na obtenção de um objetivo comum.

Como há umnexo causal entre a confiança e a cooperação, torna-se muito difícil, quiçá impossível, cooperar sem a existência de confiança no outro, no outro colaborador, inviabilizando assim a obtenção de metas comuns aos que pretendem trabalhar de forma conjunta. Precisamos assim do labor de todos, com vistas à Integração Regional e, inclusive, de outras formas de cooperação. Tais como associação em cooperativas, por exemplo, que busca essencialmente um fim econômico de um determinado grupo de associados.

Na Integração Regional Sul-americana e, mais especificamente, no MERCOSUL, repercutem as deficiências institucionais e culturais dos Países membros, que vão desde a sua construção histórica, social e política, até aspectos mais recentes na consolidação de suas democracias ainda muito frágeis. Em muitos Estados, as instituições e a própria democracia é refém de práticas não democráticas, ou de ilegalidades flagrantes, que vêm em prejuízo da população e da necessidade de valores e princípios éticos que devem nortear a convivência social. As complexidades aumentam quando transpomos estas dificuldades para a Integração Regional. Sem regimes democráticos, o processo de Integração Regional não evolui, não havendo possibilidade de cooperação estatal aberta. Ao contrário, normalmente ocorre um acirramento da competição.

São mazelas das democracias dos Estados membros do MERCOSUL: legislação política - partidária ultrapassada e falha,(v.g.; falta de controle e transparência no processo eleitoral, inexistência da fidelidade partidária) carência de partidos fortes; cultura cívica pouco desenvolvida, desconfianças generalizadas e posturas autoritárias.

A tese central do presente estudo está alicerçada no aumento da participação popular nas instituições, nos sistemas políticos e nos

mecanismos de decisão, e representam a possibilidade de construir uma cultura cívica, baseada em valores éticos e humanistas. Não pretendemos negar os avanços políticos e sociais, obtidos pelos Países-membros do Mercosul nas últimas duas décadas, em especial, a manutenção dos regimes democráticos, apesar da existência de sérias crises institucionais.

A respeito preleciona Baquero:

*As principais características da crise atual podem ser sumariadas nos seguintes pontos: a) desconfiança generalizada da população, nas instituições e nos políticos de uma maneira geral; b) a crescente influência dos meios de comunicação que, em virtude de sua tecnologia e subseqüente alcance a todos os cantos do mundo, tem assumido um papel significativo na formação de opinião pública, extrapolando em muitos casos os limites éticos da neutralidade e da objetividade; c) a institucionalização de uma política informal em detrimento das instituições políticas; d) o aumento do ceticismo das pessoas em relação ao governo, por não acreditarem na capacidade dos governantes para solucionar os problemas mais imediatos da região; e) a distorção na atuação das instituições que originalmente surgiram para viabilizar um processo mais eficiente de intermediação entre Estado e sociedade, especificamente as organizações não governamentais; f) a institucionalização de uma cultura política altamente individualista, sem capital e com padrões de comportamento político que pouco ou nada contribuem para a solidificação da democracia; e, finalmente, h) a crise econômica que acentua o processo de exclusão social<sup>72</sup>.*

As crises políticas também oferecem oportunidades de crescimento e renovação. Todavia, entendemos que a estabilidade política é mais proveitosa e necessária aos países do Mercosul, principalmente em virtude da gravidade de suas crises econômicas e sociais. Assim talvez encontre o caminho, capaz de minimizar as crises

---

<sup>72</sup> BAQUERO, Marcello. Desafios da democratização na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 1999, p.15.

institucionais e políticas e propiciar maior estabilidade política ao processo de Integração Regional, com base na criação de laços de confiança recíproca duradouros entre os povos e os Estados membros do MERCOSUL. Existem iniciativas positivas em nível de Integração Regional no âmbito do MERCOSUL que buscam uma integração social mais justa e solidária como destacamos, referindo os Protocolos neste sentido. Contudo, propomos, sem desconhecer as dificuldades, a discussão e, quiçá, o início de uma mudança de rumos na abordagem dos conceitos de Capital Social e Integração Regional.

Como no processo de Integração Regional, pode criar normas e redes que facilitam uma ação social e política positiva, beneficiando a maioria das populações dos Estados-membros do MERCOSUL, apesar de existirem interesses sociais e políticos diferenciados, em virtude da amplitude e localização geográfica. Cinco espaços principais de interesses políticos e sociais podem ser apontados:

- a) A atuação em bloco (Mercosul) nos Foros Internacionais, Relações Internacionais, dos Países membros, pautada por princípios comuns;
- b) A Relação e Atuação bilateral e intrabloco de cada País membro nos Órgãos e Instituições do Mercosul;
- c) A Relação e Atuação de determinadas regiões internas dos Países-membros, constituindo uma unidade, ou um grupo de Estados Federados; equivalente as Províncias, nos demais Países membros;
- d) A Relação e Atuação de determinadas Instituições, Órgãos e ONGS, política e socialmente representativas, nacionais, ou binacionais, ou ainda Internacionais, inseridas no processo de Integração Regional;
- e) As relações de fronteira entre os Países membros do MERCOSUL, especialmente nos municípios fronteiriços importantes.

O Estado e seus organismos são os principais agentes no processo de Integração Regional e, nos espaços citados, sua atuação

deverá ser determinante, se quiser obter os resultados pretendidos. Importam a qualidade e a velocidade na implementação dos objetivos políticos, sociais e econômicos desejados. Alcançar o desenvolvimento econômico e social dos Países-membros do MERCOSUL é aspecto dos mais relevantes na Integração Regional. É inegável que o processo de Integração Regional trará benefícios econômicos e sociais, embora possa também gerar distorções. Neste sentido:

*A criação de comércio é o aumento das transações econômicas entre os países membros de uma região integrada, em decorrência da queda das barreiras no intercâmbio comercial e, por conseguinte, da eliminação dos produtores menos eficientes. Desvio de comércio significa a redução do comércio entre a região integrada e os demais países<sup>73</sup>.*

Os conceitos de criação e de desvio de comércio demonstram as suas possíveis repercussões políticas, sociais e econômicas. Desde a antiguidade até os dias de hoje reconhece-se que a existência do comércio internacional é indispensável para o bem-estar dos povos e dos consumidores. Os Países - membros de um processo de Integração Regional deverão exercer o controle, a fiscalização e o nível de comércio internacional desejado através de suas políticas comerciais e aduaneiras, garantindo assim a segurança nacional; a saúde pública, o nível de emprego e de investimentos internos e externos, gerando um desenvolvimento econômico e social harmônico e sustentável. São medidas da busca do bem comum.

Aplicando o vetor Capital Social ao processo de integração, (v.g., desde o condicionamento da liberação dos recursos de projetos comuns, a existência de redes sociais e comunitárias, que fiscalizem a aplicação destes recursos) especialmente no desenvolvimento das comunidades, poderá ser possível uma melhor Integração Regional, fundada na geração

---

<sup>73</sup> GARCIA, Álvaro Antônio. Indicadores econômicos. Boletim da Fundação de Economia e Estatística. VOL 29, nº3, Porto Alegre: Governo do Estado, 2001 p.21.

do aumento da confiança nas possibilidades e perspectivas do próprio processo Integração Continental.

Medidas propositivas, sem viés normativo, fazem-se necessárias para incorporar à construção do processo de Integração Regional ao Capital Social. Três são os eixos.

- a) a consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional do MERCOSUL;
- b) a reforma do sistema político institucional do MERCOSUL, com a criação de novas Instituições e de normas e sanções efetivas;
- c) políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, informação e consolidação da Integração Regional do MERCOSUL.

## CONCLUSÃO

O acesso das populações aos sistemas, às instituições e aos órgãos das Integrações Regionais do MERCOSUL e da UE; envolvem aspectos políticos que vão desde a legitimação democrática do processo de Integração Regional até a consolidação das democracias e o fortalecimento da confiança institucional. Abordamos a corrupção, a impunidade, a exclusão social, o nacionalismo exacerbado, a inserção internacional, a dependência externa e a identidade regional, na relação da construção do Capital Social para a obtenção da Integração Regional.

A análise histórica cultural documental e jurídica; esteve centrada nas ações políticas internas e externas. Outros aspectos importantes analisados referentes à estrutura decisória e ação dos agentes políticos do processo de Integração Regional e ainda o sistema de representação, tentando fixar-nos na cultura política entre nós predominante.

Não desconhecemos que a representação política, em sua essência, é altamente seletiva, constituindo um verdadeiro monopólio e, portanto, um campo de atuação muito fechado e elitizado, presente ainda hoje no contexto sócio-político-econômico, o que não deixa de ser um

apelo veemente a uma participação, cada vez mais, qualificada dos cidadãos no processo. A teoria do Capital Social é um importante instrumento para este fim, pois:

*O campo político é o lugar em que se geram, na ocorrência ente os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de consumidores, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar da produção<sup>74</sup>.*

Verificamos no que concerne às instâncias decisórias e ao processo de Integração Regional que são ainda mais excludentes do que a média das instâncias políticas internas dos países, o que caracteriza o seu processo político como sendo elitizado e fechado.

O Itamaraty, em conjunto com o Palácio de San Martin, auxiliados por setores dos Ministérios da Economia e Bancos Centrais, conseguiram, mediante uma articulação bem sucedida, manter o monopólio do poder simbólico e real, mantendo privilégios auferidos desde a Declaração de Iguazu, onde se defendeu uma estrutura institucional Intergovernamental para o Mercosul.

No que diz respeito à estrutura decisória do Tratado de Assunção, o poder de decisão permanece com os governos dos Estados-membros nos termos da configuração original das Relações Exteriores.

As decisões são fundadas no consenso, apesar do Paraguai e Uruguai defenderem posição favorável à formação de instituições Supranacionais. Neste momento, abdicaram de tal posicionamento em prol da manutenção do consenso e da manutenção de cada país

---

<sup>74</sup> SCHNEIDER, F.B. Mercosul e o conhecimento: os desafios da integração. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2004, p.97.

representar um voto nas definições intrabloco.

Procuramos demonstrar as complexidades do objeto da presente dissertação Integração Regional e Capital Social que, de fato, é também uma zona fronteira do conhecimento, pois exige, além do domínio das teorias de governo, aplicáveis aos Estados participantes do processo, também o conhecimento da história social dos povos e dos espaços sociais e políticos, e de seus interesses diferenciados, combinados com aspectos das Relações Internacionais e Direito Internacional.

Nos propusemos uma abordagem pioneira no sentido de correlacionar Integração Regional e Capital Social, em novos conceitos, soluções e a uma nova percepção dos entraves e perspectivas.

A possibilidade da utilização do Capital Social no Processo de Integração Regional poderá representar a abertura de espaços políticos no sentido da expansão e da participação dos atores da sociedade civil nos Países membros, que se constituíram em foros de debate de propostas e de solução dos conflitos de interesse.

Não desconhecemos a possibilidade do Capital Social ser utilizado de forma progressista, em favor de determinados objetivos, como de forma regressiva. Está aí a sua possível manipulação ideológica.

Os valores fundamentais da União Européia estão claros e definidos: manutenção da Paz no Continente, respeito aos Direitos Humanos, a Projeção como força relevante nas Relações Internacionais e o Desenvolvimento social e econômico. O mesmo já não acontece no Mercosul. Após avanços e retrocessos, a União Européia efetuou uma tentativa fundamental de avançar na Integração Regional, embora neste momento esteja paralisada, em função da votação da Constituição Européia.

No Continente europeu existe o ideal da busca de uma nova



identidade pós-nacional, uma identidade europeia de fato. A identidade nacional pode ser superada, (e não mais ser definida somente pelos limites das fronteiras nacionais) a partir de uma visão transnacional baseada em princípios gerais, sociais e éticos projetados para o futuro nos Países que integrem a união.

São projeções ambiciosas, em face da existência das principais mazelas do Continente Europeu, seja a existência da xenofobia, a falta de reconhecimento e tolerância para com costumes e religiões das populações vinculadas ao Islamismo, as altas de taxas de desemprego e as dificuldades de legitimidade e transparência do próprio processo de Integração Regional.

A União Europeia avança e se consolida, fundada em seus valores fundamentais; gerida por uma organização institucional inovadora e funcional, com poderes supranacionais e com uma moeda única, passaporte único, livre circulação de europeus no Continente e com participação ativa das populações no processo de Integração Regional. Contrariamente ao que acontece no Mercosul, isto tudo possibilitou para eles a consolidação de um Capital Social Regional Europeu, voltado, cada vez mais, para a construção de uma Europa para os europeus.

No MERCOSUL, o processo de Integração Regional, a realidade é bem diversa. Não se pode, contudo, afirmar que tenha somente gerado dividendos econômicos e comerciais em favor das grandes empresas transnacionais. Ocorreram também avanços políticos, institucionais, jurídicos e sociais.

A questão da fixação, da consolidação e da internalização dos valores fundamentais pelas populações envolvidas num processo de Integração Regional é fundamental para a sua legitimação e aprimoramento. Não basta somente estar expresso em Tratados e Protocolos, mas é necessário também que as populações participem, referendando ou não tais intenções.

A este respeito, dispõe o Tratado de Assunção de 26/03/1991:

*Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, por meio da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social; Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas, da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;*

*Artigo 1º - Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).*

*Este Mercado Comum implica:*

*A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os outros países, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente<sup>75</sup>.*

A problemática da Integração Regional no MERCOSUL é grave e complexa e fundamentalmente política. Tem um forte viés cultural e histórico, pois passados mais de quatorze anos da feitura do Tratado e mais de onze anos do prazo estimado pelos Países-membros para a sua implementação, não se atingiu os objetivos inicialmente previstos.

O Capital Social combinado com os valores culturais e históricos da região pode contribuir para o despertar do interesse dos povos no processo de Integração Regional Continental, e poderá constituir-se num discurso positivo e propositivo para a Integração, gerando assim ações

---

<sup>75</sup> MERCOSUL: Legislação e textos básicos. Comissão parlamentar conjunta do Mercosul - sessão brasileira e ministério das relações exteriores. Senado Federal. Brasília: 2000, p.16.

focadas nos objetivos ainda não atingidos. A consolidação dos valores fundamentais da Integração, o primeiro eixo da conclusão, depende essencialmente de um maior conhecimento mútuo dos Países e de suas instituições e de atividades conjuntas para implementar políticas públicas e privadas, voltadas para a cooperação e a integração. O primeiro eixo está intimamente ligado ao terceiro, que prega a ação na educação, na informação e na consolidação da Integração Regional do MERCOSUL.

O desenvolvimento econômico e social é aspecto primordial da integração. As medidas propostas para o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis para a preservação do meio ambiente, para o melhoramento das inter-conexões físicas, com vistas à coordenação de políticas macroeconômicas, que objetivem a complementação dos diferentes setores da economia dos Países-membros do MERCOSUL, são corretas e coerentes. Tem, contudo, se mostrado insuficientes para impulsionar o processo de Integração Regional. Na região persiste a falta crônica de recursos financeiros. As dívidas interna e externa inviabilizam a implementação de um maior número de iniciativas no processo de integração.

As questões das fronteiras geográficas, envolvendo os Países-membros, repercutem na integração. Mais do que conviver e tolerar os municípios; de cidades fronteiriças necessitam, construir uma estratégia permanente de diálogo e de reconhecimento dos valores morais e éticos estrangeiros e de sua cultura, adotando a política do convívio e da saudável tolerância mútua.

A zona fronteiriça também é local dos limites e de sua fiscalização para garantir as determinações da Política Aduaneira de cada País membro e, por conseqüência, da sua soberania nacional. Nas cidades fronteiriças desenvolvem-se relações peculiares e diferenciadas, decorrentes dos choques culturais e das necessidades específicas de cada local. Evidenciam-se, desta forma, problemas graves devido à falta de coordenação e planejamento dos Países-membros e também em virtude da inexistência de um Capital Social em favor do processo

de Integração Regional. Restam evidentes os conflitos e as dificuldades aduaneiras, comerciais, trabalhistas, tributárias, de segurança, econômicas, sociais e jurídicas nestas áreas:

*A dinâmica de Foz de Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad Del Este exige que se discuta a viabilidade da integração do planejamento e da gestão numa área onde a importância das fronteiras territoriais se encontra cada vez mais enfraquecida, ao ponto de desaparecerem de fato diante das complexas realidades da ocupação, persistindo, no entanto, apenas por uma imposição político - administrativa<sup>76</sup>.*

O grande número de litígios, conflitos e dificuldades nas áreas fronteiriças do MERCOSUL prejudicam a construção da confiança no processo de Integração Regional e conseqüentemente do Capital Social Regional.

O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios é uma iniciativa que pretende produzir uma cultura de confiança recíproca.

Abarca uma série de aspectos desde o Documento Especial Fronteiriço, previsto no artigo II, a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, o direito do cidadão ao exercer labor no país não nacional, bem como a vinculação aos Direitos e Obrigações Previdenciários daquele país, com as conseqüentes repercussões entre os Países acordantes; e ainda livre circulação vinculada nos termos do Protocolo dos residentes nas localidades fronteiriças, citadas no Protocolo, cidades localizadas nas fronteiras, Uruguia e Brasileira. (Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004).

Apesar de reconhecermos o referido Protocolo como o mais

---

<sup>76</sup> CASTELLO, Iara Regina (org).Fronteiras da América Latina: Espaços em Transformação. Porto alegre: UFRGS/Fundação Economia e Estatística, 1997, p.160.

importante para o presente estudo, a fim de promover e aperfeiçoar o processo de Integração Regional no MERCOSUL, não se desconhece a importância dos demais Protocolos, referentes à educação e cultura, (Vide Protocolos Mercosul CMC/Dec números 4/94, 7/95, 8/96, 9/96, 11/96, 122/96, 4/99); bem como, a Declaração Sociolaboral, mesmo que se tenha minorado sua aplicação prática.

*Vê-se que as disposições que realmente tratavam de matéria que poderia significar avanço nas relações de trabalho foram sumariamente desprezadas pela Declaração Sociolaboral, que se limitou, na parte das disposições, em simplesmente enviar às partes para a legislação nacional. E no que sobrou, limitou - se a repetir disposições já exteriorizadas em Tratados e Documentos Internacionais<sup>77</sup>.*

Existem restrições importantes no referido Protocolo Uruguaio e Brasileiro como a limitação temporal da condição de fronteiro por cinco anos, podendo ser renovada nos termos do Protocolo, a limitação territorial da qualidade de fronteiro limitada às localidades aonde for concedida, restando a impossibilidade de utilização dos direitos, decorrentes do Protocolo em outras localidades, abrangidas inclusive pelo próprio Protocolo.

As limitações impostas por este Protocolo e a existência de poucas políticas públicas e privadas voltadas para a educação, a informação e a consolidação da Integração Regional do MERCOSUL evidenciam a necessidade de uma refundação do processo de Integração Regional em novas bases e princípios, com uma nova diretriz política e social, voltada para a construção da confiança entre os Países-membros.

A utilização do Capital Social Regional<sup>78</sup> é importante para a

---

<sup>77</sup> FELKER, R.D.Hintz. Algumas reflexões sobre o Mercosul: Advocacia e relações do trabalho. Brasília: OAB, 2004, p.79.

<sup>78</sup> conceito proposto como o conjunto de ações no sentido da consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, na execução de políticas públicas

obtenção destes fins e, inclusive, para direcionar as políticas públicas e privadas para dar maior velocidade à Integração.

O primeiro e terceiro eixo deste estudo é complementado, pelo segundo, a reforma do sistema político institucional do MERCOSUL com a criação de novas Instituições e de normas e sanções efetivas.

O processo de integração é interativo, complexo e dinâmico e pressupõe primordialmente, um grande número de informações sobre os Países membros, suas Instituições e Organizações e dos Povos uns dos outros.

No que diz respeito especificamente ao acesso à jurisdição dos não nacionais no âmbito dos países do MERCOSUL:

*No âmbito das relações humanas o acesso à jurisdição é um elemento de imensa valia para a garantia dos Direitos e inclusive para criação de novos. Sem embargo pode - se afirmar que um dos índices mais relevantes de mensuração da efetividade da democracia, e por conseqüência do exercício real da cidadania é o amplo acesso jurisdicional.*

*A forma de acesso é o princípio determinante da distribuição da Justiça, pois sem o acesso não existe nem a possibilidade da mesma. Todas essas considerações já foram devidamente elencadas e priorizadas em diversas cartas constitucionais e na própria Declaração Universal dos Direitos do Homem.*

*O mais relevante é que após serem conquistados os direitos para serem mantidos*

---

e privadas, voltadas para a educação, na informação e a consolidação da Integração Regional, na implementação de redes de engajamento cívico - com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados - na reforma, no fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições e organizações, que devem concorrer para a efetivação de relações mais estáveis, baseadas na confiança, na transparência e na participação, no escopo de dar continuidade ao impulso integrador.

*deverão ser necessariamente, adequados às novas realidades sociais que surgem do processo natural evolutivo e este mecanismo de atualização importa de forma cabal em uma nova e constante luta pela sua manutenção e aperfeiçoamento<sup>79</sup>.*

Faz-se necessária uma maior Institucionalização do MERCOSUL, começando pelo Tribunal do Mercosul que propicie o respeito e o cumprimento das disposições, acordadas pelos Países membros, assegurando a coerência e a uniformidade do processo de Integração Regional, buscando na jurisprudência, voltada à Integração, novos conceitos, propiciando assim relevantes modificações na extensão e no caráter do controle judicial.

Atualmente, o sistema adotado pelo MERCOSUL, considerados o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente de Revisão com sede em Assunção no Paraguai, não representam um efetivo acesso à jurisdição aos cidadãos destes países, no âmbito da Integração Regional, mas sim um sistema regional arbitral de solução de controvérsias das questões comerciais.

É um sistema limitado, principalmente em se tratando das necessidades do processo de Integração Regional, disposto nos termos do Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, pois não cria ordenamento novo, que consolide o Capital Social de Integração Regional, tampouco as suas decisões arbitrais podem servir de instrumento cabal para gerar confiança recíproca entre os Países membros, as Instituições, as Organizações e os Povos.

O ordenamento jurídico para ser eficaz no controle jurisdicional num processo de integração deve exercer três funções:

a) determinar o exercício do controle de legalidade sobre os agentes do

---

<sup>79</sup> SCHNEIDER, F.B. Acesso à jurisdição no Mercosul: entraves e perspectivas. Porto Alegre: Síntese, 2001, p.71-2.

processo de integração, em especial, as Instituições e Órgãos intervenientes, para garantir a sujeição destes aos estatutos constitutivos da integração;

- b) sancionar e fazer cumprir as penas por descumprimentos por parte dos agentes do processo de Integração dos preceitos acordados; e
- c) criar uma interpretação obrigatória das normas do ordenamento para assegurar a prevalência do processo de integração em detrimento dos interesses dos Países membros e, essencialmente, proteger os princípios norteadores da Integração e ainda criar um direito comum, geral e igualitário para todos os agentes do processo de integração.

A existência de um Tribunal, com tais competências indicam a ocorrência de desdobramentos políticos delicados e complexos como a concessão de parte da soberania estatal dos Países-membros.

Também do ponto de vista institucional é relevante a pouca importância da atuação parlamentar no processo de Integração Regional do MERCOSUL, pois a CPCM tem caráter meramente consultivo e de acompanhamento nos termos do Tratado de Assunção. São suas funções:

*1) Constituir subcomissões para a análise e acompanhamento dos temas relativos ao processo de integração;*

*2) realizar estudos para a harmonização da legislação dos Estados-membros e;*

*3) propor normas de direito comunitário; propor e estabelecer relações com entidades privadas e organismos internacionais e de cooperação com os Parlamentos de terceiros países e entidades participantes dos processos de integração, bem como solicitar informações e assessoramento;*

*4) emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e formação do*



*MERCOSUL;*

*5)propor e celebrar acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados<sup>80</sup>.*

A atuação dos Parlamentos em âmbito interno dos Países membros tem perdido legitimidade por vícios graves que vão desde a submissão ao poder Executivo, passam pelas condicionantes corporativas de auto – proteção e culminam na pouca visão política e estratégica. É necessário refletir, no âmbito de um processo de Integração Regional, como um Parlamento ou uma Assembléia Regional pode colaborar politicamente para manter e aperfeiçoar a integração.

Entendemos que a atuação de um Parlamento na Integração Regional do MERCOSUL é indispensável para a criação de um Capital Social no Processo. O Parlamento tem as atribuições da discussão e da participação colegiada que, norteados pelos princípios da Integração Regional, poderão induzir avanços, gerando confiança institucional, condição eficaz para amenizar as atuais relações instáveis, superficiais e não duradouras entre os Países membros.

Somente a criação da estrutura institucional, seja parlamentar, seja executiva, ou ainda em nível de um Tribunal Comum, se não se desenvolver concomitantemente um Capital Social de Integração Regional do MERCOSUL, não alcançará legitimação, nem as metas pretendidas pelo processo de Integração Regional.

A dinamização regional da política no processo de Integração Regional também deve repercutir sobre partidos e organizações, que no conteúdo programático podem prever ações para a sociedade civil, privilegiando o Capital Social de Integração Regional do MERCOSUL e que colaborem com a fixação e o aperfeiçoamento dos valores da integração, servindo de base para uma nova consciência do processo.

---

<sup>80</sup> MERCOSUL, Op. Cit.320-1.

Uma opinião pública regional balizada e fortalecida no MERCOSUL, assim como, a existência do Capital Social de Integração Regional; (Entendido como o conjunto de ações; v.g., a consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, a execução de políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, a informação e a consolidação da Integração Regional, a implementação de redes de engajamento cívico - com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados - a reforma, o fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições e organizações, dentre outras); ainda são utópicas, mas são alcançáveis pela via democrática, que garanta o sufrágio secreto universal e direto, e pela representação da vontade dos eleitores no contexto parlamentar.

Ou ainda através de plebiscitos, referendos, moções negativas/positivas, e/ou outras formas de expressão da vontade popular. Os debates dos entraves e das perspectivas do MERCOSUL seriam mais participativos e abertos e as soluções propostas mais democráticas e legítimas, colhendo também o respeito aos valores fundamentais da integração.

Neste sentido, a adoção de critérios de representação e de decisão proporcionais, e/ou sopesados, com critérios políticos, econômicos, territoriais e populacionais, são condição indispensável à mudança do atual modelo decisório em que cada País membro tem direito a um voto. Um dos maiores entraves ao processo de Integração Regional do MERCOSUL é o atual sistema decisório que não permite a adoção de critérios e métodos para a ponderação de votos.

A ficção da igualdade de poder sócio-político-econômico regional, e internacional, entre os Países membros tornou-se uma realidade adversa na evolução do processo de Integração Regional, desde o Tratado de Assunção, bem como, para a criação das bases de confiança

institucional e o surgimento de um Capital Social.

Para consolidar a legitimidade das relações institucionais no processo de Integração Regional é indispensável repensar a delimitação das atribuições e das competências de quem atua e decide sobre a Integração. O respeito à vontade popular, necessariamente passa por critérios decisórios proporcionais nos mecanismos intergovernamentais e/ou supranacionais do MERCOSUL, gerando assim equilíbrio, transparência, confiança e responsabilidade compartilhada.

A proporcionalidade também deve repercutir nos órgãos executivos, no órgão fiscalizador como, por exemplo, um Tribunal de Contas do MERCOSUL, instrumento político institucional capaz de gerar transparência, controle e prestação de contas. Teria a finalidade de gerir os recursos e os gastos com o processo de Integração Regional, já a partir da constituição de orçamento e das políticas públicas comuns até à sua aplicação.

A execução de políticas públicas comuns e a conseqüente projeção externa da unidade interna da Integração Regional; pode gerar o aperfeiçoamento da complementaridade econômica e ao aprofundamento da interdependência em campos específicos, a partir de um planejamento estratégico comum, que defenda os princípios e os valores da integração. Tal processo irá evidenciar quais as áreas que necessitam de maior coesão e empenho, permitindo assim a delimitação de programas de ação conjunta e de coordenação regional.

A vontade política de sua realização não pode somente estar expressa em tratados constitutivos e normas de Direito Internacional, ou ainda em decisões, recomendações e resoluções, mas deve concretizar-se na consolidação do Capital Social de Integração Regional.

Originalmente proposto como o conjunto de ações no sentido da consolidação dos valores fundamentais da Integração Regional, na execução de políticas públicas e privadas, voltadas para a educação, na

informação e a consolidação da Integração Regional, na implementação de redes de engajamento cívico - com base na reciprocidade de direitos e deveres de seus associados - na reforma, no fortalecimento e aperfeiçoamento das instituições e organizações, que devem concorrer para a efetivação de relações mais estáveis, baseadas na confiança, na transparência e na participação, no escopo de dar continuidade ao impulso integrador.

O Capital Social de Integração Regional pode influenciar positivamente nas políticas públicas e na criação de redes, gestoras da integração, e assim elevar o processo de Integração Regional com toda sua problemática política, jurídica, social, econômica e institucional para um novo patamar, mais leal, objetivo, humano e duradouro.

## BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando e NACIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. Manual de direito internacional público. 12.ed.São Paulo: Saraiva, 1996.

AMORIM, Celso. El Mercado común del Sur y el Contexto Hemisférico. Revista del Derecho Industrial, Buenos Aires,13 (38): 249-61, may/ago . 1991.

ARRIGHI, Giovani. A ilusão do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1997.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. O pensamento político de Getúlio Vargas: carta testamento, presidente do Brasil, Getúlio Dornelles Vargas, 24.08.1954. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2004.

AZEVEDO, Ivo Sefton de. Direito internacional público. Vol. I e II. 2.ed. Porto Alegre: Livraria Editora Acadêmica, 1982.

BALASSA, Bela. The Theory of Economic Integracion. London: George Allen & Unwin Ltda., 1961.

BAQUERO, César Marcello Jacome. (org). Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

\_\_\_\_\_. Desafios da democratização na América Latina. Porto Alegre: UFRGS/Centro Universitário La Salle, 1999.

\_\_\_\_\_. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. (org). Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto

Alegre/Brasília: UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

\_\_\_\_\_. (org). Democracia, juventude e capital social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

BARBOSA, Rubens. La Questione Istituzionale. DOSSIER/Globalismo e Regionalismo: il caso del Mercosud. Política Internazionale, sommario del nº 4, anno XXII, ottobre-dicembre, 1994.

BASSO, Maristela. A estrutura institucional definitiva do MERCOSUL. Boletim de Integração Latino-Americana, nº10 - MRE/SGIE/NAT.

\_\_\_\_\_. (org.). Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BENDIX, Reinard. Constituição nacional e cidadania. São Paulo.USP, 1996.

BAPTISTA, Luiz Otávio. Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico. São Paulo: LTR, 1998.

BETHELL, Leslie (org.). História da América Latina. Vol II e III, São Paulo: USP, 2001.

BOBBIO, Norberto. A teoria das formas de governo. 7.ed. Brasília: UNB, 1994.

BORJA, Sérgio Augusto Pereira de. O projeto democrático. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

\_\_\_\_\_. Teoria geral dos tratados – Mercosul – a luta pela união Latino-americana. Porto Alegre: Ricardo Lenz, 2001.

BOSI, Alfredo. Dialética da colonização. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de religião. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1980.

\_\_\_\_\_. Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. Razões práticas: sobre a teoria da ação. 6. ed. Belo Horizonte: Papyrus, 2004.

BRASIL, Constituição de 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da

Ciência e Tecnologia. Estudos estratégicos, 2001.

BRASIL, Constituição de 1946. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Estudos estratégicos, 2001.

BRANDÃO, Raul. El-rei Junot. Portugal: Imprensa Nacional, 1982.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. O poder de celebrar tratados. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS 26.06.1945. San Francisco EUA. In: SEFTON, Azevedo Ivo de. Direito internacional público, Vol II, 1982.

CAPPELLETTI, Mauro. Le Pouvoir des Juges. Paris: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 1991.

\_\_\_\_\_. Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza nel tempo presente. Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile. Milano, Giuffrè, ano XXXVI, nº 3, 1982.

CASELLA, Paulo Borba. Arbitragem internacional e boa-fé das partes contratantes: cláusula de arbitragem em contrato internacional. Revista dos Tribunais, junho de 1991.

\_\_\_\_\_. Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico. São Paulo: LTR, 1994.

\_\_\_\_\_. MERCOSUL: exigências e perspectivas. Integração e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006). São Paulo: LTR, 1996.

\_\_\_\_\_. CONTRATOS: internacionais e direito econômico no MERCOSUL. São Paulo: LTR, 1996.

\_\_\_\_\_. Integração jurídica interamericana: as convenções interamericanas de direito internacional privado (CIDIP's) e o direito brasileiro. São Paulo: LTR, 1998.

\_\_\_\_\_. Direito internacional: vertente jurídica da globalização. Porto Alegre: Síntese, 2000.

CASTELLO, Iára Regina (org). Práticas de Integração: Temas para o Mercosul. Porto Alegre: UFRGS, Instituto Goethe/ICBA 1995.

\_\_\_\_\_. Fronteiras da América Latina: Espaços em Transformação. Porto Alegre: UFRGS/Fundação Economia e Estatística Sigfried Heuser, 1977.

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Senado Federal. Um país chamado Mercosul. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Senado federal. Constituições dos países do Mercosul.

Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. Senado federal. Mercosul, legislação e textos básicos. 3.ed. Brasília: 2000.

CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes e Mateo Rota. Integração: direito e dever. São Paulo: LTR, 1992.

COLEMANN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, University of Chicago Press, 1988, v.94, p.95.

COHEN, Isaac. El Concepto de Integracion: Algunas Definiciones Tradicionalmente Utilizadas. Revista de La CEPAL, nº 15, 1981.

COVI, Antônio. Liberalizzazione degli Scambi: Modelli a Confronto. DOSSIER/Globalismo e Regionalismo: il Caso del Mercosud. Política Internazionale, sommario del nº 4, anno XXII, ottobre-dicembre 1994.

CUSIMANO, Franco Antônio. L'Evoluzione del Diritto Internazionale e La UE. STUDI di Diritto Europeo in Onore di Riccardo Mònaco. Milão: Giuffrè Editore, 1977.

D'ARAUJO, Maria Celina (org). As instituições brasileiras da era Vargas. Rio de Janeiro: UERJ/FGV, 1999.

DAHL, Robert. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DA ROSA, Luis Fernando Franceschini. Mercosul e função judicial: realidade e superação. São Paulo: LTR, 1997.

DEUTSCH, Karl. W. El Analisis de las Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970.

DOLINGER, Jacob. Direito internacional privado. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

DURKHEIM, Émile. A transição da sociedade mecânica à orgânica. In: IANNI, Octávio (org). Teorias da estratificação social. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1975.

EASTON, David. The Politcal System. Na Inquiry into the State of Political Science. New York: Ed. Alfred A. Knopf, 1953.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 1957.

FELKER, Reginald Delmar Hintz. Algumas reflexões sobre Mercosul:



advocacia e relações do trabalho. Brasília: OAB Editora, 2004.

FERRO, Marc. Histórias das colonizações. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FLORÊNCIA, Sérgio Abreu e Lima, ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Mercosul hoje. São Paulo: Alfa Omega Ltda, 1996.

FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 30. ed. São Paulo: Companhia Editora NACIONAL, 2001.

GARCIA, Ricardo Alonso. Derecho Comunitário, Derechos Nacionales Y Derecho Comum Europeo. Madrid: Editorial Civitas S.A.1989.

GARCIA, Álvaro Antônio. In: Indicadores Econômicos. Boletim da Fundação de Economia e Estatística, Fundação Siegfried Emanuel Heuser, Vol 16, nº 2, Porto Alegre: 2001.

GONÇALVES, Reinaldo e POMAR, Walter. A armadilha da dívida. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

GOULENE, Alain. Supranacionalidade da justiça: efetividade da integração econômica regional e proteção dos direitos subjetivos. In: CONTRATOS internacionais e direito econômico no MERCOSUL. São Paulo: LTR, 1996.

GRAPPIOLO, Roberta. La Giurisprudenza della Corte di Giustizia sul Rinvio Pregiudiziale ai Sensi dell'art. 177 del Trattato CEE. Diritto Comunitário e Degli Scambi Internazionali. Ano XXXI, nº 1-2, gennaio-giugno, 1992.

GREBLER, Eduardo. A solução de controvérsias no tratado do Mercosul. In: CONTRATOS internacionais e direito econômico no MERCOSUL. São Paulo: LTR, 1996.

GREMENTIERI, Valério. La Circolazione dei Modelli Normativi nel Sistema Giuridico Europeo: il Contributo delle Corti Europee. STUDI in Onore di Vittorio Denti. Milan: Casa Editrice Dott, vol 1, 1994.

GROOTAERT, Christiaan, & BRAITHWAITE, Jeanine, & MILANOVIC, Branko. Poverty and Social Assistance in Transition Countries. Palgrave/Maacmillan Publischer, 2001.

HALLSTEIN, Walter. United Europe. Challenge and Opportunity. Harward University Press, 1962.

HARDT, Michael e NEGRI, Antônio. Império. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HASS, Ernest T. The Uniting of Europe. Stanford: Stanford University Press, 1958.;

HALPERIN, Marcelo. Los particulares Y el MERCOSUR: el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias. Boletim de Integración Latinoamericana, mayo de 1992.

HARLOW, Carol. Towards a Theory of Access for the European Court of Justice. Oxford: Clarendon Press. Yearbook of European Law, 12, 1993.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. The Wild Wave, Democratization in Late Twentieth Century. Oklahoma: University Press, 1991.

INTAL: Estudio sobre Procedimientos para Solucionar Conflictos. Derecho de la Integración. Instituto para la Integración de América Latina. Nº 11, outubro, 1973.

JAKSON, Bernard S. and Mc Goldrick D. Legal Visions of the New Europe: *Ius Gentium, Ius Commune*, European Law. London: Graham and Trotman, 1993.

JAKOBS, F. G. Is the Court of justice of the European Communities a Constitutional Court? Constitutional Adjudication in European Community and National Law. ESSAYS for the Hon. Mr. Justice T. F. O'Higgins: Ireland, 1992.

KELSEN, Hans, Teoria pura do direito. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KERBER, Gilberto. Mercosul e supranacionalidade. São Paulo: LTR, 2001.

LOPEZ, Luiz Roberto. História da América Latina. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

LUHMANN, Niklas. A posição dos tribunais no sistema jurídico. *Ajuris*, nº 64.

MACADAR, Beky Moron. A distribuição desigual dos benefícios e custos da integração econômica entre países em desenvolvimento. Porto Alegre: Ensaio FEE, vol. 13.

MAGARIÑOS, Gustavo. Comercio e Integracion. Mundo-Continente-Región. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitária, Tomos I-II-III, 1994.

MANCINI, Frederico G. Attivismo e Autocontrole nella Giurisprudenza della Corte di Giustizia. *Rivista di Diritto Europeo*. Sommario dell'annata 1990.

MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARINELLI, Carlo. I Principi Generali del Diritto Comunitario. *Rivista Italiana di Diritto Pubbico Comunitario*. Anno IV, nº 5/1994.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13. ed. Vol II e III, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MONNET, Jean Omer Marie Gabriel. *Memories de Jean Monnet*. Paris: Fayard, 1976.

MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta: a experiência brasileira. (1500-2000): a grande transação*. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2000.

NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

NEGRI, Antônio. *Kairós, Alma Vênus, Mutilado. Nove lições ensinadas a mim mesmo*. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

PARSONS, Talcott. *Una Teoria Funcional del Cambio*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Econômica, 1968.

PESSOA, Mário. *Leis da guerra e armas nucleares*. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 1968.

PFETSCH, Frank R. *A união européia: história, instituições e processos*. Brasília: UNB, 2001.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV, 1996.

OLIVEIRA, Vianna. *Populações meridionais do Brasil: história, organização e psicologia*. Belo Horizonte: UFF, 1987.

OTERMIN, Jorge Pérez. *El Mercado Comum del Sur. Desde Assunción a Ouro Preto*. Montevideu: Fundacion de Cultura Universitária, 1995.

\_\_\_\_\_. *Solución de Conntrovérsias en el MERCOSUR*. Montevideu: Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1992.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais*. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. CONTRATOS internacionais e direito econômico no MERCOSUL. São Paulo: LTR, 1996.

RAINELLI, Michel. Nova teoria do comércio internacional. Baurú; EDUSC, 1998.

SCHNEIDER, Fábio Böckmann, Acesso à jurisdição no Mercosul: cooperação judiciária, entraves e perspectivas. Porto Alegre: Síntese, 2001.

\_\_\_\_\_. O acesso à jurisdição no Mercosul: entraves constitucionais. In: Revista de Direito do Mercosul, ano 4, nº 4, Buenos Aires, 2000.

\_\_\_\_\_. Mercosul e democracia no processo de integração. In: Revista da Escola Superior de Advocacia. Porto Alegre, nº 1, 2003.

\_\_\_\_\_. Os desafios da integração. In: Mercosul e o conhecimento: os desafios da integração. Porto Alegre: Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2004.

SEITENFUS, Vera Maria P., DE BONI, Luis A. (coord.). Temas da integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1990.

SINGER, Rena. Dicionário brasileiro de relações internacionais. São Paulo: Oficina de Textos, 2001.

SPENCER, Herbert. The Factores of Evolucion Organic. Londres: Ed. De Kessinger, 2004.

SOSA, Angel Landoni. La Solucion de Conflictos em el MERCOSUR. Revista del Colegio de Abogados de la Plata, ao XXXIV, nº 54, marz/jun de 1994.

STERN, David S. The Judicial Tribunal of the Cartagena Accord and Legal Unification in South América. Liber Memorialis Francois Laurent. Brussels, E. Story-Scientia, 1989.

THUROW, Lester. El Futuro Del capitalismo. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1996.

TOFFLER, Alvin. O choque do futuro, Rio de Janeiro; Record, 1970.

\_\_\_\_\_. A terceira onda. Rio de Janeiro: Record, 1970.

\_\_\_\_\_. As mudanças do poder. Rio de Janeiro: Record, 1990.

TOURAINÉ, Alain. Qué es la Democracia? Montevideo: Fondo de Cultura Económica, 1995.

\_\_\_\_\_ . Como sair do liberalismo. Bauru: EDUSC, 1999.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. A ordem jurídica do MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1996.

WEBER, Max. A ética do protestantismo e o espírito do capitalismo. 2. ed. São Paulo: Tompson IOB, 2001.

\_\_\_\_\_. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. 2. ed. Brasília: UNB, 1999.

WIONCZEK, Miguel S. Integracion de La América Latina: experiências e perspectivas. Ciudad del México: Fondo del Cultura Econômica, 1964.