

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MERCOSUL
A CONSOLIDAÇÃO DE UMA NOVA ARQUITETURA
INSTITUCIONAL PARA O CONE SUL**

ROBERLEY JOÃO CRINITI ALVES

VOLUME I

São Paulo, 2002

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho acadêmico a minha esposa Rosemeire Criniti, por seu apoio e contribuição, e pela alegria de compartilhar cada conquista de nossa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, ao Professor Doutor Fernando Mourão que possibilitou ao mestrandando essa oportunidade singular de aprimoramento e pesquisa, podendo assim desenvolver e ampliar conhecimentos. Essa experiência acadêmica trouxe grande parcela de contribuição, e resulta num trabalho relevante no aspecto social, político e principalmente científico.

Sou grato aos meus colegas professores - Joaquim Carlos Racy (UNICAMP), Silvio Passarelli (FAAP), Alvaro Roberto Labada Bado (FAAP), Mario Sacchi (Metodista/FAAP), Odécio Rocha Campos (USP), José Marques de Mello (USP/UMESP), Amaury Moraes de Maria (Casper Libero), Ana Lúcia Monteiro (Mackenzie), e Eduardo Felipe P. Matias (USP).

Agradeço, igualmente, aos professores da FFLCH-USP com os quais tive a plena satisfação de conviver todos esses anos, e em especial aos do Departamento de Sociologia, e também aos do Departamento de Ciência Política. Faço uma referência especial, também, à Faculdade de Direito do Largo São Francisco, onde tive a possibilidade de reunir mais material de pesquisa para a minha dissertação.

Faço um agradecimento especial às funcionárias do Centro de Estudos Africanos – Maria Odete e Lurdes – e aos colegas do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais. Bem como, agradeço à Senhora Marlúcia pela revisão do texto. À todos a minha gratidão.

“O estudo tem sido para mim o remédio soberano contra os desgostos da vida: nunca tive uma aflição que uma hora de leitura não tenha dissipado.”

L'étude a été pour moi le souverain remède contre les dégoûts de la vie, n'ayant jamais eu de chagrin qu'une heure de lecture n'ait dissipé.

Montesquieu (1689-1755), Pensamentos Diversos.

RESUMO

Esta dissertação cuida do processo de integração do Cone Sul numa perspectiva institucional. Analisa como se dá a institucionalização do Mercosul, tanto em vista de sua evolução dinâmica e seus entraves políticos. Como para o Mercosul é estratégico alavancar a inserção nesses países no cenário internacional, passa a ser determinante a consolidação de uma arquitetura institucional, que impulse o processo integrativo para um melhor aproveitamento da globalização. Considerando-se que o Mercosul prioriza a sua posição antes de qualquer projeto maior, como a ALCA, então precisa estruturar-se de forma definitiva, tendo as condições mínimas para concluir esse projeto. Numa visão sistêmica e Weberiana, percebe-se que o Mercosul vem se adequando a esse novo cenário mundial com a aquisição de outros paradigmas e estratégias políticas, e modernizando-se de modo a buscar resultados à longo prazo. Um Tribunal de Justiça Supranacional é uma necessidade nesse processo integrativo, e tal decisão apesar de adiada, parece inevitável no sentido de acompanhar o novo quadro de referências políticas e sociais, além de jurídicas no cenário internacional atual.

ABSTRACT

This dissertation treat on the process of integration Mercosur Group (Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay), by means of institutional standpoint the academic Approach explain to supranacionalidade by Mercosur, taking into consideration their evolution, dynamics and your politics impediments, and the pretension on Mercosur is strategic: to assume an position as a global actor in the international scenery. Then, such consolidation is a culminating point in this question, with the vision on institutional project Mercosur Search to progress of globalization. Mercosur has represented the greatest strategic program carried but this century and one that could very well leverage their respective societies and economies to the developed world. Mercosur is much more than a regional trade part, as its scope is distinctly wider, both economically, with the creation or a common market, as well as in the political sense. Mercosur is priority before first of all, thus with regard to ALCA. So Mercosur need to search a definition. In a functionalist vision and weberian sociological theory is possible to discern that Mercosur employ by changes, them acquire new paradigms. A point still subject to some degree of controversy pertains to the structure of supranational institutions. In any case, a new system for the resolution of disputes, at present very inefficient, will have to be examined. A court of justice in Mercosur is an unavoidable decision, and accompany a new international scenery – with others references (politics, social and juridical).

ABREVIATURAS USADAS

AL	= América Latina
ALADI	= Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	= Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	= Área de Livre Comércio das Américas
BENELUX	= União Econômica Formada pela Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BID	= Banco Interamericano de Investimento
CE	= Comunidade Européia
CECA	= Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE	= Comunidade Econômica Européia
CEEA	= Comunidade Econômica de Energia Atômica
CEPAL	= Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CES	= Comitê Econômico e Social
CMC	= Conselho do Mercado Comum
EFTA	= Associação Européia de Livre Comércio
EUA	= Estados Unidos da América
EURES	= Rede Européia de Serviços
FCES	= Foro Consultivo Econômico e Social
GATT	= Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	= Grupo Mercado Comum
INTAL	= Instituto para a integração da América Latina
MERCOSUL	= Mercado Comum do Sul
MAFTA	= Acordo Norte-Americano de Livre Comércio
OEA	= Organização dos Estados Americanos
OIT	= Organização Internacional do Trabalho
ONU	= Organização das Nações Unidas
PACTO DO ABC	= Pacto do Brasil, Argentina e Chile
PESC	= Política Exterior e Segurança Comum

PIB	= Produto Interno Bruto
POP	= Protocolo de Ouro Preto
SGT	= Subgrupo de Trabalho
TCE	= Tratado da Comunidade Européia
TCEE	= Tratado da Comunidade Económica Européia
TEC	= Tarifa Externa Comum
TJCE	= Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TUE	= Tratado da União Européia
U.E.	= União Européia
ZLC	= Zona de Livre Comércio

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	12
.....	
▪ TEMA: A Institucionalização do Mercosul como Fator Estratégico da Integração	
1. UMA SEQÜÊNCIA HISTÓRICA DAS TENDÊNCIAS ÀS NOVAS INTEGRAÇÕES REGIONAIS	16
1.1. Uma Evolução Gradual das Integrações Regionais	23
1.1.1 O Pensamento de Simón Bolívar	24
1.1.2 CEPAL – ALALC – ALADI	26
1.2. O Marco Conceitual da Crise de Integração Regional	31
1.2.1. As causas da crise em relação à integração	33
1.2.2. Crise da idéia integração ou crise de um modelo	34
1.3. Conflitos por Identidade e Conflitos por Diferenças	38
1.4. A Crise que se Origina no Modelo Escolhido	40
2. A NECESSIDADE E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO-CHAVE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DE UM PROJETO CONSOLIDADO DE INTEGRAÇÃO	43
2.1. Uma exposição teórica do sentido do conceito de Institucionalização. .	45
2.2. A Estrutura Institucional da União Européia – A composição de órgãos intergovernamentais e supranacionais.	54
2.2.1. A Comissão	55
2.2.2. O Conselho de Ministros	56
2.2.3. O Parlamento Europeu	62
2.2.4. A Corte de Justiça	65
2.3. A União Européia – Um Projeto Consolidado a Longo Prazo	67
2.3.1. A negação ao pensamento de uma Europa-fortaleza	73
2.3.2. Traços diferenciais da Integração Européia	79
2.4. O Caminho Singular Apontado para o Mercado Comum – Institucionalização articulada com órgãos supranacionais.	82
2.5. A Evolução do Quadro Transitório	89

3. OS ENTRAVES PERMANENTES E AS CONDIÇÕES ASSIMÉTRICAS NO MERCOSUL – DESAFIOS À SOBREVIVÊNCIA DA INTEGRAÇÃO.....	93
3.1. Os Entraves e Assimetrias dos Países no Cone Sul	95
3.2. A Prevalência da Estrutura Provisória no Mercosul	104
3.3. As Desvantagens no Alargamento da Integração	112
3.4. O Entrave Advindo do Nacionalismo Extremado - Ameaça Direta à Supranacionalidade	122
4. FUNDAMENTOS SOCIOLÓGICOS PARA O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO – POSTURA SISTÊMICA	135
4.1. A Teoria Sistêmica e o Processo de Institucionalização.	149
4.1.1 O Funcionalismo e a Construção de Organizações Internacionais ..	154
4.1.2 A Teoria Sistêmica e a Institucionalização do Mercosul.	160
4.2. No Mundo Sistêmico – Os Desafios Para o Mercosul Social.	176
4.3. O Incremento Social do Mercosul – A Criação de Uma Corte de Justiça. ...	185
4.4. O Novo Mapeamento Institucional do Mercosul.	199
5. A TEORIA WEBERIANA DO GLOBALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO	221
5.1. A abordagem weberiana e a institucionalização como forma de racionalização do mundo	243
5.2. A Perspectiva Weberiana em prospecção: a globalização como Etapa Superior – a presença de Tecno-Estruturas Mundiais	264
6. OS ENTRAVES JURÍDICOS – A FALTA DE HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES	282
6.1. A Postura da Argentina Quanto à Relação Entre Direito Internacional Público e Direito Interno.	283
6.2. A Postura do Paraguai em Relação ao Direito Internacional Público e Direito Interno.	286
6.3. A Postura do Uruguai em Relação ao Direito Internacional Público e o Direito Interno.	289
6.4 O Sistema Brasileiro – sua posição peculiar	293
6.5 A Falta de Harmonização Jurídica e Seus Desajustes.	296
6.5.1 – A falta de controle dos atos comunitários	299
6.5.2 - Ajustes insatisfatórios quanto aos particulares	306
6.6 Avanço Sócio-jurídico: soluções efetivas e decisões independentes – imparciais em favor da sociedade	311

7. O MERCOSUL COMO UM ATOR IMPORTANTE DO CENÁRIO INTERNACIONAL – DA AMÉRICA LATINA E DA REGIÃO CONE SUL	320
7.1 Mercosul: uma integração com uma dinâmica própria para superar desafios internacionais	324
7.1.1 Uruguai	326
7.1.2 O Caso Paraguai	340
7.1.3 O Caso Argentino	354
7.1.4. O Caso Brasileiro	369
7.2. Em que medida o Programa Neoliberal acelera a Institucionalização ..	380
7.3. A Institucionalização e o Esquema Contemporâneo de Equilíbrio de Poder – paradigma da Interdependência Complexa	387
8. O MERCOSUL NUMA PERSPECTIVA MAIS CRÍTICA E ATUAL – CONSIDERANDO AS VISÕES RELATIVAS À GLOBALIZAÇÃO	396
8.1. A Posição Sociológica Atual sobre o Cenário Global – Implicações na Institucionalização do Mercosul	401
8.2. Uma avaliação Crítica nos Desafios nos Resultados Institucionais do Mercosul	425
8.3. A Valorização do Aspecto Institucional na Nova Ordem Internacional ...	449
9. A POSSIBILIDADE DA CONSTRUÇÃO DE UM TRIBUNAL SUPRANACIONAL NO MERCOSUL	456
9.1 A Viabilidade da Formação de uma Corte de Justiça	465
9.2 Fatores Sócio-Jurídicos e Sócios-Políticos que Levam à Supranacionalidade	478
9.3. Pontos Salientes na Atuação de uma Corte de Justiça	481
CONCLUSÃO	483
BIBLIOGRAFIA	486
ANEXO	505

INTRODUÇÃO

A tese trata fundamentalmente do processo de institucionalização no Mercosul, sua possibilidade de transformar-se efetivamente num Mercado Comum, sendo necessário investigar, segundo sua estratégia política e social a longo prazo, como pretende atingir os seus alvos, sabendo-se do histórico complicado de integração na América Latina, então existem entraves diversos na trajetória do Mercosul, e tais impasses devem ser superados, caso haja a pretensão de prosseguir de forma assertiva.

As barreiras burocráticas e jurídicas estão sendo veiculadas no contexto vigente como pontos polêmicos a serem desatados. Ou seja, a integração em seus avanços estruturais tenta neutralizar qualquer forma de impedimento formal. O Mercosul precisa categoricamente de uma identidade bem definida, e isto implica na busca de ajustes obrigatórios com a finalidade de alcançar um status de uma integração consolidada no cenário internacional. Ora, tal situação depende basicamente de uma melhor harmonização das legislações entre os países interessados. Tal postura significa um compromisso no sentido de manter uma certa coesão social, que traga estabilidade nas relações estabelecidas.

Considerando-se que o Mercosul já se destaca como um ator importante do cenário internacional, passa a ter exigências e cobranças no aspecto da institucionalização. A supranacionalidade não é um diletantismo teórico, pelo contrário, trata-se ao que tudo indica de uma decisão (de fundo político e social) cogitada desde o começo do processo integrativo. Passada a transição e a situação de provisoriedade, então vem à tona a alternativa de construir-se uma arquitetura diferenciada no aspecto institucional. Avaliando-se caso a caso, nas devidas proporções, cada Estado-Membro tem dado sua parcela de contribuição no sentido de sinalizar uma adesão a um programa neoliberal, que leva a um contexto de busca por consolidação do espaço regional.

Mesmo com todas as restrições no campo ideológico, fora a proposta neoliberal que resultou num cenário político-econômico adequado para as transformações alavancadas pelos países, Brasil e Argentina passaram a liderar esse processo, na medida que colocavam um programa amplo de reformas para funcionar. Sendo assim, a integração parecia ter saído do plano teórico para alcançar uma dimensão cada vez mais próxima da realidade fática. O neoliberalismo, enquanto ideologia moderna, dá uma parcela de contribuição para a sociedade entender que está fazendo aquisições efetivas no plano internacional. Os países do Cone Sul foram se desprendendo de antigos modelos e paradigmas, e tiveram que assumir riscos, porém entenderam que poderiam buscar uma inserção valiosa no cenário internacional. De coadjuvantes passaram a protagonistas ao estabelecerem diretrizes autônomas no processo integrativo.

O desenho institucional do Mercosul poderia ser simplista caso fosse tão somente uma união aduaneira, mas suas aspirações cotizam outras rotas. O impasse atual parece rever a possibilidade também de uma ZLC. Mas, de qualquer forma, a região pretende avançar em suas bases estruturais, de forma a não estacionar em certo estágio. A etapa presente tem levado a integração a discutir serenamente seu poder de barganha, ou mesmo considerar suas potencialidades no cenário. Tenta fazer aproximações estratégicas (com a África do Sul, por exemplo) - e manter cautela com certas propostas integrativas mais impetuosas, que representem uma espécie de ameaça ao seu desenvolvimento regional, e mesmo à consecução de seu projeto.

O Mercosul é de fato uma prioridade, e partindo do pressuposto que julga necessário progredir no aspecto institucional, isto representa que a integração se prepara gradativamente para novos desafios. Cada Estado-Membro tem a consciência do valor desse processo para a região do Cone Sul, e vem mantendo uma alta expectativa, sem desconsiderar eventuais erros na trajetória. As correções e os ajustamentos estão sendo realizados sem prejudicar ou ofuscar o plano de ação da própria integração, ou melhor, os esforços estão sendo feitos para o alcance de uma situação mais favorável. E assim, o Mercosul tem feito uma espécie de adequação sistêmica em relação a suas pretensões a longo prazo, de forma a assumir posições favoráveis a mudanças e aquisições de novos

paradigmas. A integração do Cone Sul passa a estruturar-se para desafios sociais diversos, tentando consolidar estrategicamente uma posição nesse novo mapeamento global.

O Mercosul passa a ser mais do que uma integração econômica ao demonstrar seu potencial estratégico e sua ação pautada por decisões conectadas à agenda internacional. Seu compromisso com a sociedade passa a se alargar no processo, e dificilmente essa trajetória será revertida. Os fatores sociais estão sendo discutidos e levados em conta numa amostra efetiva de que há um norteamento mínimo na condução do processo integrativo, a ponto de já ser possível notar um certo desprendimento em relação a outras propostas e apelos por forças dominantes do cenário, como tem sido a pressão norte-americana com a ALCA.

E a teoria Sistêmica, bem como a Weberiana, tem dado subsídios e suporte de forma explícita a que a integração do Cone Sul não se isole nesse mundo globalizado, pelo contrário, venha a se submeter a ajustes globais necessários. A modernização do Mercosul implica numa ampliação e melhor estruturação de suas posturas institucionais. O Mercosul vem dando conta de que necessita adaptar-se as novas condições globais e relativas também à sociedade da informação, tendo portanto, que considerar uma nova dinâmica sócio-econômica no processo integrativo.

A abordagem neofuncional explica essa opção e possibilidade pela supranacionalidade, apesar da resistência e restrições setoriais na região. Ao que tudo indica, a presença de instituições democráticas é uma condição formal para a integração regional, e isto vem sendo mantido de modo a propiciar que novos atores sociais e políticos possam agir em defesa de seus interesses. Tem se verificado que as decisões supranacionais podem dar novo fluxo e movimento ao processo integracionista, já que a intergovernabilidade não atinge os propósitos estratégicos propostos pela integração.

No aspecto decisório - e mesmo quanto à supranacionalidade, existe uma distribuição visualizada nesse cenário. Paraguai e Uruguai pendem por manter o sistema decisório por consenso de forma a sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria

benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais. Para Brasil e Argentina interessa a manutenção da intergovernabilidade, mas com a alteração do sistema decisório de consenso, pois isto facilitaria a força política desses países.

Tendo em vista o lado estratégico do Mercosul, a observação a ser feita é a de que subsiste essa questão de mérito se a supranacionalidade pode ser adotada de forma direta e efetiva, e para isto se impõe uma análise de viabilidade da construção de uma Corte de Justiça para a região. Mantendo tanto quanto possível a imparcialidade necessária, é preciso verificar se haverá um posicionamento efetivo quanto à questão, ou se o Mercosul vai optar pela continuidade de um sistema conveniente às suas bases governamentais, inclusive retrocedendo nas suas propostas iniciais.

O presente trabalho versa sobre a importância dessa integração possuir ou não um sistema decisório compatível com as suas propostas estratégicas, e isto será focalizado dentro de um quadro de referências abrangentes, evitando um reducionismo da realidade apresentada.

1. UMA SEQÜÊNCIA HISTÓRICA DAS TENDÊNCIAS ÀS NOVAS INTEGRACÕES REGIONAIS

Os homens do século XX têm pressa e vontade de conquistar. De fato, o desenvolvimento da ciência e tecnologia permite ao homem contemporâneo aumentar rapidamente seu conhecimento acerca do mundo em que se vive, seja de modo particular, seja de modo geral. Atualmente, calcula-se que o conhecimento tecnológico dobra a cada dez anos. A crescente facilidade com que circula todo tipo de informação favorece uma espécie de integração que certamente aumenta a velocidade do que se convencionou chamar de progresso.

Nesse contexto moderno – na era da informação – temos uma sociedade aberta a trocas e negociações diversas, parcerias, adesões rápidas, que se estabelecem num ritmo alucinante. Os países são interpenetrados por influências e tendências irreversíveis na área empresarial e principalmente comercial.

A divulgação e aumento de informações favorecem o surgimento de blocos regionais abertos a interesses plurais, ou seja há um enriquecimento nas relações estabelecidas além fronteiras. O mundo pós-guerra fria é mais franco atirador – arriscado – principalmente para investir em posturas menos unilaterais. O isolamento comercial e tecnológico hoje é uma loucura sem precedentes, vide Cuba como exemplo. As grandes democracias do séc. XX enveredam pelos canais abertos da interdependência e cooperação no sentido amplo. Não dá para ficar estacionado em torno de objetivos domésticos, tanto no aspecto político, como na área comercial.

Esse cenário exige mais especialização e desempenho institucional correspondente à complexidade das relações. Nessa aldeia global – instituições fortes podem ser responsáveis por decisões e atitudes nada improvisadas. O cenário internacional pede que as entidades e organismos equivalentes adquiram um aperfeiçoamento mais delineado aos desafios colocados no presente fim de século.

Essa era de informações amplia o número de relações entre países, e favorece uma aproximação estratégica entre os mesmos, de modo que haja regiões unidas em torno de propósitos viáveis e projetos articulados em comum.

E a tendência atual é pelo surgimento de espaços regionais fortes e atuantes, que na sua dinâmica internacional adquirem um perfil articulado no aspecto institucional. Gradativamente o Mercosul – etapa a etapa – vem progredindo para chegar numa meta comum: formar um mercado comum. Consolidar de vez um estágio dessa integração regional entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (mais os sócios aderentes).

Ora, acontece que a América Latina sempre sonhou com um espaço regionalizado gabaritado para comercializar e efetuar avanços estruturais (na área social, principalmente)¹. E a região do Cone Sul vem trazendo esse objetivo com maior intensidade, apesar dos conflitos e adversidades existentes. Hoje, o Mercosul é um espaço que extrapola suas fronteiras, nesse cenário globalizante e pleno de informações.

Pela primeira vez no mundo latino – surge um projeto com articulações bem delineadas e voltado a atingir metas coerentes ao cenário contemporâneo. Sem ser uma U.E. nem na sua história, nem em sua trajetória - o Mercosul vem criando uma autonomia ousada.

Em quase dez anos de reuniões e encontros – as delegações vem elaborando uma agenda internacional importante e que discute desde aspectos da área fiscal (tributária) até questões trabalhistas. As pretensões são arquitetadas seguramente com a vontade política de agigantar o projeto de integração inicial.

O Mercosul busca encontrar a princípio uma formação incipiente que possa conduzi-lo a um ingresso facilitado nesse novo mosaico de integrações. Suas tarefas exigem desde já um empenho para se diferenciar de outros projetos. Vem assumindo os riscos por enquanto com superação, sabendo de suas limitações.

¹ ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. – *O Processo de Globalização: diferentes perspectivas de análise*. DF, UNB, 1995, p.13.

Não precisa de um exercício de futurismo para perceber que o Mercosul mexeu com as estacas sociais da América Latina, ao rigorosamente romper com premissas básicas de um povo complexado: a miséria social; problemas educacionais; democracias vulneráveis; etc., pois houve uma superação dessa mentalidade inferiorizada. Hoje Argentina e Brasil desfrutam de uma condição bem melhor, devido à iniciativa de uma integração comercial e política à altura do cenário. São países que descobrem potencialidades para participarem do jogo político internacional.

Na década perdida, isto seria muito difícil de ser descortinado. Tanto Brasil como Argentina eram economias endividadas e comprometidas até o pescoço com o FMI. Esses países estavam cercados de motivos para não saírem do marasmo de crise econômica. Ocorre que o mundo mudou em poucos anos – e trouxe uma nova possibilidade de aproximação entre os países – a integração regional. Esse caminho significa hoje a porta aberta para que a região do Cone Sul ganhe um reconhecimento internacional.

Ademais, atualmente, o fenômeno da interdependência tende a tornar cada vez mais difícil julgar isoladamente a importância de cada país, visto que ao plano econômico – particularmente em sua esfera comercial –, cada vez mais adequa-se a ideia de um sistema internacional, no sentido de que a saúde do conjunto depende do bom funcionamento de cada uma das partes.

Além do que, o plano econômico vem também colaborar para que essa integração ganhe maior profundidade. Hoje o que conta é o desenvolvimento da ciência e da tecnologia em termos de competitividade. O aumento da escala de produção e esse desenvolvimento tecnológico – são fatores indispensáveis não somente à manutenção da competitividade das indústrias, mas à sua própria sobrevivência. Vale lembrar que uma coisa e outra favoreceram a internacionalização da produção, bem como uma estratégia cooperativa entre as empresas.

A integração das indústrias dá-se não somente em função dos custos de pesquisa e desenvolvimento e de comercialização. Com efeito, o financiamento e a produção também

têm lugar por intermédio de alianças empresariais. As bolsas de valores dos principais centros financeiros mundiais estão interligados, assim como o sistema financeiro internacional. Hoje altos volumes de dinheiro são transferidos numa velocidade absurda, sem que os governos nacionais possam controlar este movimento.

Nesse sentido, a livre circulação de informações é vista como fator promocional de diferentes modalidades de integração. Assim, vemos a integração comercial e política (regional), como o Mercosul, além das alianças empresariais, realizadas em diferentes formas.

Trata-se de um cenário que favorece menos os governos e atitudes nacionalistas, de modo a gerar **expectativas** instigantes para as relações internacionais e o próprio comércio.

Um pano de fundo histórico sobre o Cone Sul e as dificuldades existentes

A idéia da integração regional fica bem restrita na América Latina, e foram várias as tentativas ao longo do tempo para que os países pudessem estabelecer relações significativas. A começar que a região do Cone Sul esteve marcada por influências e intervenções externas. As relações internacionais no Rio da Prata, sem dúvida, caracterizam-se pela importante presença de intervenções militares, potências européias e conflitos internos. Intervenções e conflitos foram integrantes do contexto histórico de construção dos Estados nacionais platinos e sua inserção no mercado mundial.

Nas relações regionais, o legado da rivalidade de Espanha e Portugal, metrópoles coloniais, foi potencializado pelos contrastes entre as independências Argentina e brasileira e pelo processo de formação dos respectivos Estados nacionais.

No Prata, a burguesia mercantil de Buenos Aires, que tinha no porto dessa cidade o epicentro de seu poder, não teve condições de unificar, sob sua hegemonia, as economias das demais províncias do antigo Vice-Reino, de modo a construir um mercado.

A situação de permanente conflito entre o interior e Buenos Aires até a década de 1860 contribuiu para diminuir a posição territorial Argentina. Independizaram-se os territórios do Paraguai, Alto Peru e Banda Oriental, e esse conflito enfraqueceu, ainda, as Províncias Unidas do Rio da Prata e sua sucessora, a Confederação Argentina, frente ao Império do Brasil na disputa pela ascendência na região platina.

A constituição dos Estados nacionais uruguaio e paraguaio esteve intimamente ligada a Brasil e Argentina, principais pólos do subsistema de relações platino.

O conflito com o Paraguai, que levou o Brasil a formar a Tríplice aliança com a Argentina e o Uruguai, começou em 1864, quando a Guerra de Secessão, nos Estados Unidos, chegava ao fim.

É importante notar que os interesses comerciais na região já se manifestavam, pois havia o porto de Montevideú, e o Paraguai precisava de uma saída para o mar. O Brasil interviu no Uruguai com um governo favorável aos seus desígnios, então o Paraguai partiu para a represália. Desencadeia-se uma guerra sem precedentes, e o Paraguai sucumbiu ante as armas da Tríplice Aliança.

A Argentina fortaleceu-se econômica e politicamente, durante o conflito com o Paraguai, apesar das lutas civis, que a convulsionara, naquele período, e que ainda por muito tempo a afligiram. Como as batalhas se travavam na mesopotâmia do Rio da Prata, sem afetar-lhe as atividades de comércio e produção, ela se convertera na principal fonte de suprimentos dos exércitos aliados.

A partir de então, embora suas economias não competissem e até mesmo se complementasse, as relações entre Argentina e Brasil caracterizavam-se cada vez mais por forte rivalidade, a gerar tensões e graves crises, que se entremeavam com esforços de entendimento e de cooperação para afastar a ameaça de conflito armado.

Foi lento, portanto, e por vezes difícil o processo do que hoje se chamaria criação de confiança entre os dois países, mas desde a Guerra da Tríplice Aliança, brasileiros e argentinos não se viram formalmente em campos opostos e, embora vários momentos tornassem agudas as diferenças de percepção, e a oposição de interesses, pouco a pouco os sinais do entendimento e da cooperação foram superando os do enfrentamento e os da discórdia. Não são muitos – a rigor - os exemplos de dois vizinhos reciprocamente significativos que por bem mais de um século tenham mantido um relacionamento com a continuada qualidade do entendimento entre o Brasil e a Argentina.

No que pese a rivalidade e o ressentimento existente os países da região já esboçavam uma tentativa de articularem uma integração incipiente. Na época republicana - a tentativa se deu no governo Campos Sales (1900), e mais tarde com o governo Getúlio Vargas, encaminharam-se negociações no sentido de aproximar/integrar os três países economicamente mais expressivos da América do Sul. Essas tentativas de formação do chamado Bloco ABC (Argentina, Brasil e Chile) foram “desaconselhadas” pelo governo norte-americano. A tentativa de um novo pacto ABC – em 1951/53, ensaiada por Perón e Vargas, também ficou sabotada.

A par da idéia de uma zona de livre comércio no Cone Sul, o Brasil lançou, em 1958/59, a Operação Pan-Americana (OPA), com forte conteúdo econômico, propondo que os Estados Unidos destinassem ajudas econômicas para o desenvolvimento dos países da América Latina.

O OPA teve o mérito apenas de dar início ao processo de negociação voltada à integração regional na América Latina.

Os países da América Latina já fizeram várias tentativas de integração, principalmente a partir de 1960. Todas, porém, sem sucesso. As mais amplas e importantes foram as seguintes:

- a) A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, com a participação de todos os países da América do Sul e mais o México;
- b) O Mercado Comum da América Central (CACM, na sigla original da língua inglesa), também em 1960, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua;
- c) A Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA), fundada em 1965;
- d) A Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), criada em 1973, em substituição a Carifta, e integrada por 13 países (Antígua, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Grenadines, Jamaica, Montserrat, Santa Luzia e São Vicente, St. Kitts-Névis-Anguilla, Trinidad e Tobago);
- e) O Acordo de Cartagena (Grupo Andino), em 1969, após o visível fracasso da ALALC, tendo como países-membros Bolívia, Chile, Equador, Peru e mais tarde a Venezuela, sendo que o Chile foi excluído em 1976, por ter adotado regime de ditadura militar;
- f) O Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, integrado por todos os países da América Latina e tendo por objetivo promover a unidade econômica latino-americana, dar suporte a empreendimentos nacionais, estimular o intercâmbio comercial e a formação de multinacionais latino-americanas;
- g) A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), fundada em 1980, e integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Os países da Bacia do Prata (Cone Sul) estão sendo permanentemente desafiados a buscarem saídas para uma integração efetiva, porém conta muito a existência de uma consciência integracionista. Todo esse tempo não houve vontade política forte para a superação de obstáculos no processo. Como veremos, as tentativas se alternam entre realidades e desequilíbrios (econômicos e sociais) – e isto faz com que prevaleça uma insegurança relativa à realização dos projetos integracionistas.

É importante observar que houve na América Latina gradativamente um esgotamento das possibilidades e alternativas para a integração. Os países se sentem desestimulados a manterem compromissos definitivos com os intercâmbios. Parece haver um distanciamento categórico entre aquilo que está proposto e a situação fática envolvendo todos esses parceiros. Por essa razão, a aproximação tende a ser bem estudada e programada posteriormente, e isto ocorre para evitar iniciativas improdutivas.

Houve até uma reformulação estratégica: de uma integração abrangente – passou-se a enfatizar a formação de blocos sub-regionais.

1.1 - UMA EVOLUÇÃO GRADUAL DAS INTEGRAÇÕES REGIONAIS

As integrações regionais na América Latina são marcadas pelo imprevisto e a falta de sensatez. Todos os países envolvidos nisto podiam fazer com que suas participações se restringissem a meras reuniões de cúpula. Isto mostra que o processo de formação destes pactos era lento e sem objetivos claros. Alguns fatores internos eram determinantes para uma integração vulnerável e sem vida, tanto que já um abandono da causa primeira do grupo.

Existem processos integrativos que se arrastam durante anos, sem resultados ao menos satisfatórios. Historicamente os desastres maiores eram pela absoluta omissão dos países e indiferença com relação à defesa dos direitos de seus vizinhos. A AL sofre por falta de unidade e harmonia de projetos, e isto já vem de longe. Os países possuem uma linha de conduta internacional movediça, sem qualquer consistência. Tanto isto é verdade que essa região do mundo se viu alijada dos principais eventos mundiais.

E toda vez que surgia um conflito aqui na América do Sul, vez por outra, como nas Malvinas – as posições eram divergentes. Além disso, impera basicamente o silêncio diplomático em algumas questões e controvérsias internacionais. Até hoje há

ressentimentos e divisões insuperáveis entre países vizinhos na América Latina, apesar dos lampejos de melhora nas relações de lado a lado.

É nesse cenário de imperfeições e dúvidas que países tão parecidos – desatam nós com certa independência política e se toleram com pouca cortesia. Prevalece mais a rivalidade e o espírito armado do que a estabilidade nas relações e o desapego a visões nacionalistas. As integrações realizadas mostram um pessimismo anterior ao próprio pacto, o que já representa uma falta de credibilidade nas instituições latinas.

1.1.1. O Pensamento de Simon Bolívar

O sonho de integração latino-americana nasceu com o libertador Simon Bolívar², que pretendeu reunir em torno de uma República as ex-colônias espanholas da América, objetivo este manifestado no Congresso Anfictiônico do Panamá, instalado em 22 de junho de 1826.

O Congresso Anfictiônico – em 15 de julho de 1826, aprovou o Tratado de União, Liga e Confederação perpétua entre as Repúblicas da Colômbia, Centro América, Peru e México. O aludido Tratado foi apenas ratificado pelos Estados da Colômbia e da Guatemala, frustrando o sonho de integração.

A idéia de integração latino-americana está presente em diversos tratados de Aliança e Confederação, firmado em Washington em 1856, com relativa participação dos Estados americanos. Mas não havia ainda uma efetiva iniciativa por parte desses países, já que não conseguiam criar meios para uma manifestação conjunta e representativa

A influência norte-americana no continente começou a se manifestar no Tratado de Aliança e Confederação, firmado em Washington em 1856, com relativa participação dos Estados americanos. Mas não havia ainda uma efetiva iniciativa por parte desses países, já que não conseguiam criar meios para uma manifestação conjunta e representativa.

Para se ter uma noção do quanto a América estava alijada dos grandes acontecimentos – só em 1890 foi realizada nos EEUU, a Primeira Conferência Internacional Americana,

² SOARES, M. L. Q. – *Mercosul: Direitos Humanos, Globalização e Soberania*. BH, Inédita, 1997, p. 71.

assistida por todos os Estados do continente, exceto República Dominicana, na qual foi criada a União Internacional das Repúblicas Americanas. No entanto, tudo era tutelado pelos norte-americanos.

O Tratado subscrito nesta Conferência, apesar do pioneirismo de suas propostas de integração aduaneira e monetária, mereceu o mesmo tratamento dos outros tratados anteriormente referidos, não sendo ratificados pelas partes para entrar em vigor.

As conferências subseqüentes buscaram resgatar a idéia de União Pan-americana, logrando-se êxito na Conferência de Bogotá, pós-guerra, em 1948, em que foi firmada a Carta das Organizações dos Estados Americanos - OEA, buscando assegurar a paz e promover o bem estar social no continente, através da cooperação econômica.³

No Conselho da OEA, sediado em Washington, estão representados todos os seus Estados-partes, tendo competência para tratar de assuntos que lhes são encaminhados pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e pela Conferência Interamericana.⁴

A integração econômica do continente americano, por sua vez, sempre apresentou obstáculos intransponíveis, dadas às diferenças socioeconômicas e culturais entre os Estados Unidos e seu parceiro Canadá e os demais Estados americanos condenados ao subdesenvolvimento.

De fato, os países latinos sempre estiveram à margem de uma contribuição significativa no aspecto da integração. Tanto é verdade que não havia por parte dos latinos uma harmonia com aquilo que se formava no norte, e politicamente eram frágeis o suficiente para não discutirem as mesmas questões apresentadas. O contexto latino era de uma rotina que não interessa a países bem situados na área econômica. Havia uma cratera entre a perspectiva norte-americana e seus aliados – com os horizontes latinos que eram curtos e não passavam de espasmos políticos.

³ SOARES, M.L.Q – Op.cit., p.72.

⁴ Ibid., p.72.

1.1.2. CEPAL - ALALC-ALADI

Diante destas adversidades, vários fatores contribuíram para que os Estados latino-americanos buscassem superar, através de integração econômica, os desníveis de desenvolvimento e bem-estar da sociedade internacional e as crises econômicas inerentes ao capitalismo periférico.

Alguns fatores foram determinantes para que os países latinos tomassem posições mais assertivas. A literatura excelente da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)⁵ demonstrava que havia insuficiente capacidade de importações pelos Estados latino-americanos, e isto era algo sintomático. E isto não poderia ser debelado com a simples expansão do comércio com os Estados desenvolvidos e com o influxo de capitais externos.

Havia ainda a agravante do custo crescente da tecnologia de bens e serviços monopolizados pelas empresas multinacionais.

Mas o estímulo para esses países seria a possibilidade de diversificar seus mercados, através da cooperação e política comercial conjuntas.

E já havia naquela a necessidade de se criar entidades econômicas e políticas supranacionais para atender às demandas do mercados latino-americano e a competitividade da economia mundial⁶.

Em 13 de fevereiro de 1960, seguindo o paradigma da CEE, foi assinado o Tratado de Montevideú, estabelecendo a Carta da Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, pelos representantes do Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Peru, México e Paraguai. Logo após, aderiram ao Tratado à Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

O objetivo desse tratado era a criação de zona de livre comércio entre os Estados signatários no prazo de doze anos e, a posteriori, ampliando para 20 anos, visando superar os obstáculos das negociações de produtos novos, de menor complementariedade

⁵ Ibid., p.72

⁶ SOARES. M.L.Q – Op.cit., p.73.

econômica, após obter-se resultados satisfatórios no desagravamento tarifário dos produtos tradicionalmente comercializados na região.

“Si bien en ese tratado de Montevideo de 1960 se pretendió establecer una zona de libre comercio – como paso previo a un mercado común – faltó la instrumentación adecuada y – probablemente – un mecanismo real y eficiente de concertación de los intereses nacionales en juego, ya que el convencimiento de los países signatarios de que el proceso es satisfactorio a su interés nacional (aun que afecte a algunos de sus intereses sectoriales) es un requisito fundamental para la consolidación de dicho proceso”⁷

Os Estados latino-americanos pretenderam criar organismos de integração nas décadas de 60 e 70, que não surtiram os resultados almejados, mas refletiram a busca pela autodeterminação de seus povos e a superação dos vínculos de submissão aos interesses de seus povos e a superação dos vínculos de submissão aos interesses geopolíticos dos norte-americanos na região.

Apesar da guerra fria, do impacto da revolução cubana, e da preponderância de regimes ditatoriais durante as décadas dos anos 60 e 70, várias reuniões interamericanas continuaram reafirmando, ao menos em teoria, os conceitos de liberdade e democracia representativa.

A América Latina aparentemente tinha uma visão segura de como revitalizar seu espaço geopolítico, e manter uma posição coerente com o cenário defasado. Ocorre que surgem governos autoritários e directivos, que acabam colocando a ideologia nacionalista de modo exacerbado e prejudicam as premissas de integração. A instabilidade política e social desses países tornam o processo integrativo uma alternativa sem efetividade.

A existência de um número considerável de governos ditatoriais na região, assim como a intensificação do conflito Leste-Oeste, frustraram a tentativa de discutir estratégias para

⁷ EKMEKDJIAN. Miguel Angel. *Introducción al derecho comunitario latino americano.* . p.121.

implementar o princípio da solidariedade americana com o exercício efetivo da democracia representativa.⁸

A revolução cubana irradiou, dentro da perspectiva da guerra fria, processos de transformações sociológicas, que acabaram reprimidos e sufocados, permitindo então a ascensão e predominância de governos militares, vinculados ideologicamente aos Estados Unidos, na solução das crises institucionais e socioeconômicas dos países latino-americanos.

A tendência ideológica conservadora dos Chefes de Estado da América Latina contribuiu para a recusa de cessão de parte da soberania ou competências necessárias ao processo de integração regional. Assim, priorizou-se a questão da segurança nacional⁹ (deixando o desenvolvimento regional de lado), isto através de cooperação estratégico-militar com o Pentágono e de conexão de aparelhos repressivos.

Ora, já dá para perceber que os países implicados estavam na contra-mão da história, inclusive sem iniciativa e pensamento sócio-político autônomo, apenas reféns de um sistema tirano. É bom dizer que os países latinos assistiram as barbáries dos seus governos com toda isenção de ânimo. Foi um período em que falar de integração era algo sem qualquer consistência, devido ao sufoco da repressão.

O desrespeito aos princípios basilares dos Direitos Humanos, o desaparecimento, tortura, banimento e eliminação de opositores aos regimes políticos vigentes, a arbitrariedade e a impunidade marcaram o final da década de 60 e os primeiros anos 70 na AL como o período do terrorismo estatal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, apesar de recepcionada nos textos constitucionais latino-americanos, não constituía óbice legal ou humanitário às atrocidades cometidas, o mesmo ocorrendo em relação as demais declarações de âmbito americano

⁸ MUNÓZ, Heraldo. *A Nova Política Internacional*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1996, p.45.

⁹ SOARES, M.L.Q – Op.cit., p.74.

como a dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção americana dos Direitos Humanos.

Enquanto os Estados desenvolvidos usufruíam da política do crescimento econômico do Estado do Bem-estar, os Estados latinos eram reféns absurdos de política paranóica de segurança nacional. A estabilidade política e econômica da AL ocultava processo de acumulação de riquezas e benesses para suas classes dirigentes, em detrimento dos segmentos marginalizados da população, vítimas da espoliação e da violência.

No final da década de 70 – a estabilidade política do continente viu-se ameaçada, quando a América Latina e o Caribe, inquestionáveis áreas de dominação de Washington, pareceram inclinar-se para a esquerda. A revolução na Nicarágua, em 1979, as guerrilhas de El Salvador e movimentos sociais causaram atmosfera que beirou a histeria em Washington.¹⁰

Ocorre que essa distensão ideológica – que marcou a década de 80 – permitiu fosse buscada a integração regional, com novos parâmetros. Em Montevidéu, os Estados-membros da ALALC substituíram-na pela Associação Latino-americana de Integração - ALADI, no primeiro ano da década, com o objetivo de criar mercado latino-americano de forma gradual e progressiva, promover e regular o comércio recíproco e desenvolver sistemas econômicos de cooperação.

Os Estados latino-americanos buscavam sair de crises domésticas com processos amplos de integração, ou pelo menos sobreviverem enquanto “forças” políticas do continente. Mas todos sabiam por antecipação que a dependência nos regimes políticos e as manobras de poder não favoreciam um processo de integração na plena palavra, já que tudo ficava encerrado numa retórica desenvolvimentista.

Tanto é verdade que nada acontecia de efetivo, que nesses anos todos houveram golpes de Estado; crises inflacionárias; decisões que implicavam em maior endividamento; ou seja, os países ficavam numa situação de ameaça e instabilidade constante. O clima político

¹⁰ HOBBSAWN, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo. Companhia das Letras. 1995, p.438.

daquela época não favorecia uma integração com laços estreitos e compromissos protocolares, pois predominava a incerteza dos governos.

Tanto isto é verdade que se costumava afirmar que os latino-americanos souberam redigir leis (sempre em grande volume), mas dificilmente as tornaram realidade. Os países caíram em descrédito também devido ao excessivo domínio da situação jurídica, mas não conseguiam traduzir isto em efetividade no cotidiano da integração. A maior ameaça do Mercosul é depositar confiança em órgãos políticos e leis fabricadas de afogadilho para sustentarem uma etapa qualquer do processo. Percebe-se que o tormento maior de uma integração não é o que se prioriza fazer, mas aquilo que deve ser feito (colocar em ação – como a meta à longo prazo de um mercado comum).

E assim na época da ALADI – o sonho de mercado comum latino-americano teve que ser reduzido à perspectiva sub-regional.

O Tratado de Montevideu, de 1980, estabeleceu novos mecanismos de integração, consoante os princípios de pluralismo político e econômico, convergência de objetivos, flexibilidade de acordos, tratamentos diferenciais e múltiplas formas de ajustes entre Estados-membros.

Objetivava portanto, o desenvolvimento de funções essenciais de associação, promoção e regulação de comércio recíproco, a complementação e cooperação econômica para consecução de acordos bilaterais. Inclusive, o tratado entendia que deveria haver um favorecimento sempre tentado, o da redução de óbices tarifários.

Afirma Casella¹¹ que os Tratados de Montevideu, reguladores da ALALC e da ALADI, não se distinguem de qualquer tratado internacional, exigindo reedição, por norma nacional, para produzir a devida eficácia na ordem interna, entravando a dinâmica e o andamento do processo de integração.

¹¹ CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul – Exigências e Perspectivas*. SP. LTR, 1996. p.133.

Como visto, as integrações foram realizadas de forma gradativa, mas sem a efetividade exigida. Falta conjugar a precocidade jurídica com a retórica populista e carismática, que inflamava o povo em torno de propósitos lisonjeiros.

1.2 O MARCO CONCEITUAL DA CRISE DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A idéia da integração da América latina havia chegado a um ponto que poderia ser considerado como final, a não ser pela subsistência de alguns organismos que, no dizer de Godoy,¹² muitas vezes perduram mais que as próprias idéias que os criaram.

Acaba sendo uma ironia que os pensamentos mais nobres, já produzidos na nossa América, tenham carecido da vitalidade necessária. Temos uma longa trajetória histórica de feitos comuns, de literatos, de políticos e historiadores que exortaram a união dos povos. Talvez se tratasse, na maioria dos casos, de uma explosão romântica, também necessária, mas que caía no vazio quando se colocava em jogo tantos elementos dissociadores. Primordialmente era um muro de interesses criados, o que impedia uma maior aproximação delas. Aqui reside de sobra condição para uma análise inicial que enfatize o lado vulnerável desses países envolvidos.

Talvez se considere uma utopia a formação de esquemas que introduzam mudanças profundas à concepção anterior do projeto integracionista, mas os atos audaciosos e até os sonhos e as utopias são necessários ao pensamento sociológico e político para superar as condicionantes dos modelos desenvolvimentistas.

De fato, a sociedade latina precisava ter outro referencial no aspecto regional, ou seja, era necessário buscar uma unidade que fugisse do padrão pré-estabelecido e convencional. O discurso mais assertivo seria aquele que promove efetivamente uma aproximação

¹² **GODOY**, Horacio. *Agenda Presidencial*. Buenos Aires: Edic.OIEL, s.d.

estratégica de países. Estar num processo integrativo por simples conveniência política matava um projeto a longo prazo, até porque se buscava um retorno imediato.

Ainda que pareça um paradoxo que a etapa de recuperação, quase plena, da democracia na AL persista, a crise criada pelo isolamento militarista torna cada vez mais difícil tal realidade da crise global que sofre a América Latina há anos. Esta crise é ambivalente, pois pode levar tanto ao agravamento, como à salvação; isto pode acontecer, às vezes, sem advertir em sua gravidade pela segurança demonstrada pelos condutores.

Não podemos pensar que o processo de integração europeia não passou por momentos de crise e desesperança, mas existiram condutores e idéias que se sobressaíram em situações tão ou mais críticas do que as que estamos passando atualmente.

Na sociedade latino-americana está em jogo algo mais. Está em crise a imaginação, ou mesmo para melhor definir o poder criativo. É preciso entender por uma vez que a negociação do poder político e econômico no nível internacional não passam pelo suplício, humilhação, nem pela invocação ao altruísmo, mas pela organização de um poder de negociação em conjunto e pela execução de uma estratégia que nos permita empregar esse poder conjunto com eficácia.¹³

Os países latinos ficam paralisados por pouca coisa, como se fosse o final dos tempos. Somos tão ou mais vulneráveis que os outros, e criamos nossas próprias armadilhas. Qualquer crise é suficiente para ameaçar e horizonte descortinado pelas nações. A indecisão da sociedade latina se dá justamente pela falta de uma estrutura institucional própria e independente. Os países ficam sempre esperando da comunidade internacional feedback de suas decisões, e não teria que ser assim.

A impotência criada ao se estudar a integração regional é algo quase arraigado, ou seja, há um sentimento mesquinho que tal pretensão integracionista seja alto inatingível. Tratando-se de América Latina – tudo é provisório – passageiro e ponto final. Ora, essa espécie de

¹³ SCHAPOSNIK, E.C. *As Teorias da Integração e o Mercosul - Estratégias*. SC, Ed.DAUFSC, 1997, p.12.

remendo feito a todo momento para justificar a ausência de integração mais prejudica do que constrói algo. A abordagem aqui passa por uma mudança de concepção de mundo, e a oportunidade tem sido oferecida no sentido de curar a memória dessa sociedade ressentida.

1.2.1 – As Causas da Crise em Relação à Integração

As atitudes a respeito da integração podem estar relacionadas aos estímulos recebidos, derivados da filiação ideológica e pragmática que se imprimiu a eles. Houve, no decorrer do tempo, atitudes positivas e negativas. As primeiras vieram avalizadas por uma grande quantidade de partidos políticos, organizações e sindicatos. O que permanece ainda indefinido é o conceito de integração que cada um propugna.

Interessa agora, as atitudes negativas para uma análise mais aprofundada, evitando juízos de valor. No aspecto político latino-americano são poucos os grupos que se opõem à idéia. A integração gera ainda desconfiança e incerteza, e muitos ficam no meio do caminho. A visão que a sociedade guarda da integração é um referencial a ser considerado. Desde 1960 - se percebe uma mescla de animação e desalento – muitas dúvidas e indagações sobre as vantagens que podem trazer a viabilização de uma integração regional.

Por outro lado, as elites dirigentes que apoiaram no campo político, intelectual e social a integração, não puderam definir plataformas convincentes para motivar os cidadãos. Conscientemente, nenhum trabalhador podia supor que a ALALC resolveria seus problemas ou introduziria mudanças substanciais que contribuíssem para o desenvolvimento. Enquanto isto, as forças totalitárias manejavam os pauzinhos para desvalorizarem essas vias legítimas, com o único recurso disponível: vasto arsenal ideológico.¹⁴

A integração latina fora constantemente distante e um episódio isolado na história, sem mobilizar grupos inteiros a metas institucionais organizadas. Isto é bem negativo; fica

¹⁴ SCHAPOSNIK, E.C. Op.cit., p.13.

demonstrado a falta de requinte e malícia do povo, que se deixa enganar por chamadas e manchetes da imprensa, sem questionar o ímpeto das reuniões e eventos regionais. Até parece que o povo nada tem haver com a integração formalizada no papel.

Isto ainda ocorre hoje lastimavelmente, quando brasileiros e argentinos emitem opiniões disparatadas sobre o Cone Sul. Ainda permanece nebuloso na integração latina o liame a ser criado para mobilizar a sociedade. Sem dúvida, esse elo não é nem ideológico e muito menos algo dirigido. O importante era criar meios para maior precisão nas informações e tudo que cerca o processo de integração.

A integração é uma idéia que não pode ser esvaziada por minorias insatisfeitas ou retrógradas, ou por resistências nacionalistas. De forma que a sociedade deve ter canais de participação. Talvez a integração necessite de um programa de apelo popular.

1.2.2 – Crise da Idéia Integração ou Crise de um Modelo

É difícil distinguir quando a falta de apoio popular se deve a uma diminuição da crença na própria idéia de integração ou quando se trata de um declínio do modelo empregado. O que passa a ser evidente é que a maior parte das camadas sociais tem julgado pelos efeitos negativos registrados, porque a crise se acentuou, caíram as exportações, também o comércio intra-regional, chegando-se finalmente ao estancamento da economia e ao endividamento vertiginoso. Daí resultar um sentimento de ceticismo coletivo e impotência generalizada, que contamina o processo.

Como assinala Ginesta esta foi a primeira oportunidade em que órgãos de integração foram submetidos a uma prova de tal magnitude, sendo o teste negativo. O outro aspecto foi o do declínio do afeto societário. Se frente à magnitude da crise e à necessidade de atuar de forma conjunta perante o mundo não se uniram todos os países latino-americanos, é porque haviam afrouxado os laços que existiam, poucas décadas atrás, convocando à integração.

Parece que a rebeldia dos países não define adequadamente onde estão os verdadeiros inimigos, mas tenta expressar com ambigüidade certas imposições e limitações ao comércio, deixando de lado de forma deliberada os problemas internos que pudessem ser enfrentados e a unidade com os países latino-americanos, que fosse uma forma de substituir os suplicatórios, que mencionava Alzamora,¹⁵ pela ação.

Em todo esse tempo, vigentes os esquemas emergentes dos tratados de Montevideú, cada país acentuou suas diferenças e traçou fronteiras mais profundas ao buscar o auto-abastecimento, país por país, duplicando instalações, aumentando preços através de uma enorme proporção de custos fixos e impossibilitando, desta maneira, a competência nos mercados internacionais para suas manufaturas.¹⁶

Não seria correto duvidar da boa-fé de algumas opiniões ou supor que todos os que propugnaram o modelo, tratavam de induzir ao erro sobre a situação real e das perspectivas de futuro. Existiu em muitos, não em todos, ingenuidade sobre o alcance dos modelos. Talvez não se tenham medido com exatidão as conseqüências que poderiam trazer o fracasso ou o estancamento. Mas ao analisar os trabalhos produzidos em quase três décadas de vigência do modelo surgido do Tratado de Montevideú, de 1960, comprovamos que, apesar das advertências, não se deu ouvidos aos especialistas.

A crise dos sistemas de integração obriga a fazer uma proposta alternativa inicial: recontar as convergências e os ganhos, aproveitar as experiências e iniciar um modelo que supere as deficiências do atual.

Esta insistência na decisão política implica na necessidade de se fazer um diagnóstico da crise, convocar os organismos especializados da região e consultar aqueles que propuseram reformas. Mas, ao mesmo tempo, estabelecer as terapias e ir definindo o modelo e formular as bases para o Tratado Marco.

¹⁵ SCHAPOSNIK, E.C. Op.cit., p.14.

¹⁶ Ibid., p.14.

Não significa que a alta cúpula política atue nesta ocasião como se tratasse de um fato isolado. Haverá de se criar um mecanismo de decisão política a esse nível para agir em cada oportunidade, porque não será esta a última vez que se apresenta um estado de crise. As dificuldades requerem que se reconheça sua existência e a primeira coisa a fazer é analisar por que se apresentam. A ausência de acordo e a convocatória presidencial já traz consigo um primeiro obstáculo. A ocultação da questão, tirando-a do debate nacional em cada um dos países - é outro inconveniente.¹⁷

O dimensionamento da questão envolvendo integração depende também de fatores flexíveis e pouco estanques, ou seja, a própria idéia deve prevalecer sobre a vontade política e vaidades pessoais. A integração deve ser veiculada para fazer parte do debate nacional, pois seus canais são dinâmicos e há a interpenetração de interesses.

A cúpula tem que democratizar o acesso à informação e viabilizar meios de contato com a opinião pública. A ALADI não era assunto da agenda política do governo, mas algo do cenário maior, ou seja, de atores que se espalham e se abastecem diretamente com os reflexos da ditadura integração. Falar de um mercado comum latino-americano deve ser algo constante entre a sociedade, de modo a facilitar o entendimento disto.

Quando se fala de formação de um mercado comum latino-americano, tal como sucedeu no Mercado Comum Europeu, as dimensões do processo de integração devem ser politicamente dignas de crédito. As formas comerciais isoladas, sem outra conotação, não respondem às aspirações de integração. Para que exista efetivamente um mercado comum é necessário, como já dissera Helmuth Schmidt,

“...que uns cedam a outros, outros recebam de um, tudo isso limpo e sem reclamações posteriores. Mas a longo prazo, todo mundo sai ganhando em uma comunidade como a que temos e queremos: isso não é mais que justiça.”¹⁸

¹⁷ Um dos maiores problemas na AL é a ausência de debates nacionais sobre questões envolvendo a integração - alienação provocada e consentida.

¹⁸ HAAS, E.B. *Partidos políticos y grupos de la presión de la integración europea*. B.A. BID/INTAL. 1966.

A integração deve ser vista então, como um produto social e comunitário e não algo manobrado por governos e empresários. Havendo uma certa pressão social o próprio processo provoca uma dinâmica diferenciada.

Há que se pensar que a conveniência econômica, ou melhor, comercial, é uma parte da integração, mas mesmo assim não importa que a integração seja definida e manejada pelos homens de negócios de forma exclusiva, senão que é coisa de todos os homens, da sociedade, que fundou suas esperanças para que o nível de vida aumente, mas também os níveis sociais, políticos, e se potencialize o poder de decisão dos países para uma real participação no processo.

Aqui cabe afirmar que a integração não é feita para empresários, como aparenta hoje no mundo do século XXI, mas há a busca da unidade do corpo social em torno dos temas contemporâneos de sua região ou hemisfério. A comunidade deve prevalecer sobre aqueles que encaminham os acordos, nada é feito sem tal procedimento, e a solidariedade deve dominar o contexto, caso se pense numa integração na acepção do termo.

Aquilo que o setor empresarial fomenta à parte do processo deve ser rigorosamente ignorado, já que o processo de integração não segue um modelo exclusivista, ou que discrimine esse ou aquele setor. O crédito dado a executivos em trânsito é o mesmo obviamente de trabalhadores em fluxo de ocupações em outros países. O intercâmbio pleno é aquele que se dá sem levantar indagações ou incertezas, e isto a AL ainda, lastimavelmente não conseguiu arrebatar.

Aliás, os empresários foram pessimistas quanto a ALALC, e deixaram de correr riscos para assumirem posições. A mentalidade dos administradores ainda é potencialmente conservadora – resultando mais fortes que a idéia superficial latino-americana.

Os processos de integração na América passam por constantes crises, e isto deve ser focalizado de modo realista, senão vejamos alguns aspectos da aceleração desses momentos:

- as situações críticas no desenvolvimento dos países;
- ao declínio do comércio exterior e maior incidência dos serviços financeiros da dívida, que provocaram o estrangulamento do setor externo;
- à situação política da região e o predomínio de fatores geopolíticos;
- ao afrouxamento do afeto societário;
- ao fracasso de projetos ao limitá-los a simples intercâmbios comerciais;
- ao defeito de instituições sem condições suficientes para auto-impulsionar o avanço da política integrativa;
- à falta de uma ação política mais efetiva;
- à transnacionalização crescente das economias periféricas;
- à falta de definição clara do modelo que levou a equívocos desvirtuadores do que se havia proposto no princípio;
- à inexistência de um alto grau de idealismo e de ganhos concretos que permitiriam visualizar resultados.

A América Latina sempre se mostra em comportamento de esquiwa quanto a momentos chaves da história, e isto faz um mal estar exagerado entre a comunidade internacional. A vulnerabilidade dos países – na área militar; econômica e financeira; tornou os intercâmbios intra-regionais fragilizados.

1.3 CONFLITOS POR IDENTIDADE E CONFLITOS POR DIFERENÇAS

Não se pode deixar de mencionar que a América Latina é uma parte do mundo bem diversificada, quase toda variada.¹⁹ É marcada pela pirataria – extorsões, colonizações, monopólios, escravidão, explorações, desencontros, golpes de Estado, revoluções, guerrilhas, enfim é um lugar que já chegou várias vezes ao precipício da miséria e do isolamento. Um povo variado e sofrido, largado à própria sorte.

¹⁹ **BARREIRO**, Luiz. *Los Molinos de La Ira*. México: Ed.Siglo XXI, 1980.

As assimetrias na AL são tantas que confunde o resto do mundo - e tais diferenças podem dar motivo para uma imagem mais prejudicada. Apesar das potencialidades da região, a AL acumula uma série de experiências negativas, onde passou a depender de circunstâncias externas. Os países alternam bons e maus momentos sociais e políticos com a maior facilidade. Assim, está comprovada a alta instabilidade dessa região.

A herança cultural dos latinos é de uma diversidade à toda prova. É una e variada. É múltipla e às vezes extremamente diferente. É branca e negra. É índia, mulata e mestiça. É camponesa e proletária. É oligárquica e burguesa. É nacionalista até Chauvinismo e internacionalista até as abstrações. É industrializada e pauperizada. É minoritariamente rica e majoritariamente pobre, às vezes até a miséria absoluta. É sã e doente. É jovem e velha. É crente e atéia. É revolucionária e reacionária.²⁰

Esse texto acima impressiona justamente porque falando em processo de integração não dá para ignorar esse material cultural, esse híbrido sociológico ou essa mistura de perspectivas de vida. Esse é um dos pedaços do mundo mais complexos e diversificados. Conjugar isto internacionalmente para alavancar relações regionais satisfatórias é um verdadeiro desafio.

Barreiro aponta de forma bem compacta o drama da América Latina, subjaz a idéia dos conflitos emergentes. Identidade e história, de religião, de línguas, de culturas, mas as expectativas diferem e as tensões sociais têm distintos graus de intensidade. As características de unidade consistem mais em que a AL é considerada como um povo insultado, postergado, saqueado, sem projetos concretos para emergir do subdesenvolvimento e se inserir na ordem internacional.²¹

As aspirações dos latinos se amoldam as condições do resto do mundo, caso haja uma brecha, então o povo caminha para essa ou aquela opção de vida. Essa incerteza e falta de identidade reflete sobremaneira em processos como ALALC-ALADI, pois não dá para ficar esperando definições de países tão arredios e passivos, quase omissos. Isto é registro

²⁰ BARREIRO, L. Op.cit., s.d

²¹ SCHAPOSNIK, E.C. Op.cit., p.18.

histórico e não supõe má-fé dessa pesquisa. Pelo contrário, paga-se um alto preço pelos atrasos e perdas de oportunidades no presente século, e ainda se vê uma situação crônica no cenário regional mais recentes.

Isto tudo não quer dizer que a AL seja incapaz de saltar os obstáculos, mas terá uma tarefa árdua ao querer manter um novo fluxo comercial e social, tendo em vista a conjugação de vários interesses.

Pode ser que estes conflitos não sejam superiores aos enfrentados por outros povos, mas existiram outros mecanismos para resolvê-los. Aqui se confrontam problemas econômicos com políticos, e com sociais internos, e ao mesmo tempo com uma séria adversidade externa. No aspecto social não se encontra forma de proporcionar emprego e ingresso adequados a uma massa de população com crescimento explosivo.

1.4 A CRISE QUE SE ORIGINA NO MODELO ESCOLHIDO

A abordagem a ser feita nessa retomada da integração na América Latina pode ter dois ângulos a serem considerados. A partir da ideologia que inspirou teoricamente o modelo, a neoliberal, e a forma como foi instrumentalizado.

O modelo neoliberal aplicado a países com profundas defasagens estruturais não podia chegar a resultados superiores aos já alcançados. O momento inicial de euforia pelo aumento do comércio intra-regional, devia ceder espaço ao ceticismo quando este decaía; situação que já havia sido advertida no momento de se afirmar o acordo em montevidéu. O modelo escolhido carecia de dinamismo próprio e não existiam mecanismos adequados de correção que eliminassem os efeitos negativos.

Segundo Reiton,²², numa análise feita pouco depois que começou a falar da crise do processo de integração mais intenso que havia se instrumentalizado na América Latina, as negociações comerciais não tinham praticidade em países subdesenvolvidos que já mantinham tarifas baixas em produtos que não produziam e superiores a 500% naqueles que se produziam internamente.

A questão era que a maior parte desses países latinos, em condições estáticas, tal como formula a teoria clássica, só podiam aportar a esse **mercado comum**, mais idealizado que real, produtos agrícolas de pouca elasticidade de demanda.

Para o destacado cientista político argentino Marcos Kaplan, promoveu-se um só modelo, com o que se esperava automaticamente conseguir o seu desenvolvimento e a sua modernização. Adotou-se à época uma ideologia reformista conservadora com mudanças muito superficiais.²³

Pensou-se que a integração regional por si própria fazia avançar o desenvolvimento e de acordo com isso tentava-se a cópia do modelo clássico de desenvolvimento capitalista avançado, sem pensar nas diferenças estruturais entre a AL e os demais países.

A verdade é que as integrações (ALALC-ALADI) não conseguiram emocionar e mobilizar os setores mais importantes. Não participam nem as elites nem as massas. Não se estabelece o requisito da democracia ou, em todo caso, como se superariam as dificuldades.

Não se colocou o desenvolvimento como projeto global porque cada país encarou custoso e duplicador de esforços. Foram se restringindo às obrigações deixando todo o jogo das leis de mercado. Deixou-se também para que o comércio conseguisse produtividade, economia de escalas, inovações tecnológicas, racionalização do trabalho e equilíbrio do desenvolvimento entre países.

²² REITON. Per Olav. Elemento cognoscitivos y valorativos en los programas latino-americanos de integración. *Revista de la integración*, Buenos Aires: INTAL, n.7, nov. 1970.

²³ KAPLAN, M. *Revista Integración Latino Americana*, n.108, dic. 1985.

O cerceamento de cada país tem efeito limitante sobre o projeto geral, pois deixam cada país, individualmente, a tarefa de relacionar-se com a potência hegemônica.

Como pontua Aldo Ferrer,²⁴ a formação de um mercado ampliado entre economias subdesenvolvidas, com baixo grau de interdependência prévia, não proporciona estímulos suficientes para a expansão do intercâmbio.

As grandes potências ignoravam as integrações, exatamente por enxergarem apenas uma zona de livre comércio, até porque pouca coisa de fato funcionava à caráter.

A ALALC não afetou em nada a divisão internacional do trabalho, a livre ação das corporações transnacionais, as relações de intercâmbio, as deficiências estruturais que seguem favorecendo aos setores dominantes da região.

Mesmo o Pacto Andino, que tinha uma dinâmica muito superior ao processo da ALALC - e essa foi a razão de sua criação - decaiu no começo da década de oitenta pelo avanço das idéias neoliberais, como assinalou em 1980, mas já antes uma paralisia havia invadido o corpo dos organismos de integração.

²⁴ FERRER, Aldo. *La viabilidad de la integración latinoamericana*. Revista Nueva Sociedad. Caracas, n.37, ago.1978.

2. A NECESSIDADE E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO-CHAVE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO A PARTIR DE UM PROJETO CONSOLIDADO DE INTEGRAÇÃO

O processo de institucionalização é algo a ser entendido num espectro restrito de integrações e tentativas de intercâmbios entre países. Hoje em dia a maneira mais interessante de fortalecer as relações dos países e consolidar um mercado comum, só pode acontecer com a criação de uma estrutura organizacional una e supraestatal, sem decisões de comando (políticas) ou hierarquização de projetos. O cenário internacional suplica por organismos fortes e consolidados, que facilitem a discussão e debates de questões emergenciais sobre a cidadania globalizada.

Portanto, se o Mercosul é um processo de integração que caminha para um mercado comum, então deve utilizar esse processo descrito acima para romper com as cadeias apontadas no capítulo anterior, como os entraves por falta de instituições próprias e de amplo crédito. Caso haja vontade política para passar para um estágio superior - a região do Cone Sul - precisa adquirir condições para especializar um desenho institucional diferenciado de tudo que já se viu na América Latina. Apesar das adversidades e faltas históricas, os países membros devem alargar suas relações e começarem a planejar a longo prazo uma estrutura organizacional ajustada à globalização e aos momentos diversos dessa transição (passagem de ZLC à união aduaneira e a respectiva passagem a um mercado comum latino-americano).

Desde já é necessário afirmar que atualmente o Mercosul possui uma agenda pré-fixada e vem se organizando para atingir altas conversações. Tanto Menem como Cardoso e outros presidentes estão sabendo dessa tendência forte à busca de um mercado comum, e priorizar isto ao invés da ALCA já fora um evento incipiente de transformações nessa região tão relegada a segundo plano. Fora o fato de que esses países passaram bom tempo isolados do mundo, administrando suas práticas domésticas.

Sociologicamente, a valorização dessa causa está na verticalização das relações entre os países-membros, capazes de mobilizarem suas sociedades para um aprofundamento da integração. O efeito social direto será percebido nos trâmites comerciais, financeiros, culturais e mesmo trabalhistas. O processo de integração só ocorre plenamente com a formação de uma estrutura institucional forte e una, que seja responsável por garantir os direitos comunitários e coletivos, dando oportunidade ampla de acesso à justiça – além de oferecer serviços extraordinários para melhores ajustamentos na região (emprego, ocupações, intercâmbios culturais, etc).

É necessário que o cidadão latino ganhe uma condição de se reportar a essa integração com efetivo orgulho, sabendo que é o beneficiário direto de uma negociação não somente comercial, ou com vínculos artificiais. O sentimento desse povo pode ser de dar crédito a uma unidade social que extrapole as fronteiras, porém desde que haja garantias e proteções a seus direitos mais fundamentais e respeito ao exercício da cidadania consciente.

Falta, ainda ao Mercosul ganhar espaço social melhor distribuído, de modo a mostrar seu lado vantajoso e perene para transformações de base. Com respeito à diversidade e pluralidade da AL, pode o Mercosul caminhar para uma fase de expansão de informações e provocar mais debates públicos. Deve-se acabar com as exposições oportunistas das elites políticas, e passar para tornar a integração um assunto de domínio público.

E justamente o processo de institucionalização vinga no momento que pode gerar uma ampla reflexão popular, pois os governos estariam sendo convidados a participarem à distância. Tal processo que invoca a supranacionalidade dá ao Mercosul o status necessário para chegar ao beneficiário final: o cidadão argentino, brasileiro, uruguaio, paraguaio, boliviano e chileno. A organização de uma estrutura institucional cria a perspectiva de canais de comunicação e apelo popular.

2.1 – UMA EXPOSIÇÃO TEÓRICA DO SENTIDO DO CONCEITO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Conceito de institucionalização - tal termo tem haver com um processo de padronização, normatização tornando essa mudança alvo de aceitação e aprovação. No caso da integração regional o objetivo é tornar-se um mercado comum, o que implica numa atualização e modernização institucional. O Mercosul tem passado por uma institucionalização política - de caráter intergovernamental - com um sistema normativo, decisório e valorativo amoldado por governos. Tal estrutura institucional é considerada provisória e sem uma efetividade maior na apresentação de soluções para a região.

A institucionalização presente esteve bastante preocupada em não criarem estruturas formais permanentes, sendo as decisões tomadas por consenso entre os Estados-Partes, o que torna mais efetiva a tomada de decisões e o seu cumprimento, pois deixa de existir a figura de um organismo que exerça o monopólio do uso da força e procure impor a execução de políticas consideradas nessa instância como vitais para a construção do Mercado Comum. O objetivo deste maior realismo institucional - que aborda com ceticismo a criação de novas instituições permanentes, é evitar os perigos de uma institucionalização prematura, que entre outras vantagens evita os problemas decorrentes de se impor por decreto a eficácia das instituições.

No que pese esse zelo exagerado no sentido de preservar o estágio atual do Mercosul - temos percebido que essa estrutura inicial tem sido mantida atendendo um certo pragmatismo circunstancial, sem um planejamento dirigido. Talvez, seja incomodo admitir que tal arquitetura institucional precisa ser alterada para trazer uma fluidez e uma dinâmica diferenciada. O Mercosul não pode ficar tomando decisões isoladas e distantes do mundo globalizado, e isto pode ser provocado por não reunir órgãos independentes e imparciais.

O único órgão permanente previsto no Tratado de Assunção e confirmado no Protocolo de Ouro Preto é uma Secretaria Administrativa, integrada por funcionários do Governo do Uruguai e encarregada de prestar serviços em matéria de documentações e de comunicações aos diversos órgãos intergovernamentais.

Os demais órgãos são criados visando uma administração regional – atuantes enquanto um período de transição. Suas decisões trazem um suporte administrativo, interno e não viabilizam projetos mais ousados. Numa análise inicial - essa adesão de órgãos meramente políticos, evidentemente facilita um controle governamental, e torna o sistema menos coeso, porque está sujeito a fortes ingerências.

O Mercosul – Mercado Comum do Cone Sul – que agrupa o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, é, nas palavras de Celso Lafer – *“uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial em função do esgotamento do modelo da economia baseado na substituição de importações”*. Essa visão se justifica em parte por uma argumentação atrelada ao contexto econômico, porém a integração não se restringe a assuntos e pautas dessa ordem.

Já na implantação do Mercosul, anteviu-se um horizonte de reverberações, assincronias, conflitos, dificuldades decorrentes das diferenciações sócio-políticas e econômicas que desafiavam negociações permanentes entre os signatários (Brasil-Argentina) na efetiva implementação de um projeto comum de integração econômica.

Ocorre que mesmo havendo relativa dificuldade – os dois países passaram de sociedades rivais a aliados, e isto se dá com o fenômeno sociológico da integração, que surge para ampliar as relações dos países. A associação entre os dois pode ser analisada do prisma econômico, porém não se restringe a isto. A Argentina nem demonstrou muito entusiasmo nos intercâmbios com o Brasil (1990-1993), haja visto a negociação em torno da tarifa externa comum.

Caso o Mercosul fosse apenas um projeto econômico – então a Argentina não teria recentemente motivos para aliar-se a um parceiro instável como o Brasil. A situação brasileira agravou-se mais nos anos 90. Apesar do descompasso brasileiro – a integração prevaleceu no plano explicitamente abrangente. Portanto, é uma abordagem enviesada essa de querer tornar o Mercosul apenas uma organização com fins econômicos estritamente.

Saindo dessa distorção estrutural, pode-se passar para a trajetória do Mercosul – 1994 – que avançou na sua formulação e execução.¹ Houve a ativação de órgãos encarregados de seu gerenciamento. Fôra estabelecido Grupo de Mercado Comum e Conselho do Mercado Comum. Materializou-se a parte administrativa do Mercosul com a visão intergovernamental. Aparentemente cada Estado teria o poder de veto em relação às decisões contrárias. Tudo isto ignora as assimetrias entre os países envolvidos.

A verdade é que a agregação do Paraguai e Uruguai ao Mercosul agilizou o processo institucional do projeto integrativo. Novas metas tiveram que ser colocadas no nível institucional, e se consolidou a discussão da ampliação do processo integrativo. Longe de buscar a formação de um megamercado (utopia dos economistas), já se nota uma postura de formalizar uma arquitetura organizacional definida.

Cabe ressaltar que em nenhum momento o Mercosul tem sido visto pelo mundo como um megabloco, mas sim um ator importante do cenário internacional. A representatividade econômica do Mercosul é insignificante perto de outros projetos melhores definidos (U E, APEC, NAFTA) – além de manter ainda uma estrutura pouco atrativa e fora dos padrões internacionais. Apesar do gradativo avanço em aspectos comerciais, ainda falta uma consolidação estrutural e identidade organizacional.

¹ LEAL, R.P. *Soberania e Mercado Mundial*. MG. Ed. de Diricito. 1996. p.233.

O perigo de haver um estímulo à desnacionalização² e mesmo de perda total de soberania com uma arquitetura organizacional supranacional – parece ser um argumento frágil, já que se nota que os envolvidos possuem potencialidades para implantar uma estrutura mais assertiva à conjuntura internacional. O Mercosul pode sobreviver com órgãos consultivos, executivos, legislativos, judiciais com interesses comuns e voltados para a **sociedade da integração**.

O esvaziamento político do Mercosul é uma realidade a ser obtida no bom sentido, pois os governos possuem uma atuação parcial e comprometedora. Os interesses das sociedades da integração devem ser defendidos por órgãos representativos, e isto significa uma postura adequada às controvérsias da modernidade. As causas comunitárias e que despertam interesse social devem ser processadas em canais acessíveis e imparciais (mantendo uma neutralidade mínima).

Com a noção supranacional crescente dos tratados e do direito internacional, novas interpretações da validade e extensão do conceito clássico de soberania têm sido objeto de debates e polêmicas nos foros internacionais.³

Alguns desses aspectos podem estar relacionados com questões de segurança política e coletiva, por exemplo.

A luta contra o terrorismo ultrapassa medidas defensivas de controle fronteiriço como, por exemplo, exceções e exclusão de países de Acordo de Schengen adotado, com beneplácito comunitário, na U.E.. Nitidamente políticos, os episódios terroristas organizados ganharam expressão nacionalista, como na Irlanda do Norte; étnicas e irredentistas, nos casos curdo e armênio; ou religioso, no fundamentalismo islâmico. Esse último adquire hoje uma dimensão que foge totalmente os padrões domésticos.

² LEAL, R.P. Op.cit., p.240.

³ GRIECO, F.A – *O Brasil e a Globalização Econômica*. São Paulo. Aduanciras, 1997, p. 240.

E ultimamente ações terroristas têm acontecido na Argentina sem qualquer explicação muito racional. Portanto, trata-se de uma questão do interesse também do Mercosul.

As reações do terrorismo organizado criaram novos conceitos de reavaliação da soberania em relação à segurança nacional e à manutenção internacional da paz. A atuação comprovada de atos terroristas e de agressão armada, patrocinadas por países soberanos determina, freqüentemente, ações punitivas de âmbito coletivo (Nações Unidas) ou mesmo individual como nos casos da Líbia e do Iraque.⁴

O combate à droga bate de frente à movimentação criminoso de muitos bilhões, com estrutura global de comercialização ilícita que supera muitas das grandes empresas multinacionais. Parece incompreensível o fracasso da ação global do combate à droga, prostituição e contrabando: endossando a impotência de governos e organizações internacionais.⁵

É nesse cenário que entra a institucionalização do Mercosul, pois até quando se poderá tolerar o relaxamento das instituições latinas? Os governos são frágeis em combates à droga, que no Brasil tem sido algo pernicioso e temerário. Bem como não existe uma política de intimidação ao contrabando de produtos, haja vista o tipo de comercialização desenvolvida no Paraguai. É necessário instituir um novo padrão de comportamento através de órgãos que não somente discutam – julguem e imponham respeito, deixando de tolerar práticas abusivas.

⁴ GRIECO, F.A – Op.cit., p.241.

⁵ Nota: A própria complexidade e dinâmica do processo associativo vai mostrando a outra agenda do Mercosul, aquela dos velhos problemas ainda não resolvidos, aos quais se agregam os novos - trazidos pelos contextos global, intra-sub-regional e domésticos. Quer se apresentem como soluções de natureza técnica ou como decisões estratégicas acerca dos ritmos da integração - o certo é que todos eles são objeto de agudas controvérsias e de uma politização inevitável entre os países-membros, em razão da multiplicidade de atores e interesses (Fonte: GOMEZ, José Maria. *A Política e Democracia em tempos de globalização*. Buenos Aires: CLACSO. 2000, p. 149).

No contexto do terrorismo, droga, contrabando – deve singularmente surgir um aparato institucional que possa intimidar essas práticas criminosas, e isto só pode resultar numa sociedade da integração (do Mercosul), onde as resoluções não ocorrem no plano eleitoral, ou demagógico, mas com pulso forte. Uma organização supranacional não sofre pressões de bancadas políticas, e nem concorre com grupos informais que maquinam táticas paralelas para chegarem ao poder. A região carece de uma mobilização a favor de organismos fortes e que não se dobrem diante de propostas políticas mirabolantes.

Atualmente nada tem sido feito para diminuir ou controlar essa situação alarmante acima descrita, ou seja, há países do Cone Sul que são reféns de crimes organizados, contrabandos, tráficos de drogas, e organizações de atuação internacional. Por essa razão, quando os governos fracassam em suas atribuições e prerrogativas, somente resta cuidar para mudar esse estado de coisas. Nenhum cidadão latino hoje tolera o índice de violência e corrupção, que acometa seu país, e daí a reação favorável a medidas drásticas por mudanças duradouras.

Os governos estão sem credibilidade suficiente para prosseguirem seus mandatos, quanto mais exercerem funções que fujam à competência. É necessário entender que o processo de institucionalização implica diretamente numa substituição de metas e objetivos específicos, e que sua visão vai além fronteiras mesmo. Não haverá interferência ou bloqueio por qualquer medida governamental externa, ou seja, prevalece o antiprovincianismo atual (as decisões domésticas). É necessário colocar o Mercosul nos foros internacionais como um ator de peso, e parar de viver de promessas e reuniões estéreis.

A soberania – em vários países, continua a dar guarida à expansão do plantio de ervas alucinógenas, a despeito de alegações fervorosas de seus governos de erradicação e cooperação nos esforços mundiais.⁶

⁶ GRIECO, F.A – Op.cit., p.241.

Os países atuais devem simplificar e não complicar com posturas contraditórias, paradoxais,⁷ e no Mercosul não pode ser diferente. Seus membros devem se unir a outras integrações equivalentes, onde há uma espécie de domínio dessas situações inconvenientes. Debelar problemas ao máximo é uma amostra da força integracionista, dando garantias de que seu povo não vá sofrer as conseqüências políticas ou econômicas de suas decisões. Até agora o Mercosul é comandado por lideranças políticas, que estão longe de um ideal mais solidário. A prova da fraqueza desse processo é o desafio a ser enfrentado, como nos casos apresentados em que os resultados são isolados ou episódicos.

Com isto desejamos dizer que se vislumbra – atualmente – que a consciência mundial procura novos rumos. E o Mercosul deve acompanhar essas tendências modernas. Para tanto, Tratados, Protocolos, delegações, integrações entre Estados Soberanos que formam blocos continentais, serão a tônica do século XXI. Nesse século, talvez não exista lugar para que um efêmero governante decida contrariamente à vontade de milhões.⁸

Não existe espaço nesse mundo atual para decisões governamentais interessadas em repercutir num espectro provinciano e restrito, pois se faz política integracionista com outros povos e culturas. A riqueza desse momento está em compartilhar decisões comuns e harmonizadas, que se acabem com exclusões e exclusividades (privilégios e benesses) tão próprias da política latino-americana.

Com isto fica provado que o Mercosul não pode sobreviver se fechando em torno de assuntos governamentais ou partidários de bandeiras ideológicas, mas deve transcender as expectativas de órgãos intergovernamentais – para alcançar um estágio de políticas e programas voltados para a internacionalização e as alternativas globais presentes. A amplitude de cenário é percebida no sentido que por exemplo, terrorismo, contrabando e narcotráfico são problemas enfrentados por outras organizações e blocos regionais (contudo, com tratamento diferenciado – dando abertura a outras abordagens).

⁷ A América Latina se complica no processo integrativo devido à insegurança de suas decisões, e principalmente em razão de contradições provincianas.

⁸ SOARES, E.B. - *Mercosul – Desenvolvimento Histórico..* São Paulo, Ed. Oliveira Mendes, 1997, p. 8.

Para tratar com praticidade e efetividade questões como meio ambiente, narcotráfico, terrorismo, se faz necessário se desvencilhar do sentimento arraigado de paternalismo, presente ainda no discurso político latino-americano. A era Vargas⁹ por exemplo, tem imperado na prática política como um velho jeito de mostrar autoridade. E hoje existe a tal delegação de poderes e decisões compartilhadas, que contradizem esse patriarcalismo político, que torna a região mais vulnerável. A sociedade da integração do Mercosul deve ser despojada de atitudes nacionalistas e restritivas, ou seja, seu pedaço de chão diz nada perto do que lhe espera o além fronteiras. A esperança do processo está exatamente em render mais do que só boas relações bilaterais, ou intercâmbios previsíveis.

Pede-se hoje uma atuação mais global e assertiva, a menos autoritária e diretiva, ou seja, a própria sociedade percebe que é melhor depender desse cenário com soluções repartidas.

Até porque hoje o governante populista e carismático, que efetua manobras para ficar no poder - tem pouca chance de se manter à frente em virtude da ampliação das mídias. O futuro próximo solicita competência compartilhada coletivamente. Não há mais espaço para ditaduras - tiranias - golpes provincianos - ora são arremedos de uma época patriarcal. O mundo globalizado pede decisão harmoniosa e soluções compartilhadas. E os governos hoje são questionados e criticados como nunca, justamente por estarem sendo mais expostos. E nesse intervalo surge a eficácia do projeto integracionista como uma marca de uma era que sepulta o ideal nacionalista e a militância fortemente centralizada.

O coletivo tem precedência sobre o individual, e a sociedade tradicional e conservadora amarga um processo integracionista que acaba com as desigualdades e discriminações. Pelo menos, diminui a força das elites latinas, que viviam de bravatas e discursos falaciosos. O Mercosul bem consolidado socialmente significará um incômodo permanente aos ideais nacionalistas e corporativistas de plantão.

⁹ BARBOSA, M.L.V. *A América Latina: em busca do paraíso perdido*. SP, Ed. Saraiva, 1995, p.270.

A atuação no campo global de proteção ao ambiente ganhou posição-chave nas relações internacionais, quer econômicas quer políticas. A preservação da herança patrimonial, legada e a ser transmitida às gerações futuras, recebeu consenso internacional para esquema de medidas corretivas de âmbito coletivo mundial.¹⁰

Emerge um cenário que proíbe a poluição – as queimadas, a devastação, a irradiação de detritos nucleares, de modo a prevalecer uma ação internacional responsável, apátrida, que impulsiona um tratamento diferenciado. Os países em desvantagens nessa área são obrigados hoje a rezarem na mesma cartilha. Ou senão ficarão com a pecha de Estados predatórios, pois utilizam práticas danosas como desmatamento pelo fogo, e outras atitudes de semelhante calibre. Hoje existe até um monitoramento sensorial, objeto de crescentes ações globais de cunho restritivo.

Portanto – o Mercosul tem que avançar na discussão da proteção ao meio ambiente, e evitar abordagens particulares, pois nessa área a AL perde espaço por não manter uma política dominante, que assegure uma prática menos predatória.

Para se ter a noção da importância disto a OMC colocou em aplicação uma “cláusula ambiental”¹¹ – que tem alcance bem mais abrangente do que outras medidas. Fala-se de imposição de sanções comerciais, através de barreiras tarifárias ou não-tarifárias, às exportações dos países em desenvolvimento. Protecionismo ou não, já está na hora do Mercosul discutir uma atuação uniforme nessa área.

De outra maneira, surgiu à chamada “cláusula social”¹² - que foi apresentada pela França e os Estados Unidos, para regulamentação na OMC e suspensão de quaisquer vantagens e concessões feitas às importações, provenientes de nações com padrões trabalhistas de caráter servil ou de semi-escravidão. É uma medida imposta pela comunidade internacional, que

¹⁰ GRIECO, F.A – Op.cit., p.242.

¹¹ Ibid., p.242.

¹² Ibid., p.243.

prova a ausência de tolerância com práticas que desviam da assertividade. Por isso, o Mercosul hoje está cercado de imposições externas e posturas, que devem ser avaliadas e colocadas em prática sem constrangimento.

Qualquer falha hoje em ajustes a serem realizados significa no cenário internacional – uma prática suicida. Sem exagero só é recompensado e reconhecido nesse contexto quem domina e pratica as regras do jogo. A sociedade latina precisa entender que suas práticas em relação à violência, crime organizado, meio ambiente – estão sendo aferidas pela comunidade internacional. Nada passa batido de censores bem articulados. E a melhor forma do Mercosul reagir nesse sentido, então é obedecer de forma consciente a trajetória apontada.

2.2 – A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNIÃO EUROPÉIA – A COMPOSIÇÃO DE ÓRGÃOS INTERGOVERNAMENTAIS E SUPRANACIONAIS

Na teoria das organizações internacionais, o surgimento da CECA (Tratado de Paris, 1951), da CEE e da CEEN (Tratados de Roma, 1957) veio trazer, ao menos, duas originalidades. Uma delas foi à instituição de processos integrativos, em que não se dá a mera concepção clássica (com eventual harmonização de legislação em algumas matérias) mas, pelo contrário, onde ocorre a necessidade de adequação dos ordenamentos jurídicos internos ao quadro normativo da organização, bem como à legislação comunitária derivada. Outra originalidade foi à constituição de órgãos dotados de supranacionalidade ou supraestatalidade (em oposição aos órgãos intergovernamentais clássicos): a Comissão, o Parlamento e a Corte de Justiça.

A dinâmica exercida por estrutura institucional é mais adequada quando consegue ampliar o conjunto de soluções e dar um perfil de credibilidade à organização. Isto aconteceu na U.E. – cuja organização é entendida como algo próprio para o contexto internacional moderno. Outras entidades e organizações internacionais vem aderindo a este modo inspirativo de articulação – vivenciando-se experiências interessantes.

2.2.1 – A Comissão

A fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do Mercado Comum, a Comissão:

- vela pela aplicação das disposições do presente Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições, por força deste;
- formula recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objeto do presente Tratado, quando este o preveja expressamente ou quando tal seja por ela considerado necessário;
- dispõe de poder de decisão próprio, participando na formação dos atos do Conselho e da Assembléia, nas condições previstas no presente Tratado;
- exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas.¹³

O que é importante frisar como instituição supranacional – é que a Comissão é integrada por nacionais dos Estados-membros, nomeados de comum acordo pelos Governos, mas deve agir somente no interesse da Comunidade (importantíssimo), não podendo receber instruções de nenhum Governo, somente se reportando ao Parlamento.

Isto deve ficar claro, ou seja, que a Comissão atua não como um ente intervencionista, ou intrometido nas questões européias, mas exerce uma função distanciada da pressão política intergovernamental. Por isso, há garantia de decisões imparciais e medidas bem ajustadas, ao contrário de um órgão político sob influência constante de governos.

E a importância da Comissão não é questionada, sendo sua missão simplesmente – ser a gestora e motor das Comunidades, de modo que deve garantir o respeito das regras comunitárias e dos princípios do mercado comum.

¹³ CASELLA, P.B. *Comunidade Européia e seu Ordenamento Jurídico*. SP, Ed. LTR, 1994, p.118.

Com a atribuição de atuar como guardião dos Tratados, a Comissão zela pela boa aplicação – disposição dos Tratados, bem como das decisões das instituições comunitárias.

Exerce também, o controle sobre o cumprimento da disciplina de concorrência comunitária, fixada no Art. 89 do TCE, possuindo, ainda, da mesma forma que o Parlamento Europeu, legitimidade para a ação de controle da legalidade dos atos comunitários (Art. 173 TCE) e o recurso de carência (Art. 175 do TCE), nos casos de omissão na prática do ato devido.

2.2.2 – O Conselho de Ministros

Pode-se afirmar que houve uma mudança significativa no aspecto formal, ou seja, esse órgão passa a ser denominado Conselho da U.E., a qual é a instituição comunitária supranacional que concentra poder de decisão política, representando o interesse dos Estados-Membros como dos seus governos¹⁴. Neste caso, trata-se de um órgão comunitário autônomo e independente dos Estados-Membros que representa. No entendimento de muitos estudiosos, esse órgão é o mais importante no contexto de ação da U.E., pois é responsável por boa parte das decisões tomadas.

Não, entretanto, há quem defenda que o Conselho representa o centro e a gravidade do equilíbrio institucional da Comunidade. Importa dizer que o órgão, de fato, se constitui no ponto de referência política da U.E.. Além disso, o próprio Conselho é tido como um importante foro de discussão política entre os quinze Estados-Membros.

O Conselho tem até a possibilidade de exercer atribuições do poder legislativo, aprovando, modificando, ou rechaçando as propostas da Comissão; ditando regulamentos, diretivas, decisões, pareceres, recomendações, enfim, emanando disposições sobre as matérias que os tratados lhes atribuem competências. O órgão é responsável nada menos do que pelas

¹⁴ OLIVEIRA, Odete Maria. *U.E. – Processos de integração e mutação*. Curitiba, Juruá Editora, 1999. P. 143.

normas comunitárias. E tais decisões legislativas gozam da aplicabilidade direta no interior dos Estados-Membros.

E o órgão atua dentro de uma função legislativa, porém não pode ser avaliado como o poder legislativo da integração ou mesmo o legislador comunitário. O Conselho carece de iniciativa legislativa, podendo isto sim, instigar o debate político.

É preciso observar que o Conselho não tem uma natureza híbrida, ou seja, como o órgão comunitário que mantenha uma tensão dialética entre as idéias de supranacionalidade e intergovernamentabilidade. Existe na verdade, uma certa resistência na cessão de parcelas de soberanias por parte dos Estados-Membros, daí então, isto reforçar a posição central desse órgão.

A vocação supranacional da U.E. não impede que a práxis operacional da integração surja manifestação de intergovernamentabilidade. Essa tensão pode representar uma tentativa de assegurar o equilíbrio entre a coordenação das políticas econômicas da U.E. e, ao mesmo tempo os interesses econômicos nacionais. Trata-se de um órgão dividido em proporcionar um ajuste naquilo que é fundamental ao desenvolvimento da comunidade, ou seja, assegurar o equilíbrio entre vertentes antagônicas. Ocorre, contudo, que tal constatação pode não ser categórica.

Passamos a explicar detalhes e destaques desse importante órgão comunitário, senão vejamos:

a) Composição do Conselho

O Conselho é constituído por um representante de cada Estado-Membro e um representante da Comissão sem direito a voto. O Conselho é formado por representantes dos governos dos Estados-Membros, ministros ou secretários, dependendo das matérias tratadas nas sessões: assuntos externos, economia, finanças, trabalho, agricultura, educação, pesca, etc.

Na estrutura dessa instituição – o órgão mais importante é o Conselho dos Assuntos /gerais, composto pelos ministros de Assuntos Exteriores e de Economia. As reuniões são informais, e possibilitam avanços em idéias e intercâmbios, sem a tomada de decisões. Pelo exposto, dá para perceber que se trata de um órgão capaz de propor novas alternativas à integração, mas que ficam na dependência do quadro político.

b) Funcionamento do Conselho

O Conselho apresenta uma produção de **trabalho legislativo** comparável a de um governo estabelecido. Com relação ‘a presidência do Conselho, até 1995, última ampliação da U.E., era exercida pelo mecanismo de rotação entre os Estados-Membros, por um período de seis meses, seguindo a ordem alfabética de seus nomes em seu idioma oficial¹⁵.

Com a entrada em vigor do Tratado de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia foram adotado outro critério. A presidência do Conselho passa a ser exercida da seguinte forma: durante o primeiro semestre de 1995, pela França e durante o segundo, pela Espanha. Para os semestres seguintes: (Por rotação – obedeciam a uma ordem): Itália, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Áustria, Alemanha, Finlândia, Portugal, França, Suécia, Bélgica, Espanha, Dinamarca e Grécia.

Os Estados-Membros que exercem a presidência desenvolvem e impulsionam os trabalhos; representam a Comunidade nos foros e conferências internacionais e frente a terceiros países; realizam as convocatórias das sessões do Conselho e fazem revisões dos Tratados, além de coordenarem atividades internas do órgão. O Estado-Membro que em cada período exerce essa incumbência acaba adquirindo uma posição relevante. A presidência do Conselho não se constitui em absoluto num cargo honorífico.

¹⁵ Nota: A ação do Conselho nesse contexto, em mais de trinta anos de existência, atingiu notáveis resultados na definição e defesa dos direitos humanos. Os países referidos seguem e respeitam três princípios: liberdade individual, liberdade política-e preeminência do direito (Fonte: BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Europeia: Livre Circulação de Pessoas e Direito de Asilo*. Belo Horizonte: DelRey, 1998,p.117.

O conselho adota três tipos de decisões: por simples maioria dos seus membros, unanimidade e maioria qualificada. As decisões simples são aplicadas aos assuntos técnicos, enquanto as decisões unânimes garantem a independência de cada Estado-Membro ao mesmo tempo em que reforça a defesa do interesse comunitário. Já a decisão por maioria qualificada trata-se de um princípio alicerçado no cálculo da maioria, a partir dos vetos que cada Estado-Membro dispõe em relação a sua população e superfície geográfica, critérios levados em consideração pelos Tratados ao atribuírem um número de votos a cada Estado-Membro.

Esse princípio da maioria qualificada representa um mecanismo de funcionamento democrático. A igualdade entre os Estados menores em tamanho e população de não se verem condenados permanentemente pela vontade dos Estados maiores, uma vez que a fixação de um número mínimo de votos pode bloquear uma decisão ainda que tenha que se situar em torno de 30% dos votos¹⁶.

c) Comitês de Auxiliares

Independente do Comitê de Representantes Permanentes, o Tratado da U.E. reconhece quatro comitês auxiliares do Conselho:

1. **Comitê Político** – constituído pelos diretores políticos dos Ministérios de Assuntos Exteriores, cuja função concentra-se em seguir a situação internacional sobre a política externa e de segurança comum;
2. **Comitê de Coordenação**, composto por altos funcionários dos Estados-Membros, cuja função é emitir pareceres dirigidos à preparação dos trabalhos do Conselho sobre assuntos de política interior e justiça;

¹⁶ Os votos foram ponderados com o seguinte peso: Alemanha 10; Áustria 4; Bélgica 5; Dinamarca 3; Espanha 8; França 10; Finlândia 3; Grécia 5; Itália 10; Luxemburgo 2; Irlanda 3; Países Baixos 5; Portugal 5; Reino Unido 10; Suécia 4; totalizando 87 votos.

3. **Comitê Monetário** – composto pelos diretores do tesouro, subgerentes dos Bancos Centrais, e tem como função coordenar as políticas dos Estados-Membros (assuntos econômicos e financeiros);
4. **Comitê Econômico e Financeiro** – representado pelos Estados Membros – Comissão e o Banco Central Europeu.

No que pese a forte crítica dirigida ao Conselho, ainda continua sendo no momento um órgão normativo por excelência, e não tem evidentemente o monopólio do poder. Trata-se de um órgão que atua em co-decisão (cooperação) com o Parlamento Europeu. O Conselho na verdade, se torna um órgão fundamental para a própria Comunidade, não possuindo qualquer prerrogativa exclusiva. Divide com a Comissão o poder de sua representatividade internacional, sendo que dele emanam autorizações para abertura de negociações e acordos comunitários.

Segundo Vera Thorstensen¹⁷, o Conselho da U.E. hoje, com seu peso político, sem dúvida, é considerado o verdadeiro motor da integração. É um órgão, portanto, que marca a sua presença de modo significativo no processo de decisões. Trata-se de uma estrutura de poder que dá sustentação à tomada de decisões, e que por consequência, viabiliza alternativas e perspectivas para a integração.

As reuniões do Conselho são ocupadas com temas controversos, e deste modo, podem propiciar situações de mudança ou outras soluções. O Conselho acaba sendo aquele órgão que impulsiona a construção europeia, estabelecendo e discutindo novas diretrizes acerca da cooperação. Isto faz da U.E. uma integração consolidada, que sedimenta sua ação em propostas discutidas e deliberações democráticas, ou seja, prevalece um espírito cooperativo.

¹⁷ **THORSTENSEN**, Vera. *Comunidade Européia: A construção de uma potência econômica*. São Paulo. Ed. Brasiliense. 1992. p. 49

A importância do Conselho europeu no funcionamento da U.E. é notável. Isto é devido ‘a crescente autoridade que, tanto as disposições constitucionais, quanto à condução dos trabalhos políticos conferem aos Chefes de Estado e de Governo na maior parte dos países. Sua intervenção nos trabalhos da Europa contribuiu, no curso dos últimos anos, para dar impulso e fixar orientações sobre assuntos de posição basilar, como: a eleição direta do Parlamento, o sistema monetário europeu, o financiamento da Comunidade, as reformas de política agrícola, etc.

Isso faz entender que esses órgãos supranacionais são na verdade, espaços permanentes de debates e resoluções, na medida do possível gerando um resultado compartilhado pela Comunidade. A impressão dada pelo Conselho Europeu – é o que esse órgão capta o problema e faz propostas adequadas ao cenário. Isto diminui o risco do impacto de uma crise qualquer na U.E., pois há um forte interesse por parte desses órgãos em buscar soluções efetivas.

O Mercosul já possui por sua vez dois órgãos responsáveis pela condução do processo de integração: Conselho do Mercado Comum e Grupo do Mercado Comum – que são intergovernamentais em sua atuação. Nenhum destes órgãos tem essa possibilidade do Conselho Europeu, que responde por decisões de grande envergadura. No Mercosul – a estrutura parece ser bem mais modesta e despretensiosa, quase um improviso institucional.

O Mercosul, diferente da U.E. – procura manter uma estrutura adequada às necessidades mais emergenciais, sem buscar uma postura administrativa melhor definida. Seus órgãos internos não possuem uma projeção internacional, apenas se restringem ao atendimento de questões locais e regionais. Os assuntos internos são focalizados como prioridades neste sistema decisório.

É bom observar que o Conselho Europeu age em conjunto com outros órgãos no sentido de satisfazer os pedidos e reclamos da cidadania europeia¹⁸, e o Mercosul neste momento ainda não conseguiu atender à população numa dimensão social. Na sua totalidade, em termos incisivos, a integração europeia funciona em razão das motivações da Comunidade. O Conselho não atua por conta própria, mas respeita a atitude dos cidadãos europeus, de forma a discutir suas privações e queixas. A política social da U.E. é debatida dentro de uma regularidade.

Como órgão supranacional – o Conselho Europeu trata dos interesses de todos Estados-Membros, por isso suas decisões são compartilhadas com grande expectativa. Inclusive, tem participação nas relações externas, decidindo sobre a conveniência de acordos internacionais, isto em relação a Estados, como organizações, fora o fato de que avalia a possibilidade de admissão de novos Estados-Membros. A visão exigida desse órgão é a que necessita estar preparado para consolidar ações da Comunidade a longo prazo. É o ponto de referência para mudanças consistentes na U.E..

2.2.3 – O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu possui um Comitê de Petições, criado em 1989, como parte da Declaração Fundamental dos Direitos e Liberdades, dando efetividade à previsão do Art. 138 do TCE, onde se estabelece que: - Qualquer cidadão comum 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

¹⁸ Nota Explicativa: Uma natureza tanto vocacionada ao poder de decisão do Conselho como de representação dos Estados-Membros em nível governamental, o que lhe confere um caráter híbrido, patenteado, pelo lado comunitário, pela dimensão supranacional de sua própria origem, e, pelo lado dos Estados-Membros, na particularidade intergovernamental que o caracteriza. Ou seja, na atribuição funcional de assegurar a coordenação das políticas econômicas das Comunidades e, ao mesmo tempo, os interesses econômicos nacionais, buscando adequar equilíbrio entre essas duras vertentes. A originalidade institucional deste órgão comunitário deriva da tensão dialética entre as idéias de supranacionalidade e intergovernamentabilidade, é dizer, entre as concepções divergentes de integração e cooperação que a Comunidade tem estado submetida desde sua origem. Neste sentido, as reticências de alguns Estados-Membros a respeito da cessão de parcelas cada vez maiores de suas soberanias têm contribuído a reforçar a posição central do Conselho e a definir seu modo de funcionamento real. (Fonte: PRADO, P. M. y SANCHES GONZALES, S. Op.cit., p.100.).

cidadãos, petições ao Parlamento Europeu, sobre qualquer questão que se integre nos domínios de atividade da Comunidade e lhe diga diretamente respeito.¹⁹

Não existe qualquer procedimento formal para a apresentação da petição. O Comitê está encarregado de avaliar a admissibilidade destas, verificando se a questão reclamada recai na esfera de ação comunitária. Uma das formas de ação do comitê consiste na cooperação que este estabeleceu com a Comissão, à qual se pede a promoção da ação de incumprimento, prevista no Art. 169 do TCE.

Outro instrumento de controle do cumprimento do direito comunitário foi instituído, no âmbito do Parlamento Europeu, pelo Tratado de Maastricht, o Ombudsman comunitário. Esse agente comunitário é responsável por relatórios pronunciados no próprio Parlamento.

Aliás, é bom observar que desde o início o Parlamento é uma instituição integrada por representantes parlamentares, e não governamentais, sendo assim órgão comunitário, e não de representação dos Estados.

O Parlamento Europeu é integrado por representantes agrupados conforme sua filiação a correntes políticas e não segundo nacionalidades, muito embora com a atribuição de quotas, ou contingentes nacionais, de modo semelhante ao que acontece com o número de votos no Conselho, visando refletir o peso demográfico de cada Estado-membro. Além das bancadas políticas, operam no Parlamento as Comissões especializadas, órgãos de trabalho permanente num domínio específico da atividade comunitária.²⁰

Passo significativo, no sentido de assegurar a representatividade do Parlamento foi dado com a passagem da eleição dos parlamentares de delegações designadas pelos Parlamentos nacionais para o sufrágio universal direto, em 1979.

¹⁹ ROSA, L.F.F. – Op.cit., p.59.

²⁰ CASELLA, P.B. Op.cit., p.115.

O Parlamento dá uma contribuição mais que simbólica, já que tem certa parcela de importância como fórum quase-continental de debates. O interesse maior é o de servir a comunidade, de modo a exercer uma fiscalização orçamentária rigorosa.²¹

Além do que essa instituição sempre recebe pessoas ilustres do cenário internacional: - o Papa, a Rainha da Inglaterra, o presidente da Argentina Carlos Menem, o Rei Hussein da Jordânia, o Primeiro Ministro Netaniaho de Israel, e tantas outras personalidades.²² Isto mostra que um Parlamento supraestatal vai ter uma audiência seleta e pessoas ilustres do mundo moderno usarão da palavra na tribuna. Há assim uma espécie de fórum internacional para veiculação de idéias e debates.

O Mercosul terá que rever essa questão de um parlamento até porque precisa atrair cada vez mais uma camada selecionada de líderes mundiais – para absorver as ênfases dessa globalização financeira e comunicacional. O Mercosul precisa sair da couraça colocada pelos nacionais e defensores do status quo, e tornar a organização mais decidida a discutir não somente a região, mas os destinos do mundo.

O Parlamento latino do Cone Sul, poderia significar um pólo de atração política (internacional), e com certeza o debate estaria aberto às questões mais emergenciais de nosso tempo. Isto significa ter um legislativo gabaritado e desvinculado com arranjos e conchavos internos.

²¹ **RAOUX**, Alain. *A Europa e Maastricht: guia prático para a Europa de 93*. Lisboa. Pub. Dom Quixote, 1993, p.249.

²² **RAOUX**, A – Op.cit., p.250.

2.2.4 – A Corte de Justiça

A Corte de Justiça das Comunidades Europeias – CJCE, cuja função é garantir o respeito ao direito na interpretação e aplicação do direito comunitário, foi criada como órgão jurisdicional do Tratado da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço – CECA, papel que lhe foi estendido, com a criação das outras duas comunidades, em 57. Surgia simplesmente para dirimir controvérsias que aparecessem na trajetória comunitária.

Sua composição respeita a participação igualitária dos Estados-membros, razão por que atualmente possui quinze juízes, cujas funções são as realizadas com o apoio de advogados-gerais, em número de nove. Desnecessário dizer que é indispensável à independência nesse órgão judicial.²³

A Corte opera em sessões plenárias, sempre que estiver a processar assunto de interesse de um Estado-membro ou de uma instituição comunitária, e em sessões especiais, compostas por câmaras de três a cinco juízes.

É preciso entender que dependendo da importância da questão discutida se definirá o número de juízes que comporão as câmaras. Por exemplo, num caso de dumping ou concorrência – prevalece uma câmara com cinco juízes.

A Corte de Justiça – segundo apresentação na obra excelente de Casella²⁴ - tem como missão:

- anular, a pedido de Instituição comunitária, Estado-membro ou particular diretamente visado, atos da Comissão, do Conselho ou emanados dos Governos nacionais e que sejam incompatíveis com os Tratados;
- pronunciar-se, a pedido de tribunal nacional, a respeito da interpretação ou validade das disposições do direito comunitário.

²³ Nota: Conquanto o Tribunal de Justiça seja o intérprete maior da normativa comunitária, a função jurisdicional da comunidade - em razão do princípio da subsidiariedade -, não é exclusivamente sua. Na realidade, os tribunais e juízes de cada um dos quinze Estados-Membros da UE também são órgãos da jurisdição comunitária - não só por aplicarem e interpretarem regulamentos, portarias e leis nacionais, mas também por permanecer no âmbito de suas competências a fiscalização da execução administrativa do Direito Comunitário (Fonte: FRANCA FILHO, Márcilio Toscano. *Introdução ao Direito Comunitário*. SP, Juarez de Oliveira, 2002, p. 85).

²⁴ CASELLA, P.B. *Op.cit.*, p.120.

Além da tramitação judicial propriamente dita, o TJCE ainda tem por incumbência emitir pareceres – que se revestem de caráter vinculante – a respeito de acordos que a Comunidade entenda celebrar com terceiros Estados.

A Corte de Justiça é competente para apreciar questões suscitadas por inobservância da normativa comunitária: relativas à interpretação destas normativas e àquelas pertinentes à incompatibilidade entre as normas nacionais e as comunitárias. Ao final, suas sentenças, inapeláveis, impõem o cumprimento da legislação comunitária, visto terem força de lei e serem vinculantes (Carlos Molina Del Pozo).²⁵

Em suma, a corte pode funcionar nos seguintes cenários possíveis:

- conflito entre os Estados-membros, como tribunal de direito ou tribunal arbitral;
- conflito entre a U.E. e os Estados-membros;
- conflito entre os órgãos comunitários;
- conflito entre órgão comunitário e particulares;
- conflito entre órgão comunitário e Estados-membros;
- em forma prejudicial.

²⁵ Nota: Ao estudarmos os acordos firmados com vistas à criação de sistemas comunitários (casos - por exemplo, da Comunidade Européia, e, mais recentemente, do Mercosul), de pronto constatamos não existir somente a intenção de que existisse um poder judiciário comunitário. Percebendo o quão custoso e complexo seria o construir de uma estrutura supranacional, totalmente independente, buscaram as comunidades existentes o estabelecimento de um liame orgânico entre a Corte de Justiça comunitária e os órgãos judiciários nacionais, de molde a que, juntos, buscassem um desenvolvimento coerente e harmonioso do direito comunitário. De tal aspecto extraímos que o sistema judiciário comunitário não é baseado em uma única Corte de Justiça Comunitária, mas sim em um conjunto extremamente complexo, que compreende, também, as Cortes de Justiça dos Estados-Membros. Dir-se-ia que a Corte de Justiça Comunitária seria a verdadeira jurisdição comunitária. Perfeito. Mas há que ser considerado um fator curioso: não é esta Corte única a aplicar o direito comunitário. Ou, em uma expressão: a outorga de competência jurisdicional à Corte de Justiça Comunitária não é operação que se realize sem deixar resto. Dai deflui indício de extrema complexidade em sede da aplicação do direito comunitário, já que cada Estado dispõe de estrutura judiciária própria, com normas próprias de funcionamento. Entretanto, e aí podemos asseverar que, se a aplicação do direito comunitário é dividida entre as jurisdições nacionais e a Corte de Justiça Comunitária, sob o prisma funcional, ao reverso, a interpretação do direito comunitário é, em última instância, exclusiva desta (Fonte: ROSA, Pedro Valls Fcu. *Direito Comunitário: Mercosul e Comunidades Européias*. Rio de Janeiro, Editora Esplanada, 2001, p.169 - ver também - GARCIA JR, A.A. Conflito entre normas do Mercosul e direito interno. São Paulo, Ltr, 1997, p.86.).

2.3. A UNIÃO EUROPÉIA: UM PROJETO CONSOLIDADO A LONGO PRAZO

Desde muitos séculos, grandes pensadores, políticos e filósofos vinham pregando bases de assentamento na premissa da paz universal. A fraternidade europeia constituía um hino concentrado na bandeira da criação dos Estados Unidos da Europa.

Victor Hugo (1802-1885) e Emile Zola (1840-1902) entre outros importantes escritores do Século XIX, reforçaram o movimento humanista da integração. Os ideais e valores de paz, unidade, destino solidário dos povos e nações também foram proclamados de forma veemente, pelo filósofo Immanuel Kant (1724-1894), em sua célebre obra *À Paz Perpétua*. Desde então, já havia a proposta de criação de uma Federação Universal e um Governo Supranacional, eficientes e democráticos, como mandamento primeiro de autonomia da razão e da lei moral sobre a violência do homem sobre o homem.

Outros antecedentes históricos contribuíram de certa forma para a integração europeia, atais como a Constituição norte-americana, e mesmo a unificação alemã.

De fato, a história da Europa é recortada por episódios bélicos de destacadas intensidades. Esse cenário de terríveis guerras mundiais trouxeram em curto espaço de tempo – altas especulações de ordem política e social. A sociedade europeia fora marcada por esses episódios de tal forma, que passou a adotar uma posição incipiente sobre a unificação. Resulta do período entre guerras – o florescimento de movimentos como Benelux e a União Pan-europeia.

A União Aduaneira entre Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos buscava criar um território no qual nada se oporia à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

No começo – a Benelux não dispunha de instituições supranacionais, apenas mantinha uma estrutura com função puramente consultiva.

A Convenção BENELUX estabelecia quatro etapas de progressão prevendo, para a última, a supressão das restrições do comércio, o estabelecimento de tarifas comuns e a gradativa liberação de fatores de produção, contemplando a formação de uma união econômica, objetivo difícil de atingir, o que motivou aos países-membros do BENELUX procederem a negociações junto ao Tratado de Constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço²⁶.

Nos anos sessenta, já grande parte de seus objetivos encontravam-se cumpridos e eliminados boa parte dos entraves 'a livre mobilidade de pessoas, mercadorias e capitais.

O movimento da União Pan-européia (1924), liderado por Richard Coudenhove Kalergi (1894-1972), destacava a tese de uma Europa federalista, sendo difundida no seu livro Manifesto Paneuropa (1923). A chamada obra profética despertou interesse dos intelectuais da época.

Como visto, a Europa bem precocemente demonstrava o anseio de buscar uma outra referência política, e isto fica mais evidente na proposta do ministro francês Aristides Briand, junto 'a Sociedade das Nações, no sentido da criação de uma federação. Iria denominar-se simplesmente U.E.. Essa idéia vigorava já em 1929, o que representava uma tentativa legítima de aproximação das economias dos Estados Europeus. Isto prova que a Europa está na vanguarda em matéria de integração, ainda que seja feita com imperfeição.

Esta proposta resultou em evento sem progresso em função da crise econômica de 1929 e a alarmante ascensão do nacionalismo. Essa ideologia política fora responsável pela não concretização desse projeto. Somente durante a Segunda Guerra Mundial renovou-se o espírito europeísta de forma a se cogitar a organização de uma estrutura federalista. Ressurge com força a tese da Europa unida para evitar o domínio americano e soviético.

²⁶ Nota: O BENELUX dispunha de um Tribunal Arbitral, encarregado da solução de controvérsias vinculadas à aplicação do Tratado e seus instrumentos subordinados. Em 1965, o Tribunal seria substituído pela Corte de Justiça do BENELUX, composto de nove juizes, com a tarefa de assegurar a equidade. (Fonte: ALMEIDA, P.R.. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p.57).

No período pós-guerra – ocorreram movimentos dinâmicos e determinantes para a progressão do processo da unificação da Europa, onde se destacaram: o Plano Marshall; Movimento Federalista e o Congresso de Haia.

O Secretário de Estado Norte-americano, General George Marshall apresentou o Plano de Reconstrução Européia – o Plano Marshall propondo ajuda financeira ‘a construção, de modo que o governo americano pagaria diretamente aos exportadores que vendessem produtos aos fabricantes europeus.

Os primeiros passos da unificação européia tiveram impulso no auxílio dos norte-americanos, através do plano. É preciso dizer que quando houve o movimento em favor da formação de um bloco econômico regional, então os americanos se opuseram frontalmente. Os europeus mantiveram-se cautelosos com esse novo projeto de unificação.

Após 1945, a Europa não era mais o mesmo continente, encontrava-se ideologicamente amputada, metade ocidental e a metade oriental sob domínio soviético e moralmente abalada pelos horrores da guerra. Mesmo havendo um cenário de divisões políticas e de miséria econômica, então agravando o desequilíbrio institucional, ainda assim – a Europa defende a tese da unidade. Isto se dava numa composição social, combinando organizações sindicais, estudantes, intelectuais e artistas.

A sociedade européia naquele tempo, já manifestava uma vocação pela solidariedade, e a idéia de Comunidade estava devidamente incorporada em função de episódios históricos de valores²⁷. Começaram a surgir movimentos europeístas desvinculados da iniciativa estatal, e vários setores da sociedade estavam envolvidos em busca de mudanças urgentes.

O movimento federalista europeu aparece nesse intervalo com intensidade, e se assentava no pensamento político compartilhado na cooperação, autonomia, subsidiariedade, poder

²⁷ Nota: Fora Jean Monnet – um idealista, que impulsionou a integração européia, sabendo que isto seria bom não somente para os europeus. Estava buscando uma Europa unida – com uma integração feita passo a passo.

central, instituições com competências adequadas. Tal movimento garantia no entanto, que haveria a preservação da identidade cultural.

No final da década de quarenta, assinalaram-se outros fatos de relevo à dinâmica da unificação, como o Congresso de Europa, ocorrido em Haia (Holanda), entre 7 e 11 de maio de 1948. Nesse memorável Congresso – destacaram-se duas grandes correntes europeístas, que se dedicavam em suas defesas: 1) adeptos da cooperação intergovernamental; e 2) adeptos da integração federal.

Mas sem dúvida, a Europa já defendia uma posição mais ousada, ou melhor, o Congresso se manifestava em favor de uma transferência de direitos soberanos em prol da união política e, no plano econômico pelo desaparecimento completo das tarifas e restrições quantitativas ao comércio.

Em suma: a vontade política em torna da unificação pacifista do velho Continente europeu existia como algo permanente. Em sua longa evolução apenas conseguiu concretizar-se em projeto de integração econômica, assim definido no final da Segunda Guerra Mundial.

O Tratado de Paris, firmado em 18 de abril de 1951, entrou em vigor em 23 de julho de 1952, por um período de 50 anos. Foi celebrado entre a Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos e criou a primeira das três Comunidades Europeias, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), politicamente, a mais ambiciosa. Apesar de limitada setorialmente, representou a grande fusão de interesses no panorama político. Estabelecia o Tratado marco, quatro objetivos fundamentais: a) a criação de um mercado comum ao setor do carvão e do aço; b) livre circulação de fatores no âmbito setorial; c) aspiração política de contribuir com o desenvolvimento na África como forma de recuperação dessa antiga potência colonial; d) estabelecimento de uma federação europeia.

Nos primeiros dias de junho de 1955, os seis Estados-Membros da CECA, ante o impasse da integração europeia pelo fracasso da constituição da Comunidade Europeia de Defesa

(CCD), reuniram-se na cidade de Messina (Itália), com a finalidade de estudar o projeto de uma união econômica européia, apresentado pelo belga Paul-Henri Spaak, denominado Relatório Spaak, direcionado em dois sentidos: criação de uma comunidade de energia atômica e outra de cunho econômico, conduzidas posteriormente pelos Tratados de Roma, constitutivos da Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEA), também chamada EURATOM e da Comunidade Econômica Européia (CEE) conhecida como mercado comum.

A partir desta situação a Europa tomaria um outro rumo, ou seja, entraria em definitivo num caminho para a consolidação de seus maiores propósitos, principalmente na direção da integração supranacional.

Visto que, a Europa tinha uma visão a longo prazo de sua integração, então conseguiu etapa por etapa marcar o seu passo, evitando confrontos desnecessários. Trata-se de uma integração planejada e concentrada em buscar transformações compatíveis com a sua realidade. Mesmo havendo crises internas a Europa manteve seu projeto inicial, e não sucumbiu a vontade alheia dos Estados, como fica registrado nesse período histórico.

A França se colocou como uma barreira temporal à idéia da supranacionalidade européia, mas como verificado resultou improdutivo. A influência do presidente da França – General Charles de Gaulle, se inclinava em direção à defesa da tese intergovernamental, o que constituía um freio à integração supranacional, principalmente porque a política exterior gaullista tinha como objetivo tanto a recuperação do status de superpotência para a França, sob a orientação do desenvolvimento de uma estratégia nuclear antônima.

Charles de Gaulle apresentava a proposta de criação de uma comunidade política européia sob típico modelo de cooperação, com destaque nos Chefes de Estado e de Governo. Tais objetivos foram integrados no denominado Plano Touchet, não aceito pelos Estados-Membros menores, porque teriam suas influências reduzidas junto ‘as estruturas das instituições supranacionais.

O receio do general Charles de Gaulle centrava-se nos mecanismos do poder supranacional das Comunidades, concentrado sobre a Comissão, cujo conflito se instalou abertamente quando essa instituição apresentou o plano de financiamento da PAC (Política Agrícola Comum), por meio da percepção direta dos impostos sobre as importações de terceiros países, o que denotava a liberação de uma parte do orçamento comunitário do controle dos Estados-Membros.

Apesar do poder pessoal do presidente Charles de Gaulle, de forma paralela prevaleceu com mais relevância o desenvolvimento do direito comunitário, consolidado na criação de sua jurisprudência, orientada sobre os princípios básicos do supranacionalismo jurídico. A partir disto, houve o fortalecimento da Comunidade, de modo que se estabeleceu a união das instituições das três Comunidades Européias. No que pese a resistência francesa, surgiu uma organização institucional mais vigorosa.

Superada a crise dos anos sessenta – entrou em vigor, em 1º de julho de 1967, o Tratado de Fusão dos Executivos ou Tratado de Bruxelas, tendo sido firmado em 08 de abril de 1965, estabelecendo instituições únicas para as três Comunidades Européias.

Nova etapa de construção do processo de integração européia inicia nos anos setenta. As tentativas de fortalecer os compromissos contraídos pelos Estados-Membros e de consolidação do processo da unificação foram freadas pelos acontecimentos e crises da economia internacional, como a suspensão pelo governo dos EUA, em agosto de 1971, da conversibilidade de dólares em ouro, com o que ocorreu a quebra do sistema Breton Woods, que havia regulado os mercados financeiros internacionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Ainda em 1973 a crise econômica do petróleo, multiplicando por quatro seu preço, fez a Comunidade entrar em período de paralisação.

Como percebido, nas décadas de sessenta e setenta houve uma tendência por ressaltar o pragmatismo político e o método intergovernamental. Porém, o poder de decisão das

instituições passaram a ser revistas, e isto se dava em função da crise econômica. A Europa tinha momentos de recaída em relação ‘a tese do protecionismo, e retrocedia no tempo, talvez aqui estivesse sua maior ameaça.

Somente nos anos oitenta seria possível retomar o eixo de integração com maior ímpeto e seguir caminho para um projeto a ser consolidado. Apesar da Europa apresentar um quadro recortado do ponto de vista histórico, ainda assim consegue dispor um perfil melhor definido. Trata-se de uma integração européia, que viabiliza o livre comércio e a circulação de trabalhadores. O volume de mercadorias em circulação era relevante. A integração sobre novo impulso com tese defendida da European Currency Unit (ECU), como proposta do Sistema Monetário Europeu.

Com isto é possível afirmar que a integração prevaleceu mesmo havendo grandes dificuldades políticas, e que sua organização e delineamento ocorreu em meio a um cenário protecionista, e pleno de resistências governamentais. Na realidade, as décadas vindouras reservaram maiores condições para um fortalecimento da unificação. O processo de integração europeu – sem dúvida, apresenta um quadro de mudanças gradativas e refletidas, ao contrario do que se enxerga em outras partes do mundo.

2.3.1. A Negação ao Pensamento de Uma Europa-Fortaleza

A integração européia tem um traço determinante em seu processo, que diz respeito à capacidade permanente de transformação. A U.E. é resultado de um processo de evolução em etapas progressivas; e é possível entender que cuida da ampliação do seu espaço geográfico²⁸, com o ingresso de novos candidatos membros.

Com isto, de forma imediata é relevante pensar que sua preocupação primeira de fato se dá com sua atuação, enquanto mercado comum. O processo vai além dos seus limites físicos,

²⁸ Nota: A idéia que permeia a Europa neste momento histórico é aquele do homem desterritorializado, com todas implicações sociais dessa mudança. (Fonte: LAFONT, R. – *Nós, Povo Europeu*. 1994, p. 251).

pois projeta uma integração informal, espontânea, e que signifique efetivamente uma oportunidade de mudanças no cenário internacional. Tanto isto é verdade, que países aparentemente frágeis estão fazendo parte da integração. O quadro de ampliações sinaliza para um procedimento estratégico da integração.

A U.E. não é um grupo fechado – uma fortaleza – no aspecto comunitário, mas revela um sentido pragmático de integração, que fascina o mundo. Seu brilho institucional está na opção consciente de facilitar o intercâmbio e as parcerias. A U.E. gradativamente foi abrindo à possibilidade de interações mais equilibradas, no aspecto não só comercial, mas também pelo lado econômico (controle da inflação, níveis controlados de déficit público, etc.), e isto produz atrativos para novas adesões.

As adesões à U.E. combinam aspectos de natureza prática e político-simbólicas. No primeiro caso, a U.E. é vista como uma instituição modernizadora, reunindo capacidade de ajuda econômica, crescimento e renovação tecnológica. No segundo, uma referência de mobilização social ao modelo de estabilidade democrática.

De modo que, a U.E. reúne ao mesmo tempo democracia, unidade, europeísmo, e bem-estar econômico, ou seja, acaba tendo a integração à condição de ampliar seus horizontes. A U.E., estuda cada adesão observando sua viabilidade, mas mais do que isto, respeita a sua agenda interna. O Conselho Europeu estabelece os passos de um procedimento de pré-adesão, incluindo diálogos políticos, reforço financeiro, aproximação de legislação e participação em áreas de cooperação intergovernamental. Cabe ‘a Comissão então, os estudos para o desenvolvimento de relações mais estreitas.

Há uma forte mobilização institucional pela integração, e isto inclui obviamente ao ingresso à Comunidade. Os países são devidamente sondados e analisados, ou melhor, há uma verificação prévia, no entanto, isto não significa que haja uma imposição ou apresentação de obrigações para que o processo tome corpo. O movimento de Estados europeus com vistas a demandas de ingresso à comunidade é marcante. A U.E., após ter consolidado quatro adesões, prepara-se para concretizar outro momento significativo.

A U.E. busca uma configuração coesa em termos geopolíticos, e tal equilíbrio e harmonia se dá com a parcela de contribuição de cada país, com um ingresso criterioso na comunidade política. O país se sente parte de uma integração bem regulada. As adesões implicam em compromissos com causas estratégicas, que incluem o bem-estar geral da própria comunidade.

Primeira Adesão: Reino Unido, Dinamarca e Irlanda

O primeiro pedido de adesão à Comunidade Européia foi registrada pelo Reino Unido, ao tomar conhecimento do êxito econômico do processo de integração e prevendo o fim do seu império colonial e sua fortaleza econômica. O pedido ocorreu em 09 de agosto de 1961.

A França veio a vetar o ingresso do Reino Unido, já que a adesão de novos membros se dá com aceitação unânime do Conselho Europeu. Finalmente, só após a posse do novo presidente francês Georges Pompidou, a posição francesa mostrou-se mais flexibilizada. O tratado de Adesão e a ata relativa às condições foram celebradas em 22 de janeiro de 1972, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1973. Deste modo, passa a ser nove Estados-Membros (Comunidade dos Nove) – com a inclusão de Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. No caso da Noruega, houve um referendun adverso, onde 53,5% da população não optou pela adesão.

Segunda e Terceira Adesões: Grécia (1979); Espanha e Portugal (1985)

Com o fim da ditadura e a democratização dos Estados do Sul da Europa, tornou-se possível o encaminhamento de solicitações dessas adesões, apresentadas inicialmente pela Grécia, em junho de 1975, cujo Tratado de Adesão foi celebrado em 28 de maio de 1979. Após um período de cinco anos de transição, passando, a Comunidade, a ter 10 estados-membros e a ser denominada a Comunidade dos Dez.

Portugal e Espanha fizeram o pedido forma de adesão em 1977. As negociações sofreram algumas dificuldades em virtude da situação econômica e social deles. Após um longo

período de entendimentos – a adesão entra em vigor em 1986. A U.E. estuda bem a possibilidade dessas adesões, e como visto, exige uma contrapartida favorável à Comunidade. Nenhum país é agraciado com a adesão, pelo contrário, há um processo de ingresso que consolida solenemente essa iniciativa. A integração europeia demonstra toda sua força ao adequar essa ampliação com estratégias da agenda interna. Já na América Latina – existe um processo totalmente diferenciado – uma certa especulação acerca de qualquer aproximação entre os países.

Mais uma vez se percebe nestas adesões um espírito comunitário e o uso de habilidades políticas, pois a U.E. agrega valor à integração, e gradativamente se esquia de qualquer cogitação no sentido de imperar uma linha unilateral nas ações da integração. A Europa ao formalizar esses tratados vem ganhando espaço estratégico, no entanto, sem ter o anseio de fechar-se como uma fortaleza. A unificação pressupõe um objetivo maior no futuro, porém tudo é feito observando um cronograma, e não se pode imaginar que a adesão seja uma forma de manipulação, reduzindo a integração de modo simplificado a pretexto de certas potências europeias.

A Quarta Adesão: Áustria, Suécia e Finlândia

Entre os anos de 1990 e 1993, Áustria, Noruega, Finlândia e Suécia apresentaram suas solicitações de adesão à Comunidade Europeia.

As negociações estenderam-se até 1994, e somente a Noruega (outra vez) através de referendun popular rechaçou a possibilidade de ratificação do Tratado, o que oficializou a U.E. dos Quinze, não dos dezesseis Estados-Membros.

Por ocasião de todas as novas ampliações – somando atualmente o número de nove Estados-Membros, mais do dobro dos seis Estados fundadores, registrava-se a mesma indagação: a que caminho conduzirão tantas ampliações, sem antes aprofundar cada etapa dessa integração e solucionar os seus velhos problemas.

A U.E. no aspecto institucional um forte questionamento, pois suas organizações comunitárias (que atual no processo decisório) foram constituídas pelos Tratados marcos da Comunidade dos Seis na década de cinquenta, de certa forma agravando-se, com o passar dos anos, os problemas e as incertezas de sua estrutura institucional face às diversas ampliações. Essa preocupação procede na media que, sem dúvida, as ampliações trouxeram novas expectativas à integração, e a estrutura institucional tem que passar por um crivo mais exigente.

Nem por isto pode ser defendido que a Europa esteja acalentando a intenção de promover um bloco-fortaleza, com o fim de intimidar aos Estados Unidos e demais integrações do mundo. Seu avanço estratégico tem mais haver com o bem estar comunitário e com convicções políticas antigas. No que pese essa questão institucional, ainda assim é preciso levar em conta o fortalecimento de uma nova concepção de integração. As adesões foram básicas para solidificar um caminho de estabelecer uma dinâmica adequada ao projeto.

A U.E. não tem pretensões de isolar-se, todas as etapas que compuseram esta trajetória foram avalizadas pela sociedade, por meio da realização de plebiscitos que garantiram de certa forma uma cumplicidade com o processo de integração. O povo europeu optou deliberadamente por essa forma de integração, e o compromisso está acima de interesses particulares ou menores. Quem poderia defender uma Europa fortaleza seriam as correntes divergentes e os movimentos nacionalistas, porém ao que se dá conta – tais grupos estariam neutralizados nesse processo de abertura para novas adesões.

A sociedade europeia ao que tudo indica, sem vacilar, entende que a integração deva ser valorizada, e tanto quanto possível haja uma aproximação estratégica dos países, deixando espaço para a formação de uma cidadania europeia. Aliás, as entidades supranacionais estão sendo alavancadas por novas adesões, ou seja, a proximidade dos países impulsiona um movimento favorável a estágios mais avançados. A Europa dos cidadãos – fica cada vez menos vulnerável ‘as ameaças ideológicas, de maneira a controlar ações unilaterais.

A adesão de novos membros é encarada na U.E. com um fator positivo na medida que representa um aumento da probabilidade de que haja o cumprimento da totalidade de compromissos. As adesões são indicadores políticos de que os objetivos da integração não visam o lado doméstico, mas principalmente priorizam configurações diversas.

Na U.E. existe uma cooperação responsável entre os países, de forma que nações menos desenvolvidas não fiquem deslocadas na integração. O intento justamente é o de favorecer tais nações com medidas especiais buscando o nivelamento necessário. As adesões são feitas com critério, de modo a propiciar um tratamento uniforme, que represente uma participação efetiva na comunidade. Países como Portugal, Espanha e Grécia são envolvidos igualmente no programa das políticas comunitárias na U.E..

A adesão de novos membros como Polônia e Hungria, para citar alguns exemplos, estaria necessariamente vinculada ao cumprimento de novas etapas e condições básicas elencadas pelo tratado²⁹.

Inclusive, hoje é argumentado que essa adesão dos Estados da Europa Central e Oriental – passa por um apelo político da Alemanha. De qualquer forma, isto significaria nada menos que a ampliação da zona de estabilidade, segurança, paz no Continente e maior peso à Europa nos foros internacionais (são procuradas de forma deliberada).

Logo, a ampliação na U.E. em função de aprofundar as relações no continente, e pensando em vantagens estratégicas que representam a maior autonomia da integração. A tentativa da U.E. é tornar seu objetivo maior viável, ou seja, assumir um contorno mais definido a longo prazo. Não importa tanto a expansão territorial, mas principalmente, estabelecer uma nova dinâmica na integração e compor um bloco coeso que amplie ainda mais suas negociações internacionais.

²⁹ BEÇAK, Pcggy. - *Mercosul – uma experiência de integração regional*. São Paulo. Editora Contexto. 1000. p.68-69.

Tanto quanto possível, a U.E. busca critérios que possam dar essa media certa para a aceitação das candidaturas. O Conselho Europeu já formalizou isto de modo objetivo: a) aceitação do acervo comunitário; b) aceitação do acervo político; c) adesão ‘as finalidades políticas; d) economia competitiva em operação; e) existência de um sistema legal e administrativo adequado ao setor público como ao privado.

2.3.2. Traços Diferenciais da Integração Européia

A U.E. tem condições de estabelecer estrategicamente uma zona de livre comércio ampliada, ou seja, tenta atrair o leste da Europa, a Rússia Ocidental, os países dos Balcãs. Até mesmo Israel pleiteia essa possibilidade. A Europa está aproveitando tanto quanto possível, a sua influência no cenário internacional.

Havendo ou não a incorporação à instituição serão feitos acordos de associação bilaterais, e a integração européia defende uma participação livre do seu mercado. Tudo leva a liberalização das trocas em escala mundial. Setores inteiros, até então atrasados, como os serviços financeiros e as telecomunicações,³⁰ estão sendo renovados. A U.E. reconhece que é preciso aderir a essa tendência mundial, no entanto, em agricultura vem ainda mantendo seu sistema de proteção. A integração européia por suposto terá que se definir acerca dessa questão tão complexa.

Evidentemente, não é possível ser ingênuo ao ponto de imaginar que o impulso regional e mundial seja suficiente para neutralizar manifestações protecionistas. A Europa é um exemplo de que a vitória mundial sobre os grandes mercados regionais ainda não foi consolidada. Existe no contexto atual – sem dúvida, uma tentação protecionista rondando os países e integrações, e isto se dá objetivamente por grupos nacionalistas, que explicitam uma tese inevitável. Tanto na Europa como na América o perigo sedutor do protecionismo é uma realidade, apesar da falta de legitimidade política.

³⁰ MINC. Alain. – *As vantagens da Globalização*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 199. p. 21.

A U.E. tenta demonstrar aos Estados Unidos em particular que está mesmo numa espécie de vanguarda do processo integracionista, mas resta ainda a essa comunidade política avançar mesmo que se constitui seu ponto fraco: o apego a uma política protecionista, desacelerar neste sentido pode simbolizar um diferencial importante, e estabelecer um novo rumo ao processo.

Como visto, a U.E. tem que superar obstáculos internos para assumir uma identidade mundial segura, pois tal questão vem impedindo uma interpretação mais favorável sobre as ações da U.E.. A possibilidade remota de vingar uma ressaca conjuntural (um freio nas trocas internacionais) deixa a impressão que a evolução do livre comércio global é uma realidade. A U.E. tem que se adequar mais ainda a este mercado de livre circulação de produtos e serviços.

Enquanto o Mercosul sabe lidar com essa questão referente ao isolacionismo econômico, parece que a integração europeia pensa no futuro no sentido de eliminar barreiras e abrir fronteiras. Essa questão ligada à agricultura tem um peso relativo na aproximação dos blocos.

No que pese essa restrição quanto à agricultura, por outro lado, a integração europeia tem o traço diferencial de buscar a concorrência. A noção de concorrência³¹ na Europa é assimilada com bastante profundidade. O povo europeu sabe que vive num cenário competitivo, e assume uma postura assertiva quanto a essa realidade. Há uma pluralidade de sujeitos econômicos envolvidos no processo, que atuam em direção a um mercado, pois prevalece a liberdade de iniciativa na sociedade.

Essa concorrência caracteriza-se por uma pluralidade de atuações convergentes (incluindo bens e serviços). Isto é realizado de modo a se dirigirem a uma pluralidade indiscriminada de consumidores. O incremento da atividade de um fornecedor de bens e serviços processa-se, em princípio, em detrimento de outros. O mercado funciona exclusivamente

³¹ OLAVO, C. – *Integração Europeia – Perspectivas*. Lisboa, Edições Cosmos, 1993, p. 102.

para satisfazer as necessidades destes consumidores, tentando especializar tanto quanto possível na atividade.

Por outro lado, a integração tem como dar suporte a esse cenário, e combina forças com a ordenação originária do direito da concorrência. E o direito da concorrência contém dois tipos de normas: a) umas, tendem a facilitar, ou mesmo salvaguardar, a existência da competição; b) outras, a restringir, ou mesmo proibir, o exercício da competição. E essa dualidade só aparentemente é paradoxal.

Existem interesses bem delineados neste cenário competitivo, ou seja, há o benefício do livre jogo da competição, de forma a implicar no desenvolvimento de novas atividades, progresso de certas regiões, ou mesmo a proteção e a defesa do meio ambiente.

As normas vigentes na Europa propiciam uma facilitação à competição econômica, e visam também a restringir o respectivo exercício, dependendo antes de mais nada, em cada momento, dos benefícios dessa competição. A integração europeia procura nortear essas atividades com balizas e limites explícitos, dando condições de resultados consistentes e efetivos.

Diferentemente da noção de concorrência norte-americana – voltada apenas para um valor absoluto (concorrência com um fim em si mesmo), a integração europeia não valoriza abusivamente à questão do avanço econômico a todo custo, pelo contrário, parece que a concorrência é um instrumento para atingir o progresso econômico. Isto é comprovado pelo próprio Tratado de Roma, onde os artigos 85 a 94 passam esse entendimento.

Tudo aquilo que afetar o mercado comum, tal como o acordo entre empresas, ou associações de empresas, pode sofrer restrições. Já que pode prejudicar aos Estados-Membros, e podem até impedir e falsear a concorrência no mercado comum.

O art. 86 do Tratado já prevê que é incompatível com o mercado comum e proibido, na medida que pode afetar o comércio, o fato de uma ou mais empresas explorarem de forma

abusiva uma posição dominante no mercado comum ou numa parte substancial deste, o que demonstra toda postura adequada da integração.

Atualmente, na Europa prevalece o critério da afetação do comércio intracomunitário, mas de forma coerente, sendo interpretado como uma forma de preservação de um modelo econômico de concorrência. Tanto que a integração não tolera a presença de cartéis e monopólios em sua economia, tentando evitar a exploração abusiva em seu meio. A concentração de empresas é vista com reservas nesse contexto.

O Tribunal de Justiça já vem deliberando acerca das concentrações como ameaças à integração, no sentido que pode modificar de modo particular a estrutura da oferta, e por conseqüência comprometer gravemente a liberdade de comportamento do consumidor. Isto poderia significar a eliminação, na prática, da concorrência, o que vem a transgredir as normas do Tratado de Roma.

O modelo econômico de concorrência que as regras comunitárias visam preservar é uma concorrência efetiva, praticável, num mercado caracterizado por ser um mercado aberto, no qual as modificações da oferta e da procura se reflitam nos preços, a produção e a venda não sejam artificialmente limitadas, e a liberdade de escolha dos compradores e consumidores não será posta em causa.

2.4. O CAMINHO SINGULAR APONTADO PARA O MERCADO COMUM – A INSTITUCIONALIZAÇÃO ARTICULADA COM ÓRGÃOS SUPRANACIONAIS

Definir o que seja o Mercosul – parece ser um ponto polêmico na medida que há tentativas de entendê-lo como projeto temporal ou quem sabe algo fadado aos mesmos resultados anteriores (ALADI – ALALC e outros tratados). Ocorre que, a vivência do Mercosul hoje é de uma associação que passa a dar certo gradativamente, e já tem um espaço garantido na mídia internacional. Acontece que está longe de ser um mercado comum por conceituação, e não adianta mostrar irritação por esse suporte fático. O Mercosul é no mínimo isto sim – uma união aduaneira imperfeita, ou seja, sem grandes conquistas.

Formalmente há quem acredite nessa alternativa, pois o Protocolo de Ouro Preto faz essa constatação. A expressão utilizada é a de união aduaneira.

De fato, o Mercosul não é mesmo um mercado comum, já que não possui uma estrutura institucional de porte, como aquela descrita anteriormente. A situação de destaque da U.E. se justifica por ajustes institucionais e uma certa harmonização institucional, o que dá estabilidade e credibilidade à Integração, bem como assegura a consolidação maior do Mercado Comum.

Não se pode imaginar de forma espúria a criação ou formação de um Mercado Comum com esse quadro institucional simplificado e governista. Uma integração regional de qualidade exige além de um corpo técnico uma flexibilização na sua organização, de modo a dar autonomia a órgãos chaves. A verdade é que o Mercosul ainda não corresponde à palavra tal como fora cunhada, pois necessita passar a longo prazo por um processo de integração em que se intensifique uma mudança na estrutura decisória e organizacional.

Longe de copiar a U.E. em sua bem sucedida formação, pode o Mercosul dar sua cadência à integração sem perder de vista as possibilidades de ampliação de seus projetos e negociações. O Mercosul pode sair dessa fase de especulações – para consagrar uma estrutura integrativa definitiva, e que garanta à perenidade da cooperação. O maior defeito dessa região do mundo é deixar que os outros infantilizem nossas relações e pretensões.

É insuficiente para o Mercosul depender de decisões genéricas e pouco “agressivas”, ou seja, poderia expandir as relações com os membros com a ausência de restrições. Os países tem que possuir liberdade total para mandarem seus cidadãos em uma espécie de livre circulação diferenciada, garantindo escola, emprego, ocupação, status, etc. Falta ao Cone Sul dar um tratamento especial a sua gente evitando críticas e distorções exteriores.

O Mercado Comum funciona quando já foi estabelecida a fase de união aduaneira, e não se admite restrições aos fatores de produção, isto é, capital e trabalho. Nesse sentido, há uma

previsão no cronograma latino para futuramente consolidar a inexistência de restrições ao trabalhador. As relações sociais ainda são sofríveis, por falta de melhor organização e postura menos politizada. Os países devem perder o medo de abrirem suas fronteiras aos vizinhos estratégicos.

Segundo o professor da UERJ – Celso D. de Albuquerque,³² o Mercosul não é de fato um mercado comum, vez que ele não possui órgãos supranacionais como a Comissão da CE, ou ainda, uma Corte de Justiça. Por outro lado, a América Latina é extremamente tímida ou desconfiada para ceder competências soberanas e organismos internacionais.

A verdade é que há uma distância absurda entre a perspectiva européia e o projeto latino-americano. A cooperação entre a U.E. e a AL se dá de modo amistoso e o diálogo político não sai do usual. Engana-se aquele que pensa haver uma relação íntima entre Europa e AL, já que são tantos os desatinos cometidos por nossa região. A cordialidade encobre a falta de competência do Mercosul para vencer entraves internos (facilmente superados naquele continente).

Existem acordos de cooperação entre a U.E. e a América no plano bilateral como no plano regional, mas nada que possa selar uma união “carnal” entre as duas propostas. Existem acordos que impressionam pelo nome – tratados de 3ª geração – que abrangem desde a cultura até as novas tecnologias. Acontece que não há evidentemente uma intenção explícita da Europa em tornar essa relação algo intenso, mas apenas uma demonstração de amizade.

³² Nota: O conceito de supranacionalidade não está expresso no Tratado da Comunidade Européia, mas nasceu juntamente com a criação da CECA, através do Tratado de Paris. Nesse documento, no artigo nono, utilizou-se pela primeira vez essa expressão e se reconheceu a existência de um poder superior ao das autoridades nacionais dos Estados-membros, a chamada Alta Autoridade, que desempenhava as funções de vigiar o funcionamento de todo o regime. Esta entidade seria composta por personalidades independentes e a sua presidência assegurada por uma personalidade designada em comum acordo pelos governos sendo as suas decisões obrigatórias para os Estados. A supranacionalidade - instituto do Direito Comunitário – permite eficaz aplicação e interpretação de suas normas. O conceito contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do Direito Comunitário, cuja evolução ainda continua, através da aplicação de políticas comunitárias previstas nos próprios tratados institucionais. Mas continua principalmente através da política monetária, com a criação do euro, decisão essa que causa perplexidade mesmo entre os Estados, pela ousadia da adoção da moeda única pelo bloco econômico. Realidade ainda não vivenciada pela AL - daí a distância existente entre as propostas. O Mercosul precisa ainda assimilar melhor o conceito, e entender a importância desse normativismo supranacional [normativismo decisional] (Fonte: MELLO, C.D. de Albuquerque, Op. cit., p.319 - mais a referência. GOMES, Eduardo Biacchi, *Blocos Econômicos - Soluções de Controvérsias, uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul*. Curitiba, Juruá Editora, 2001, p. 110-113.).

A Europa não pretende exportar o seu modelo de integração, sobre a cooperação, afirma Miguel Correia:

*“O Mercosul é um caso paradigmático das relações privilegiadas da Comunidade Europeia com a América Latina. Nos países do Mercosul somos os primeiros fornecedores, os primeiros clientes e os primeiros investidores.”*³³

O Mercosul tem que se convencer da idéia de que é um processo independente do modelo europeu, e isto implica em buscar o estágio do Mercado Comum como um desenvolvimento natural desse processo.

Para avançar o Mercosul tem que aliar dois fatores: segurança jurídica e a flexibilização dos compromissos jurídicos.

O Mercosul está submetido a requerimentos que podem ser, mas não necessariamente devem ser, contraditórios. Pelo contrário, visando a eficácia do processo de integração, precisamente por ser voluntário e entre nações que ainda não possuem um nível de estabilização econômica satisfatória para as expectativas dos investidores, é necessário que os governos estabeleçam um razoável equilíbrio entre tais requerimentos.

Um é o da segurança jurídica, expressa em regras de jogo com alto potencial de efetividade, derivado da qualidade do processo de criação normativa e das próprias normas, assim como da sua sustentação política como consequência da reciprocidade de interesses que expressam.

O outro, é a necessária flexibilização dos compromissos jurídicos, a fim de levar em consideração a dinâmica de transformação originada no contexto internacional.³⁴

³³ CORREIA, M.A – *Relações da U.E. com a América Latina: O caso do Mercosul*. In: F.Albuquerque Mourão et alii – *o Mercosul e a U.E.*, 1994, p.145 e ss.

³⁴ PEÑA, Félix. *Regras do jogo e instituições no Mercosul*. In: *Política Externa* - Ed. Paz e Terra, 1997, p.77.

Deve ser salientado nesse momento que a integração do Mercosul carece de regras de jogo e instituições de qualidade, aliás isto é determinante à sobrevivência do processo. Conforme Felix Peña – especialista em assuntos relacionados ao Mercosul – deve-se pensar que tais fatores condicionam a eficácia da integração, ou seja, a obtenção dos resultados esperados. O Mercosul pode captar no mercado mais investidores com sinais evidentes de consolidação institucional e mesmo por um perfil normativo mais definido.

O Mercosul pode se tornar um Mercado Comum caso mantenha duas qualidades: dar sinais de racionalidade econômica e manter uma precisão na linguagem jurídica. Além disto, a integração não pode estar alterando as regras do jogo no percurso das negociações. Os atos unilaterais arbitrários de órgãos intergovernamentais são rigorosamente abusivos e não correspondem à realidade da comunidade internacional. Torna-se desnecessário dizer que a região vira mercado de alto risco, apesar de ter funcionamento legitimado por estruturas internas.

É bom discutir que a indefinição de um órgão supranacional latino-americano pode repercutir mal, até porque pode ser um interlocutor dos grandes grupos de países, como por exemplo o NAFTA e a EU, e continua sendo um empecilho maior à cooperação intercontinental.

Depois, não se pode ignorar que hoje as grandes organizações e associações internacionais possuem uma espinha dorsal que é a supraestabilidade, algo que garanta credibilidade e segurança. O Mercosul fez opção até agora por órgãos meramente burocráticos e desprovidos de representatividade internacional.

Ocorre que para o Mercosul atingir sua plenitude, então deve dar prioridade às políticas de câmbio e tributária, caso tenha pretensão que a sociedade de integração se efetive nesse sentido. A integração propriamente dita pressupõe a existência de reformas tributárias, e adaptações para uniformizar as práticas dos países. Além disto um Mercado Comum exige uma política macroeconômica melhor articulada, evitando confrontos desnecessários. As

políticas macroeconômicas podem ser harmonizadas, de forma a facilitar o desempenho do processo.

Nesse sentido os quatro membros devem sofrer ainda reformas profundas, salientando-se as privatizações, reforma fiscal, eliminação de impostos, estabilização definitiva da moeda, entre outras, que, o Tratado de Assunção prevê como viabilidade para a existência do processo integrativo.

Para se ter uma idéia da complexidade existente – simplesmente, os Estados-Partes apresentam assimetrias (discrepâncias largas) de impostos provinciais, estaduais e municipais. Além disto, a proteção e defesa do consumidor ainda é algo recente em algum país. Portanto, sem querer ser um crítico desse processo, o Mercosul peca justamente naquilo que é fundamental para o tão sonhado Mercado Comum. Enquanto não houver um tratamento uniforme para certas áreas do processo, então iremos cair nas mesmas falhas das integrações anteriores.

No âmbito da coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, o principal objetivo é de garantir aos Estados Partes uma concorrência equilibrada no interior do Mercosul, e sua importância aumentará gradativamente em função do grau de liberalização do comércio alcançado pelos Estados Partes.

No que tange a adoção de uma tarifa externa comum e de uma política comercial comum frente a terceiros países, estes dois elementos têm por principal função assegurar a preferência comercial no interior da zona de integração, ao mesmo tempo em que fortalecem a posição dos Estados Partes do Mercosul nos foros internacionais.

Enfim, no que concerne à livre circulação no interior do Mercosul, este elemento, constituindo ponto de partida de todo o processo de integração entre os Estados Partes do Mercosul, deverá assegurar em qualquer desses Estados, a entrada efetiva, sem nenhuma restrição, dos bens, serviços e fatores de produção.

Acontece que o artigo referente à circulação desses elementos vem tendo uma aplicação tímida. Deveria incidir sobre bens, serviços e fatores de produção. Não houve a definição da real extensão dessa incidência. As mercadorias estão recebendo um tratamento diferenciado.

A falta de uma definição mais precisa sobre a amplitude da livre circulação no interior do Mercosul parece ter sido o resultado de um tratado inacabado. Aliás parece que a integração está voltada apenas para a liberalização do comércio de mercadorias.

É evidente que acaba aqui qualquer euforia com a integração latino-americana, na medida que vive de manobras de ocasião. Caso seja observado o Tratado de Roma – então veremos a falta de definição existente. Por livre circulação de bens deve entender a livre circulação de produtos manufaturados e agrícolas; no que tange aos serviços, a livre circulação dos serviços prestados normalmente contra remuneração, emprestando aqui a definição dada pelo artigo 60 do próprio Tratado. Finalmente, no que diz respeito aos fatores de produção, como indica o autor José Ângelo Estrella Faria, trata-se da livre circulação de trabalhadores e de investimentos diretos, estes últimos estando igualmente incluídos na noção de capitais.

Falta, portanto, ao Mercosul muita estrada para chegar efetivamente a um Mercado Comum. Fora o fato de que falta ainda medidas que favoreçam as liberdades. E nesse sentido - prejudica o livre estabelecimento comercial, e mesmo quanto às condições de fixação.

Todas essas liberdades aqui enunciadas estão incluídas nas previsões de trabalho enumeradas no Cronograma de Las Lenas, sabendo-se que a cada uma dessas liberdades foram dadas atenções distintas, motivo pelo qual se encontram em níveis de desenvolvimento diferenciado.

Nossa observação construtiva é de que o Tratado de Assunção dando prioridade à liberalização do comércio das mercadorias, negligenciou os outros sujeitos da livre circulação, os quais fazem ainda objeto de trabalhos preliminares.

Assim, fique registrado que o comércio das mercadorias ocupa um espaço primordial no Mercosul, não somente no que diz respeito à livre circulação, mas também no que se refere a todos os elementos constitutivos desse mercado.³⁵ É precisamente o momento para uma ampliação de propósitos, ou seja, efetivar o comércio de serviços e liberar o movimento de capitais, além de facilitar a circulação de trabalhadores.

Desde logo, fica a conclusão de que o Mercosul precisa da institucionalização apontada já para facilitar a consolidação da própria livre circulação de produtos, pessoas e capitais, como é almejado. Não importa se o custo disso será alto, mas a implementação de UM MERCADO COMUM exige órgãos capazes de mudar esse cenário provinciano. O Mercosul existe para si próprio e para o mundo, portanto, seu desempenho deve ser pleno, alcançando a excelência do seu funcionamento.

2.5 – A EVOLUÇÃO DO QUADRO TRANSITÓRIO

Quando se fala em institucionalização é necessário pensar que o Mercosul hoje tem ainda um cenário institucional bem indefinido, ou seja, carece de melhor tratamento. Apesar, das decisões terem sido divulgadas e legitimadas, pode-se perceber uma luta interna das delegações dos Estados-partes, e uma falta de sintonia sobre a melhor alternativa.

A primeira reunião do CMC ocorreu em Brasília, no dia 17 de dezembro de 1991; o GMC, por sua vez, reuniu-se por primeiro em 18-19 de abril de 1991 – na cidade do Rio de Janeiro.

³⁵ PEREIRA, A.C.P. – *Mercosul: o Novo Quadro Jurídico das Relações Comerciais na América Latina*. Rio de Janeiro. Editora Lúmen Júris, 1997, p.88.

Os respectivos órgãos tiveram seu funcionamento detalhado pelos Regimentos próprios e debruçaram-se sobre atividades nas mais diversas áreas de abrangência do Tratado de Assunção.

O GMC, na sua IX Reunião (Assunção, 21-22 de abril de 1993), entendeu pela necessidade de criar o Grupo *Ad Hoc* sobre aspectos institucionais, através de resolução, tendo como tarefa o cumprimento do estipulado pelo Cronograma de Las Leñas.³⁶

Aliás, todas as delegações concordaram em manter o Tratado de Assunção como instrumento básico do processo de integração.

Ocorre que há contradições naquilo que propuseram as conhecidas delegações de cada país, senão vejamos que quanto à natureza jurídico-política dos futuros órgãos do Mercosul – houve uma amostra de aprovação nominal pela opção intergovernamental, porém a Argentina sugere um órgão independente dos governos para atender o interesse comunitário; enquanto a delegação brasileira deseja que o Mercosul seja dotado como personalidade jurídica internacional. E a delegação uruguaia é mais direta na proposta: usar de flexibilidade no momento de criar a pessoa jurídica.

Quando se menciona a possibilidade de novos órgãos, então surge uma discussão abrangente sobre a ampliação do desenho institucional. Caso estivesse tudo perfeito, então não haveria a vontade e aumentar esse desenho organizacional. Fala-se em Parlamento do Mercosul – Fórum de Consulta Econômico e Social – Tribunal de Justiça.

A delegação paraguaia defende ainda, um órgão novo que deve cumprir as funções de um Tribunal independente ou Corte de Justiça, isto prova que à vontade mostrada (explicitada) pelas representações de cada Estado-parte é bem próxima de uma estrutura mais bem acabada. Isto fora registrada e deixado como documentação das delegações, e não se trata absolutamente de decisões passageiras. O que aparenta é que o Mercosul precisa

³⁶ VENTURA, D. de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do Mercosul*. RGS, Livraria do Advogado Ed., 1996. p.47.

sociologicamente de uma retaguarda não somente técnica - mas mais representativa da grandeza dessa integração.

Fora o que há também demonstrações pelas delegações em Las Leñas de que o **direito comunitário** (grifo nosso) deve tomar espaço nesse momento estratégico. Aliás, deve-se observar que as regras estáveis nessa integração são fundamentais à sobrevivência, e para ditar um ritmo mais internacionalizado e cativante às relações. Não se trata de copiar modelos, mas dar amostras de progressos qualitativos. Hoje, as normas de direito comunitário já possuem aplicação direta em boa parte do mundo, com reduzidas demonstrações de falta de efetividade.

É preciso ter a ousadia de admitir que a constituição paraguaia está bem afinada com essa realidade. A nova Constituição admite mesmo uma ordem jurídica supranacional, que facilite a institucionalização. E não se pode deixar de mencionar que os países membros tem percebido a importância dessa nova ordem jurídica, que poderia simbolizar um ingresso em definitivo num foro de debates internacional (tornando-se um ator do cenário de modo ajustado e consolidado).

Os próprios países envolvidos na integração reconhecem no fundo a falta de trato com assuntos tão exigentes. E quando se observa com agudeza o realizado em Las Leñas — pode-se surpreender pelo detalhamento das propostas, pelo grau de conhecimento sobre direito comunitário e pela vontade política demonstrada. Parece que diante disso — o cenário pede um aprimoramento espontâneo e natural do Mercosul.

Não existe originalidade no Mercosul, desse modo, sem a submissão racional a um processo menos corporativo e mais independente. As delegações reconhecem em documentos suas dúvidas e desafios, e nada absolutamente fora terminantemente acabado. Tanto que não há ainda pelo Mercosul um fechamento desse debate, que se torna hoje público e notório. O Mercosul é assunto aberto a toda sociedade, não há exclusivismo nessa questão.

Apesar de não aparecer o termo **supranacionalidade** ou mesmo institucionalização, tal organismo (Mercosul) possuiria claras feições supranacionais, pois representaria o interesse comunitário e constituiria um poder efetivo ao seu serviço³⁷. Inclusive, houve sugestões diretas: seria composto por quatro especialistas de grande prestígio e reconhecida competência em temas de integração, cujos mandatos corresponderiam a dois anos. Ficariam independentes dos governos que os nomeassem, devendo residir na Sede do organismo, de forma permanente. Esta aposição é marcante face ao predomínio absoluto e presença exclusiva, até o momento, dos atores governamentais na dinâmica institucional do Mercosul.

Aliás, os atores governamentais perdem peso a cada encontro do próprio processo, pois se percebe que a vontade predominante é tornar o Mercosul um organismo menos influenciado por caprichos políticos. Uma preocupação estratégica é garantir a democracia, enquanto que o organismo funcione por conta própria³⁸. A estrutura desenhada em Las Lenãs está próxima de um processo irreversível, ou seja, não dá para fugir dos projetos antigos. A América Latina precisa se libertar definitivamente das amarras do corporativismo e do elitismo estatal, e viver seu tempo em plenitude de liberdade organizacional.

Isto significa que as decisões do Mercosul serão do Mercosul, e não do consenso politizado dos Estados, deve cair por terra aquele tal oportunismo político que atrapalha tanto essa região. Integração não é tópico de campanha política – eleições – é mais do que isto, a formação de uma sociedade consciente e unida para fazer conquistas independentes.

³⁷ Nota: Os autores brasileiros que defendem a intergovernamentalidade no Mercosul são pouco numerosos. A doutrina pátria defensora da supranacionalidade é mais numerosa. Samuel Pinheiro Guimarães pronuncia-se pela tese acima - dizendo que a supranacionalidade esbarra nas assimetrias entre os Estados-membros e nos graus muito diversos de dependência do comércio intra-Mercosul. Os países são muito diferentes quanto à população, território e aspectos econômicos. Já o professor Cachapuz de Medeiros sustenta que quando se trata do sistema de solução de controvérsias - diz que futuramente, dependendo da marcha do processo integracionista, é lícito pensar em um Tribunal Supranacional para o Mercosul. (Fonte: ILHA, Adayr da Silva. *O Mercosul em Movimento II*. Porto Alegre, CCSH-UFSM, 1999, p.29-33.).

³⁸ Nota (2): Essa eclosão espetacular de acordos ditos regionais tende a modificar totalmente a estrutura tradicional do direito, pela transformação que ela opera sobre as soberanias como a tradição nos havia legado. No cerne desses acordos, sem dúvida, os Estados-nações continuam a ser a referência para a tomada de decisão referente ao contexto nacional. Contudo -, ao lado das normas de direito propriamente ditas, existe toda uma normatividade que emana das concepções e das vivências dos sujeitos e dos grupos que pertencem a essas comunidades, e que transformam a paisagem da soberania nacional tradicional. (Fonte: ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e Globalização: lições de Filosofia do Direito e do Estado*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.156-157).

3. OS ENTRAVES PERMANENTES E AS CONDIÇÕES ASSIMÉTRICAS DO MERCOSUL – DESAFIOS À SOBREVIVÊNCIA DA INTEGRAÇÃO

Como já visto, o Mercosul tem alimentado a esperança da sociedade latina de ser uma alavanca para o advento de organizações e integrações maiores, quem sabe do hemisfério. Porém, o que se vê hoje é um acanhamento nas propostas institucionais, onde poderia haver um avanço significativo (já que são seis países de peso envolvidos nessa integração). Ocorre que, esses países justificam a sua presença com posições predominantemente políticas, e não incorporam um modelo novo de atuação na área internacional.

A integração tem sido alvo de tendências modernas nada salutares, tais como as novas formas de mediação e corporativização dos interesses. O neocorporativismo, diferente do corporativismo fascista, hierárquico e centralizador, caracteriza-se por ser um sistema de barganha, gestão, administração e acomodação de interesses. Parece conviver a integração com duas formas paralelas de resolução de conflitos: - a formal e a informal.

E o que acontece acaba sendo que não raro, a informalidade de procedimentos empíricos voltados à obtenção de consenso e à dispersão das contradições sociais, que abrangem desde a distribuição de verbas para os correligionários políticos à prática do clientelismo político, há uma suplantação do formalismo das instituições legais.

O Estado recorre a lógicas contraditórias na medida que não consegue compatibilizar a adoção de políticas com procedimentos legais estabelecidos. Os países passaram a cultivar uma saída simplória para o agravamento da crise social, que é legitimar o seu comportamento por meio de uma ética de convicção e oportunista. Os fins justificam os

meios. Os países passam a fazer manobras para garantirem a sua participação na integração (até por conveniência) ¹.

E a crise econômica afetou, ainda, a efetividade das instituições jurídico-políticas dos países latino-americanos em pelo menos três aspectos diferentes:

- a) gerando demandas contraditórias de difícil ou mesmo impossível compatibilização;
- b) dificultando a existência de valores compartilháveis pelos diferentes grupos e classes sociais;
- c) tornando problemática a existência de razões motivadoras das condutas individuais.²

A verdade é que o agravamento da crise social na América vem impedindo uma constância na formação de instituições sólidas, pelo contrário diante de tanta desigualdade e miséria – se relativizou a existência de valores compartilháveis por classes sociais distintas. A própria mídia vem contribuindo para mostrar que a ordem estabelecida não tem funcionado, e isso abala a estrutura e projeto da integração.

Todos esses fatores, conjunta ou isoladamente, exercem profundo impacto sobre a efetividade das instituições jurídico-políticas. Por essa razão, no momento em que se busca consolidar o processo de integração regional entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, não se pode perder de vista a influência que a relação crise política – crise econômica terá para a efetividade das instituições políticas e jurídicas do Mercado Comum.

Os países atrapalham mais do que solucionam problemas, e isto vem vindo sem qualquer preocupação marcante, apesar do êxito aparente da integração. A situação interna desses países ainda não assegura uma condição mínima para que o processo caminhe de forma explícita. No fundo a agenda desses países colidem com as propostas globais e neoliberais do cenário atual, pois não conseguem modernizar seus governos e gestões. O Brasil, por exemplo, vive adiando reformas estruturais no Congresso Nacional, e a cada ano o discurso se pulveriza com tentativas inglórias.

¹ AMARAL, Jr., A. *Questões Políticas e Institucionais*. In – Mercosul: *Desafios a Vencer*. – CBRI, 1994. p.16

² AMARAL, Jr., A. do. *Op.cit.* , p.16.

3.1 - OS ENTRAVES E ASSIMETRIAS DOS PAÍSES DO CONE SUL

É verdade que a fixação de metas comuns pelos quatro países do Mercosul pode atuar como fator capaz de eliminar da agenda interna de cada Estado os eventuais óbices que dificultam a integração. Este fato sucedeu quando da formação da CECA-Comunidade Européia do Carvão e do Aço,³ propiciou as condições para que o governo francês enfrentasse problemas internos com os mineiros e metalúrgicos com base nas metas ajustadas com os demais parceiros da Comunidade. Entretanto, no caso brasileiro, a persistência da crise econômica pode ser fator limitante para a concretização dos objetivos previstos pelo Tratado de Assunção. A crise econômica e mesmo social diminui o grau de efetividade das instituições jurídico-políticas ao mesmo tempo em que a reduzida efetividade das instituições dificulta a execução de qualquer política governamental.

Em segundo lugar, é preciso considerar o impacto da dicotomia entre as prioridades internas versus compromissos internacionais – relacionados ao processo de integração. Não dá para negar que o modelo brasileiro de substituição de importações se esgotou, e que atrasou a trajetória brasileira. Os países precisam sair dos vícios e fixações do capitalismo nacional, e romperem com estruturas mantidas desde a década de 50.

Brasil e Argentina vêm mantendo constante diálogo para a superação de barreiras na área de política cambial. Apesar do maior intercâmbio comercial, existe ainda obstáculos sendo colocados nesse sentido, de forma a tumultuar o processo.

E para dizer que as diferenças e entraves são econômicos, aí vai uma enorme distância. Na verdade, como temos percebido, a falta de harmonização ou coordenação dos regimes de promoção industrial no Mercosul é dificultada pelos modelos de desenvolvimento escolhidos pelos países. As regras relativas às concorrências públicas são exemplos vivos desta realidade. A preferência em favor da aquisição de bens produzidos no país nas compras governamentais, determinadas pela Constituição Brasileira, tem sido objeto de

³ AMARAL, Jr., A. do *Op.cit.*, p.16.

pressões constantes por parte dos demais parceiros do Mercosul, principalmente da Argentina.⁴

É nessas circunstâncias que entram o processo de revisão constitucional⁵ com certeza, terá extraordinária importância para a facilitação à plena efetivação do Mercosul. Ou países como o Brasil acabam tomando consciência dessa realidade, ou senão a defasagem se alargará - dificultando a trajetória (inclusive pondo em comprometimento à sobrevivência da integração).

Certas opções brasileiras colidem com o projeto de integração, basta pensar que a carta magna dá mais atenção a prioridades de caráter doméstico, sem atentar para o processo de integração ao qual está inserido. Isto pode produzir efeitos indesejáveis para a consolidação do Mercado Comum. Enfim, o Brasil em 88 não deu, ainda, amostra cabal de querer ingressar no século XXI como um ator de peso no cenário internacional. Parece que prevalece, ainda, a tentativa de resguardar-se de discussões e debates macros. Os países latino-americanos fogem das possibilidades e brechas colocadas pelo contexto.

Basta dizer que no Brasil – como lembra Alberto do Amaral⁶, lastimavelmente, nem os direitos sociais foram regulamentados, ou se apresentam com sua eficácia plena. Há uma ausência permissiva de regras que possam representar um cenário mais compatível com a realidade social. Um país que deseja ardentemente formar um mercado comum - deve começar por mudar sua atuação na área jurídica e institucional. Sem reformas estruturais e regras claras no âmbito social – fica difícil acreditar que haja uma uniformização legislativa no Mercosul.

⁴ Nota: A reafirmação desse projeto depende de uma integração coletiva, deixando de lado as exacerbações nacionalistas que frustraram as tentativas anteriores de integração econômica internacionais, como também as interferências negativas de organizações corporativistas, assim como extirpar a elitização fisiológica, sempre nociva aos interesses sociais. A formação de monopólios, oligopólios, cartéis e quaisquer outros tipos de privilégios discriminatórios devem ser neutralizados. (Fonte: BITTENCOURT, Rubens. *Instituições de Direito Econômico -Mercosul & Globalização*. Curitiba, Juruá Editora, 1996, p.149.).

⁵ Nota: Fernando Henrique Cardoso apresentou - para a primeira eleição - cinco propostas básicas envolvendo as reformas do Estado, administrativa, fiscal, da previdência social e a privatização de estatais. Na realidade só a privatização foi realizada. As reformas proclamadas como importantes e imprescindíveis têm ficado ao sabor de acordos políticos, com sucessivos adiamentos. (Fonte CASTRO, Celso A. Pinheiro. *Sociologia Aplicada ao Direito*. São Paulo, Atlas, 2001 ,p.267).

⁶ AMARAL Jr., Alberto do Op.cit,p 17.

É o momento de questionar até que ponto o Mercosul tem sido o desejo das sociedades nacionais dos países-membros e não como projetos dos respectivos governos.⁷ A participação social na discussão das decisões referentes à criação e institucionalização do Mercosul tem sido desigual nos diversos países. Na Argentina e no Uruguai, essa participação é sensivelmente maior do que a verificada no Brasil. Aliás, a idéia da institucionalização tem sido veiculada no Brasil como uma bandeira ainda pouco conhecida, ou seja, a ampliação da participação social é fundamental.

Na medida que a sociedade esteja alijada da discussão institucional do Mercosul – isto significa ao que parece, que a integração é de domínio privado apenas por comerciantes, empresários e acadêmicos. Além disto, existem setores e regiões em alguns países (como o Brasil) - onde prevalecem abordagens pejorativas. O Mercosul para o Nordeste brasileiro é considerado uma questão secundária, ou quase irrelevante. O Mercosul - estruturalmente – deve se tornar então, uma aspiração de toda a sociedade. Longe, sem dúvida, de estar sendo um mero projeto governamental.

Brasil e Argentina acabam sendo as pontas de lança desse processo, pois podem garantir aparentemente o êxito do Mercado Comum, isto se as crises internas não impedirem o seu melhor funcionamento. Agora ninguém esconde o temor existente devido às assimetrias que cercam esses atores do Mercosul, senão vejamos por exemplo, a elaboração dos modelos macro-jurídicos em torno das instituições.

As questões institucionais são entraves fortíssimos, que por vezes são escamoteados pela imprensa. O enfrentamento do assunto tem gerado muita controvérsia e incerteza. As instituições vigentes hoje são, ainda, transitórias na acepção do termo, por não traduzirem uma realidade sócio-jurídica adequada. Tanto o Grupo e Conselho do Mercado Comum – são modalidades improvisadas de atuação, devendo em curtíssimo prazo ser substituídas por órgãos melhores ajustados ao desejo organizacional. Isto se houver uma aspiração de impulsionar a integração para algo mais sério.

⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto Regional e Internacional*. São Paulo. Edições Aduanciras, 1993, pp. 132-133.

As indagações colocadas nesse momento de aprimoramento sociológico do Mercosul – são as seguintes:

- Qual será o perfil institucional do Mercosul?
- E qual será a conformação institucional da integração?
- Quantas serão as instituições criadas e quais as suas atribuições?
- Quais serão as características dos procedimentos decisórios no âmbito do Mercado Comum?

O pensamento atual tem colocado relevo na importância das instituições para a vida social. As instituições deveriam ter características mínimas:

1. Possibilitam a incorporação dos agentes sociais determinando em que condições os atores são considerados habilitados;
2. Definem a maior ou menor probabilidade de que certos resultados venham ocorrer;
3. Agregam e estabilizam a organização dos agentes que interagem com a instituição;⁸
4. Induzem a padrão de representação que pressupõem o direito de falar em nome de outro, bem como a capacidade de obter o reconhecimento e adesão dos representados em relação às matérias decididas pelos representantes;
5. Permitem a estabilização dos agentes, representantes e expectativas. Os representantes das instituições podem esperar, de outros atores, a ocorrência de certos comportamentos que variam dentro de um nível limitado de possibilidades;
6. Ampliam o horizonte temporal dos atores, já que é possível esperar que as interações institucionalizadas continuem a ocorrer no futuro ou que sua alteração ocorra de maneira lenta e previsível.

Esse processo que é enunciado aqui, promove uma espécie de consciência de que a integração depende objetivamente da institucionalização como algo irreversível. A reação da comunidade internacional será outra caso o Mercosul avance e expanda sua condição de integração efetiva e consolidada. Isto quer dizer que a implantação definitiva do processo

⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op.cit.*, p. 132-133.

integracionista depende da criação de instituições permanentes de caráter comunitário e supranacional. Não dá para conviver com certas anomalias e distorções – pois é exigido mais dia menos dia um processo de institucionalização integrado, que supere essa atual composição intergovernamental.

O problema surge, porém, no momento em que a criação de órgãos comunitários exige algum tipo de restrição da soberania dos Estados, algo, aliás que se choca com o princípio da soberania absoluta, ardentemente defendido pelos Estados latino-americanos. A criação de instituições supranacionais significa dar um passo à frente em relação ao estágio em que presentemente nos encontramos. Na fase atual, os órgãos do Mercosul privilegiam apenas os relacionamentos intergovernamentais, sem qualquer caráter de supranacionalidade.⁹

Por outro lado, isto não quer dizer que a criação de órgãos comunitários, por seu turno, venham comprometer aos Estados-membros. A vontade de superar essa fase atual implica em não abandonar as raízes políticas e governamentais, pois não dá para reestruturar o Mercosul sem a contribuição mínima dos Estados. Depois, na Europa os países foram assimilando gradativamente as mudanças encontradas na integração articulada. É evidente que os interesses governamentais forçosamente serão afetados, e ninguém espera uma evolução romântica do Mercosul.

A experiência européia mostra que procedimentos decisórios baseados em consenso – criam aparentemente obstáculos para que se consolide o processo de integração. A diversidade e multiplicidade dos interesses devem ser respeitados, isto acontece com a UE. Evidentemente, a complexidade existente fora superada com mecanismos improvisados pelos próprios envolvidos. Não há notícia da Europa de conflitos irreversíveis, apesar do histórico de cada país. Não se vê intervenção estatal, ou mesmo ameaça à integridade da UE.

⁹ NOTA: Segundo o Prof. José Roberto Franco da Fonseca – Mercosul criou um órgão deliberativo (o conselho), um executivo (o GMC), um órgão político (a comissão parlamentar) e um órgão arbitral.

No caso do Mercosul, o problema tem importância ainda relativa, pois os Estados-partes são muito heterogêneos. Mas, nada existe de impedimento político NESSA SITUAÇÃO, já que as diferenças são superáveis. Alguns especialistas exageram numa abordagem demasiadamente realista: pressupondo ser uma temeridade uma integração com decisões em consenso. O sistema decisório a ser criado deve refletir a diversidade de peso econômico e demográfico dos parceiros a partir da instituição de um sistema de votação ponderada para certas matérias que exigem maior flexibilidade. As matérias rotineiras poderiam ser submetidas ao princípio da maioria simples.

A UE, ao adotar o sistema de votação ponderada, instituiu critério que procura respirar o peso econômico e demográfico dos Estados-membros – aliás, uma medida de justiça social. Assim, por exemplo, Luxemburgo tem peso 2 numa escala de 1 a 10, enquanto a Inglaterra, França, Itália e Alemanha têm peso 10. Para se obter uma decisão pelo sistema de maioria qualificada, é necessário alcançar 54 dos 76 pontos possíveis.¹⁰

Ao que parece, critério análogo terá que ser estabelecido no caso do Mercosul, de modo a respeitar a profunda assimetria econômica e demográfica. Não dá para comparar um voto do Brasil com aquele sugerido pelo Paraguai, sem o desmerecimento do vizinho. Ninguém, obviamente, pensa em simplesmente transplantar o modelo europeu para o Cone Sul.

A verdade é que a América Latina se constrange de usar mecanismos semelhantes aos utilizados na Europa, de qualquer forma sabem os países-membros do sucesso e da harmonia daqueles países. Sem haver uma busca acentuada por esse assentamento de pretensões, ora fica o impasse institucional. Não se pode esperar que a região mostre inferioridade diante de desafios tão interessantes. Não se trata de reproduzir modelos nessa integração. O objetivo parece ser assimilar bem outras propostas, e mesmo evitar o comportamento de xenofobia.

¹⁰ WIETHOLTER, Rudolf. *Materialization and Proceduralization in Modern Law*. In TEUBNER, Gunter. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlim, Walter de Gruyter, 1985.

O plágio é nesse caso algo totalmente descartado; e isto implica numa opção consciente pelo modo de integração latino – porém com adaptações daquilo que for adequado. A parte institucional da U.E. é o ponto forte a ser considerado, e isto mostra que o Mercosul está disposto a adotar aspectos fundamentais para efetivar sua condição de Mercado Comum. Caso isto não prossiga com o ímpeto esperado, nesse sentido fica comprometida a proposta apresentada.

A criação de instituições comunitárias e supranacionais suscita a questão relativa à natureza da política regulatória a ser adotada quando da implantação definitiva do Mercosul. Qual será a filosofia regulatória que orientará a elaboração normativa necessária para a consolidação do Mercado Comum? O objetivo visado será a regulamentação minuciosa e pormenorizada das diferentes áreas do Mercado Comum? Essa situação é colocada nesse trabalho como uma interrogação a ser refletida.

- Mercosul não pode conviver com a indefinição institucional, e parece que tudo aparentemente está ajustado. Não se pode chegar a uma meta sem ter meios materiais de alcançá-la. O Estado não pode mais, segundo Amaral Jr.,¹¹ bancar todas as situações favoráveis utilizando o direito como instrumento para modificar as condições do mercado.

O Mercosul precisa, segundo esse autor, harmonizar a perspectiva de políticas regulatórias – num misto entre a racionalidade formal necessária para a organização do Mercado Comum, a racionalidade material, voltada para a definição de metas e resultados. E deve existir a racionalidade reflexiva, que se preocupa em estabelecer premissas estruturais com vistas à organização da cooperação social.

Tal integração, portanto, precisa adequar-se a realidade institucional vigente, pois se impõe uma estrutura diferenciada, que trata um cenário compatível com a nova realidade existente. O novo contexto internacional, tem forte demanda por organizações bem delineadas.

¹¹ JÚNIOR, Alberto do Amaral. – *Mercosul – Questões Políticas e Institucionais*. In: *Mercosul: Desafios a Vencer*. SP, CBRI, 1995, p.21.

A racionalidade formal vai se dar quando houver de fato, a constituição e organização de um Mercado Comum, principalmente com a institucionalização da livre circulação dos fatores produtivos: bens, serviços e capitais, sem a qual o Mercado Comum não poderá viabilizar-se. As assimetrias entre os participantes do Mercosul, entretanto, impõem a fixação de objetivos e resultados, que não poderão ser alcançados pelo livre jogo das forças do mercado.

O Mercosul tem que expandir no aspecto institucional para compensar suas carências no setor organizacional, ou seja, ganhar em competência e força internacional. Sua meta não pode ser a manutenção de uma agenda doméstica, nem cultivar um processo de integração contido e perdido (confuso em sua proposta). Não se pode transferir responsabilidades ao Estado e muito menos ao mercado. Está no momento histórico de definir-se uma trajetória institucional definitiva, que possa tornar sua inserção no cenário mundial certa, sem recomendações e quaisquer ressalvas.

O Estado está falido e se demonstra cada vez mais limitado, incompetente e confuso para lidar com sua própria subsistência política. E o mercado tão apregoado por Adam Smith vem sendo ponto de maior vulnerabilidade, portanto, não há como fugir da escolha consciente de rumo. A integração depende menos de forças políticas ou ideológicas, e sim de seu próprio volume de inspiração, ou seja, a vontade coletiva prevalece na anuência de decisões fundamentais.

A prova maior da total desorientação dos Estados membros veio como explica o professor Luiz Olavo Baptista¹², com a precipitação em formalizar o tão sonhado Mercado Comum. Ora, sem ver o interesse nacional, ou sem qualquer planejamento, se propuseram (os presidentes Collor e Menem) as autoridades de Brasil e Argentina a dar uma data histórica par ao início do Mercado Comum. Isto demonstra um total despreparo técnico, pois 1º de janeiro de 1995 nada significaria em termos reais. Apenas há uma lembrança de que o Tratado definitivo constituindo o mercado comum fora firmado em seus respectivos mandatos.

¹² BAPTISTA, L. O. *Mercosul – A Estratégia Legal dos Negócios*. São Paulo, Maltesc, 1994, p.125.

O maior entrave no Mercosul é também esse tratamento de indiferença e omissão vindo pelos parlamentares, que deixam o Executivo fazer o que pretende sem o mínimo critério, ou seja, há uma adesão cega às propostas oferecidas em assuntos internacionais. O parlamentar latino tem comportamento de fuga ao abordar questões polêmicas do cenário internacional. Luiz Olavo¹³ afirma que há até uma atitude de conivência nessa situação acima descrita.

A temperatura política esquenta apenas quando existe algum motivo qualquer para discursos inflamados. Essa falta de questionamento pelo parlamento latino demonstra além do despreparo explícito, a ausência de espírito público¹⁴. O risco do Mercosul está no sentido de estar sendo traçado em gabinetes fechados, e vem sendo implementado em prazos incompatíveis. O cronograma estipulado vem queimando etapas, ou formalizando datas que não equivalem à realidade. A U.E. passou por transtornos sem fim para chegar ao planejado. E resta ao Cone Sul ter mais moderação e cautela para alcançar a meta delineada.

O Mercosul sobrevive segundo o referido mestre e doutor caso haja planejamento e atitude não precipitada. O momento atual é de decidir de modo assertivo qual será o esquema institucional pretendido. Para isto é exigido estudo e avaliação das possibilidades colocadas no cenário latino.

Mas no que pese o valor da posição explicada – o Mercosul sabe que há uma emergência pela supranacionalidade. Na Europa, o enfraquecimento (as limitações) dos estados deu resultado a uma espécie de confissão de impotência dos Estados, além de um bom planejamento, então é necessário notar quando certas posturas estão declinantes.

¹³ STELZER, Joana. - *U.E. e Supranacionalidade – Desafio ou Realidade?* Curitiba, Juruá Editora, 2000. p. 83.

¹⁴ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (ORG). – *ALCA e Mercosul – Riscos e Oportunidades para o Brasil*. Artigo do Prof. Sérgio Jaguaribe intitulado “ Mercosul e as Alternativas para a Ordem Mundial”. Brasília, FUMAG, 1999. p.34.

Depois o próprio Mercosul não é apenas um sistema que proporciona uma ampliação de mercado, mas trata-se de um instrumento fundamental de política externa. É importante manter a iniciativa de formar-se uma política externa comum, tendo em vista as alternativas de ordem mundial.

3.2– A PREVALÊNCIA DA ESTRUTURA PROVISÓRIA NO MERCOSUL

A institucionalização do Mercosul é, sem sombra de dúvida, um evento que ainda não chegou ao seu desenlace nem este ocorreu em dezembro de 1994 com a firma do Protocolo de Ouro Preto.

Havia instituições provisórias, entre elas o Conselho e o Grupo Mercado Comum Permanente, criados pelo Tratado de Assunção, e a eles se acrescentou a Comissão de Comércio de Mercosul, que também faz parte do mecanismo para a solução de controvérsias.

Veja que por exemplo, o capítulo II do Tratado de Assunção insiste num delineamento de seus órgãos, com a evidência de uma determinada transitoriedade. Houve como suposto pouca modificação substancial nessa estrutura. Assim é que a estrutura orgânica, que fora gerada do tratado, teve tempo certo de duração. Logo em seguida viria o Protocolo de Ouro Preto, sem um caráter ainda definitivo¹⁵.

Vivemos ainda na expectativa de que passe essa transição, pois o Mercado Comum não se constituiu e não cabe fazer o relato de sua criação, mas, antes, pensar nas hipóteses que o presente e o futuro nos oferecem em relação às instituições do Mercosul¹⁶. É o projeto político, sem dúvida, que vai determinar as instituições necessárias. E cabe dizer que essa forma provisória e essa abordagem quase circunstancial com que esse países tratam da

¹⁵ BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul suas Instituições e Ordenamento Jurídico*. São Paulo. Ltr. p. 93.

¹⁶ Nota: O Mercosul passa por mudanças de paradigmas, o que implica em mudanças de valores - provocando profundas alterações nos procedimentos, padrões e rotinas admitidos numa determinada comunidade. Tornar-se um mercado comum é uma tarefa coletiva (DIAS, Reinaldo. *Fundamentos de Sociologia Geral*. Campinas. Editora Alínea. 2000, p.298).

integração faz parte do script traçado. Ninguém espera na América Latina um projeto acabado e organizado.

E não é em vão que já dissemos nesse trabalho que falta vontade política e mesmo resolução para contornar entraves tradicionalmente colocados pelo histórico desses países.

Essa luta institucional entre o provisório e o definitivo vem causando profundo mal estar no contexto internacional, pois na AL prevalece esse espírito pouco aguerrido de adotar mecanismos de transição, e uma ausência de compromisso que assusta, pois chega a inércia proposital.

É imprescindível adotar algumas decisões nesse estágio do Mercosul, onde se pode fazer um estudo global da situação, visando uma destinação bem refletida. É preciso sair desse marasmo latino de permitir que esteja continuamente em transição sua situação externa. Cabe a esses países participantes ativos do Mercosul, mudar esse cenário histórico.

No que pese a posição do professor Luiz Olavo Baptista, de que a integração econômica sem supranacionalidade – chegou a ser bem sucedida, no caso do Benelux.¹⁷ Tal integração se transformara numa união econômica, sem precisar de órgãos supranacionais. Ocorre que havia nesse sentido um compromisso de dar continuidade ao projeto.

Os signatários do tratado fizeram com que a obrigação de cumpri-lo não se perdesse, ou seja, houve uma espécie de respeito à lei, que caracterizou bem e deu especificidade à integração.

Os projetos europeus se caracterizam pelo cumprimento normativo, e buscam terem perspectiva a visão do presente e do futuro, com uma agenda a ser cumprida à risca. Ao contrário, o Mercosul vem adiando algumas decisões ora normativas, ora administrativas, e tal situação traz um atraso significativo no sentido de dar um perfil definido ao desenho institucional da integração latina.

¹⁷ BAPTISTA, L. O. *Op.cit.*, p.96.

Segundo o professor Guido F.S. Soares, que trata das normas envolvidas no Mercosul, afirma que tais normas visam a criação de novos órgãos, outras a implementação do sistema legislativo no concernente aos acordos setoriais. Deixa claro, o mestre, que deve haver uma atividade normativa¹⁸ no Mercosul.

Na posição bem delineada do Doutor Guido Soares com efeito, no futuro haverá necessidade de criação de regras transnacionais que expandam ou modifiquem o Mercosul, de forma a tirá-lo da provisoriedade. A proposta não pode ser mitigada, mas deve prevalecer um arcabouço jurídico coerente que dê consistência a esse consenso das partes.

Prevalece ainda, nesse sentido, no Mercosul uma organização parecida com a OMC. O GMC passa a ser o foro em que se negociarão os tratados propostos pelos Estados-membros, pelo GMC e pela comissão interparlamentar e pelas reuniões de ministros. Há assim uma organização política, que resolve tudo dentro de uma perspectiva doméstica e redutora da realidade. O modelo adotado aqui não sinaliza um avanço estrutural.

Apesar da diferença política entre às integrações, onde exista uma distância grande no aspecto funcional, tanto no Mercosul como na U.E. há uma proposta objetiva de alcançar um alvo maior diante de um cenário internacional tão sensível às mudanças globalizadas. Não há como resistir às transformações em organizações e integrações que compõem à comunidade internacional.

O Mercosul vem mantendo uma estrutura facilmente entendida como retrógrada, até porque o regime presidencialista impõe uma atividade mais reservada e ensimesmada em suas principais decisões. A política externa acaba sendo dirigida integralmente pelo Executivo,¹⁹ e o controle geral como se prevê vem dos presidentes, que tornam as decisões reforçadas e enviesadas por fatores internos. Não existe aqui como no parlamentarismo uma participação mais compartilhada e democrática. As normas comunitárias são nesse último

¹⁸ BAPTISTA, L.O. *Op. cit.*, p. 96.

¹⁹ Nota: A América Latina tem-nos apresentado um quadro melancólico do quanto o presidencialismo vem servindo à ditadura, ao despotismo e ao populismo. A história política da AL mostra com riqueza de exemplos, que as tentativas do Legislativo de conter o avanço do Executivo na área de sua competência, não raramente, assumem conotações de obstrução aos elevados e patrióticos propósitos do governo. (Fonte: GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo*. Porto Alegre, CPGD-UFSC, 1995, p.129).

caso – geradas pelos ministros,²⁰ que fazem delas supranacionais e obrigatórias. E no país do Mercosul seria inconstitucional tal atitude.

Como se mostra a criação de normas comunitárias nessas matérias não poderia ser delegada ao Executivo, ou a um órgão que tivesse as mesmas funções dele, ainda que internacional, a não ser que fosse modificada a Constituição.²¹

Como se percebe há entraves de ordem constitucional no sentido do Mercosul sair desse quadro institucional provisório, e isto depende da vontade política dos países-membros, de modo a alterarem o texto maior da nação. O Brasil, por exemplo, se adequa a esse estado de impasse neste particular, e teria que providenciar mudanças que pudessem assumir um caráter definitivo.

Hoje o modo pelo qual se pode criar normas no âmbito comunitário, no atual sistema constitucional brasileiro, parece ser pela via de tratados que dependem, sempre, de aprovação pelo parlamento.

Isso faz com que haja o privilégio pelo processo de integração da ocorrência de mecanismos de cooperação, já que há a impossibilidade atual de fazê-lo por outra via.

E deve-se considerar que a função legislativa do Conselho – como aquela, menor do GMC, ficam limitadas às matérias internas do Mercosul.

O que ficou estabelecido no Tratado de Assunção foi que compete ao Conselho não só a condução política do Mercado Comum, como a tomada de decisões para a sua implantação. E isto fora ratificado posteriormente no Protocolo de Ouro Preto. Nesta última competência decorre um poder decisório. Cabe a este, portanto, administrar e executar o Tratado e atos complementares durante o chamado período de transição.²²

²⁰ BAPTISTA, L.O. *Op.cit.*, p.97.

²¹ Nota: A constituição brasileira por exemplo teria que ser revisada, ajustando-se à realidade de um Mercado Comum, e o cientista social Paulo Roberto de Almeida aponta que nem o parágrafo único do art. 4 da CF-88 - aponta para essa realidade fática, apenas assume um caráter declaratório. (Fonte: SOARES, Esther Bucno. *Mercosul - Desenvolvimento Histórico*. BH, Del Rey, 1997, p. 31).

²² Nota: O jurista brasileiro Luiz Olavo tem externado a posição de que o Mercosul deve continuar nesse rumo pelas características especiais de que se reveste[...] Entretanto, alguma flexibilidade deverá ser

Ocorre que essa transição vem tomando um caráter pouco favorável ao desenvolvimento pleno da integração. Senão vejamos, que as normas comunitárias ficam sem função nesse estado de coisas, pois não poderia tal tarefa ser delegada ao Executivo. A Constituição teria que ser adaptada a esse contexto internacional da implantação das normas chamadas comunitárias.

Não houve o encerramento dessas competências com o término cabal do denominado período transitório, e até houve um ampliação nessa participação.

O Protocolo de Ouro Preto aumentou fartamente as competências dos órgãos institucionais da integração, criando outros, de competência restrita.²³ Como se vê, houve um rearranjo de funções e atribuições e uma ampliação conveniente no curso dos acontecimentos. O que prova a intolerância de certos setores com a mudança estrutural do Mercosul. Novamente, tudo se fez com caráter eminentemente político, satisfazendo-se interesses menores.

A U.E., como se sabe, não se rendeu ao caráter provisório e nem transitório, logo apressou suas mudanças para estágios mais significativos.²⁴ Os tratados que criam as Comunidades nascem já como tratados definitivos, com desenhos institucionais bem articulados. Houveram modificações pontuais durante os anos seguintes, mas imperava uma vontade de ir além do econômico.

Ao ser criada a Comissão das CEE, partiu-se do pressuposto de que seria um órgão comunitário e supranacional. O Tratado de Roma – em que teve origem, é de 1957. Criou a Comunidade Económica Européia (CEE) e a Comunidade Européia da Energia Atômica. Os órgãos criados, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça, e o Parlamento, nasceram com os acordos, e seguiram o modelo testado na CECA (Comunidade Européia do carvão e do aço).

adotada no sentido de criar alguns organismos especializados com certo poder supranacional visando a facilitar o funcionamento do Mercado Comum (Fonte: BAPTISTA, L.O. *As Instituições do MERCOSUL: comparações e prospectiva. O Mercosul em Movimento*. PA, livraria do Advogado, 1995, p. 54-74).

²³ BAPTISTA, L.O. *Op.cit.*, p. 98.

²⁴ Nota: A declaração [9-05-50] ressalta o seguinte preâmbulo: A Europa não foi feita. tivemos a guerra. A Europa não se fará de repente, nem numa construção de conjunto: far-se-á através de realizações concretas, criando de início uma solidariedade de fato. Segundo o método funcional e de acordo com a estratégia da união desde o fracasso dos diversos projetos políticos, a união política constituir-se-á progressiva e insensivelmente (integração sem dor, na expressão de Aron), por etapas sucessivas e através de realizações concretas.

O mesmo evento ocorreu na experiência andina, em que, aos primeiros órgãos, de 1969, Comissão e Junta, vieram se agregar em 1979, o Tribunal de Justiça e o Parlamento Andino, que começam a vigor em 1983 e 1984, respectivamente.

Predomina o pragmatismo associado à flexibilidade nesse caso. Isto leva à construção das estruturas à medida em U.E. os fatos as imponham. Há um caráter evolutivo nestas instituições, e a provisoriedade funciona mesmo, ou seja, prevalece a forma definitiva sobre estruturas ultrapassadas. Percebe-se uma busca por um desenho institucional consolidado, que tenham um efeito internacional compatível com a proposta primeira da integração.

Os planejadores do Mercosul, segundo se deduz do texto diplomático, dispuseram-se a erguer uma construção no mínimo similar à européia. Primeiro, trabalhar no tarifário, no cambial, nas relações comerciais, na infra-estrutura, na macroeconomia, no industrial, no agrícola e no tecnológico. Depois, oferecer a superestrutura normativa, cuja ausência não implicaria em “capitis diminutio” do Poder Legislativo, posto que sua inexistência estaria suprida momentaneamente pelo real poder dos congressos nacionais, sem os quais não teria ocorrido a ratificação, que, inexistindo, inviabilizaria o próprio Tratado.²⁵

Os executivos nacionais no Mercosul acertaram-se com vistas a evitar a criação, na sua órbita, de qualquer superestrutura comunitária,²⁶ para combater a gordura previsível da burocracia internacional, o surgimento de focos incontroláveis de poder paralelo e a onerosidade do processo.

Por outro lado, logo no começo da integração se examinava a necessidade de um Parlamento latino ou do cone sul. Um órgão útil à região que poderia inverter o conceito dado até pejorativamente, até podendo o Parlamento ser um orientador e mesmo titular do poder comunitário. A princípio, se pensava numa estrutura flexível e tímida, que pudesse atender a uma proposta inicial.

²⁵ CHIARELLI Carlos Alberto Gomes. *Integração: direito e dever*. São Paulo. Ltr. 1992. p.167.

²⁶ Nota: Segundo a análise de Francisco Rezek, o Mercado Comum visa melhorar a vida cotidiana das pessoas com a circulação de mercadorias, recursos e serviços. É imperativo evitar o erro montando uma parafernália comunitária antes de tudo. É preciso avaliar se as mudanças são necessárias e inadiáveis (Fonte: Ensaio intitulado - *Breve Nota sobre o Direito Comunitário*. In: MARTINS, Ives Gandra. *Desafios do Século XXI*. São Paulo, Pioneira. 1997. p. 32).

Por enquanto, ficam os Congressos nacionais com a tarefa e o direito de saber, de acompanhar, de supervisionar, alimentados pelas informações da Comissão do Mercosul, preparando-se espaço para o Parlamento comunitário²⁷. Cogita-se em época anterior, que tal órgão pudesse ser decisivo para que o Mercosul tomasse um caráter mais solene. Mas isto vem sendo pouco retomado, pelo menos oficialmente, pois a atitude dos parlamentares latinos do cone sul vem depondo contra a imagem da própria instituição interna.

Tanto Brasil como Argentina tem dificuldade de facilitar essa ampliação do processo democrático, e nem mesmo o quadro partidário de cada um, favorece uma composição organizada. Devido a políticos carreiristas, corporativistas, e defensores de teses nacionalistas – a implantação desse parlamento vem sendo sistematicamente adiada e esquecida. Até porque o Mercosul tem merecido pouco tratamento ou abordagem na legislatura desses políticos.

A provisoriedade do Mercosul no campo institucional se dá com o impasse encontrado ao se avaliar o material humano (principalmente, políticos), que é de qualidade apenas razoável. A maioria dos parlamentares cedem diante de pressões externas, e passam a agir como atores de peso apenas e tão somente para defenderem interesses internos (ou pior, confundi-los com os particulares). Essa defasagem entre realidade da integração e o que gravita em nossos parlamentos vem distanciando a sociedade latina dos assuntos chaves do processo de integração.

Não se pode identificar atualmente, posições doutrinárias nítidas entre tantos partidos políticos. Uma casa legislativa internacional exige um padrão elevado tanto culturalmente como no aspecto funcional dos trâmites da instituição²⁸. Precisa concorrentes de opinião bem formadas, com diretrizes mais uniformes, enfim tendo um atuação que cative pela

²⁷ Nota: A participação limitada do Parlamento no processo de integração do MERCOSUL talvez seja o máximo que podemos esperar de um Parlamento. cujos membros não estão reunidos por agrupamentos políticos. não havendo, portanto, partidos políticos e, por conseguinte, programas e posições a serem defendidos. Cada membro representa simplesmente seu próprio parlamento nacional, sem qualquer afinidade partidária entre eles. (Fonte: PEREIRA, A.C.P. *Direito Institucional e Material do Mercosul*. RJ. Lumen Juris. 2001, p.38).

²⁸ Nota (2): O Parlamento teria que estar vinculado à sociedade civil do bloco regional, campo de formação de uma opinião pública e esfera de atuação parlamentar, onde se processam heterogeneidades, com dinâmica peculiar. O Mercosul carece de representatividade. (Fonte: RULLI JR, Antonio. *Mercosul - Espaços de Integração*. SP. JO, 2001, p. 107).

apresentação e conteúdo programático. Na Europa sobra competência no jogo político e diplomático²⁹, e isto é decisivo para o desempenho da instituição.

Fora o fato que enquanto na América do Sul existem poucos partidos políticos bem alicerçados, já na Europa há variedade de partidos sérios e bem identificados:

- Partido Socialista;
- Partido Popular Europeu (democrata-cristãos);
- Partido dos Democratas Europeus (conservadores);
- Partido da União das Esquerdas (comunistas);
- Partido da Esquerda Européia Unida (socialistas);
- Partido Liberal, Democrático e Reformista;
- Partido dos Renovadores (gaullistas);
- Partido dos Verdes;
- Partido da Aliança Democrática Européia;
- Partido da Direita Européia;
- Independentes.³⁰

Os grupos socialistas mais expressivos na Europa são exatamente os seguintes: Socialista e Popular Europeu, sendo que há uma participação política controlada e adequada à EU. Os políticos são convocados a função de controlar atividades dos órgãos componentes. Os chamados eurodeputados³¹, possuem relativa autoridade no processo decisório da EU, mas consistem em democratas convictos à favor dos interesses do bloco europeu.

De qualquer forma o Mercosul mantém uma estrutura intergovernamental, que se arvora em decisões executivas, sem a discussão, ou debates realizados em parlamento. Longe da concepção européia, conserva um desenho institucional administrativo bem contido, que favorece esse cenário presente: de plena indefinição. Apesar de suas conquistas, o Mercosul vem deixando de montar uma estrutura que lhe traga retorno sobre o desempenho de seus órgãos estabelecidos. Falta um controle ou um crivo institucional mais apurado.

²⁹ Nota: O Parlamento da UE é composto por 518 deputados, distribuídos conforme o peso de cada Estado-Membro em termos populacionais. E esses compreendem vários grupos políticos, o que os leva a superar as preocupações estritamente nacionais.

³⁰ THORSTENSEN, Vera. *Tudo sobre Comunidade Européia*. São Paulo. Ed. Brasiliense. 1992, p.52.

³¹ MAIA, Jayme d e Mariz. *Economia Internacional e Comércio Exterior*. São Paulo. Atlas. 1995, p.95.

Ainda que o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum sejam vistos como órgãos permanentes,³² faltam debates e avaliações críticas sobre decisões e resoluções tomadas. E a transitoriedade de seu planejamento institucional é responsável por essa ausência de definição e atraso na agenda em geral.

3.3 – DESVANTAGENS NO ALARGAMENTO DA INTEGRAÇÃO

O Mercosul não pode mais ser além de provisório, algo sem definição no aspecto dos integrantes do processo. E o alargamento vem se constituindo numa ameaça, já que a integração não depende de terceiros para produzir melhor resultado. Tanto Brasil como Argentina, sabem do desejo de outros vizinhos pelo Cone Sul, porém não há representatividade que justifique essa aproximação.

Países como Chile e Bolívia são encarados assertivamente, como países-sócios, e não parceiros na integração. Isto faz com que as relações sejam melhor delimitadas, e não existe a necessidade da ampliação de propósitos. Transformar o Mercosul numa integração hemisférica da América do sul não altera o quadro político dos latinos, ainda mais considerando que os países andinos possuem problemas estruturais que estão longe daqueles vividos do Cone Sul.

Apesar dos problemas internos, o Mercosul tem limitações que podem ser superadas com a formação de uma sociedade bem integrada e harmoniosa (pelo menos minimamente), evitando uma pluralidade de polêmicas e restrições. A região do Cone Sul é a menos problemática e a mais produtiva da América Latina, e isto representa que esses países estão alinhados com a modernidade. E sendo assim, não há como negar que a região descarta uma ampliação pouco inteligente a seus objetivos maiores. Até porque o Mercosul cresceu e se desenvolveu à revelia de vizinhos interessados.

³² Nota: O consensualismo decisório é criticado. O sistema adotado - se defende um Estado contra os demais - por outro lado é um convite ao bloqueio das decisões. Este sistema outorga um direito ilimitado de veto a todos Estados. Isto pode causar uma paralisação institucional. (Fonte: ALMEIDA, J.G.A.de. *Mercosul: Manual de Direito da Integração*. RJ, Lumen Juris, 2001, p. 15).

A célula mater do Mercosul foi a Ata de Iguazu, assinada pelo Brasil e Argentina em novembro de 1985. Nessa época eram presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Afonsín. O objetivo dessa iniciativa era aumentar as relações comerciais através da complementação industrial e da cooperação tecnológica.³³

Portanto, o Mercosul desde o início pretendia manter uma relação amistosa entre vizinhos estratégicos.³⁴ Hoje, a proposta do Mercosul é consolidar-se enquanto ator do cenário internacional, mas para isto deve preservar sua espinha dorsal. Não dá para ficar fazendo concessões a outros países latinos. Seu espaço fora conquistado como visto, com dificuldades.

Os objetivos do Mercosul são de ampliar antes os mercados nacionais; com isso haveria a produção em grande escala, com aumento da eficiência e competitividade. E nesse sentido não precisa contar com a participação “necessária” de outros países, pois tem condições com os países-membros atuais de expandir seus mercados. Além do que os recursos disponíveis são bem aproveitados. E é preciso destacar que a integração até aqui vem tendo uma presença respeitável na economia internacional, e isto ajudou a mudar o perfil econômico e político da América do Sul.³⁵

Diante dessa iniciativa dos países já se esperava uma acomodação em torno de objetivos não favoráveis a um alargamento; pois há uma crescente busca pelo estreitamento das relações diplomáticas e políticas. Houve um deslumbramento inicial que facilitou essa aproximação tão cordial e amistosa, fora a afinidade dos países-membros (tanto históricas como geográficas). O Mercosul formou um ambiente próprio, além de possuir uma identidade internacional bem delineada no sentido de representar apenas aquela região do Cone Sul.

³³ Nota: O presidente Sarney realiza visita de Estado à Argentina e assina com Raul Alfonsín, em Buenos Aires, a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, que estabelece um Programa de Integração e Cooperação Econômica (29jul.). Firmado, ainda, o Protocolo de Cooperação Nuclear, que reafirma os propósitos pacíficos da cooperação bilateral nessa área. (Fonte: GARCIA, E. v. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. SP. Alfa-Omega. 2000, p.171).

³⁴ MAIA, J.M. *Op.cit.*, p. 100.

³⁵ Nota (2): O diplomata Botafogo Gonçalves sustenta que o movimento de autarquia, de substituição de importações, de protecionismo -teve uma profunda repercussão na realidade brasileira, provocando um isolamento crescente. Os países estão enxergando os vizinhos mais próximos, mas falta uma integração das sociedades. A integração vai além da economia (Fonte: Seminário: *O Mercosul e a Integração Sul-Americana: mais do que a Economia. Encontro de Culturas*. Brasília, FUNAG. 1997, p. 26).

A curto prazo, a meta é reduzir custos, para aumentar o consumo e ampliar o intercâmbio dentro da área do Mercosul.³⁶

Talvez, num futuro mais longínquo poderá ampliar, por exemplo, suas redes de transportes, ou também ampliar o sistema de suprimento de energia; e permitir o livre trânsito de trabalhadores, de modo que eles possam trabalhar em qualquer parte dos países-membros.

O importante é notar que a idéia aventada do alargamento é um entrave bem enfático, ao mudar as perspectivas e os pontos fortes³⁷ da integração. Enquanto existir Brasil e Argentina como suportes nessa relação – tudo tende a um equilíbrio moderado. Estar somando com outros países vizinhos é ao que aparenta um erro estratégico, já que sua força está concentrada na própria região.

Tanto Brasil como Argentina renunciam a uma liderança na América, segundo seus pronunciamentos oficiais, no sentido de progredirem com a integração do interesse de todos. Sabem que estão sendo observados pelo mundo, e apenas ganham vantagens comerciais e em termos de relações internacionais. Ampliam isto sim os canais de comunicação com as organizações e integrações internacionais. Ocorre, que o Mercosul preserva a intenção de buscar uma inserção definitiva no cenário internacional sem qualquer cogitação em documentos e tratados oficiais sobre outras adesões.

Está previsto isto mesmo é que os países-membros deverão adotar um programa de liberação comercial entre eles, que permita a livre movimentação de bens, serviços e fatores produtivos, dentro da área do Mercosul.³⁸ Isso então, significa que as tarifas alfandegárias deverão ser gradativamente reduzidas até chegar a zero. Essa vantagem vai ser oferecida somente ao país-membro. É uma regra, por sinal, fundamental para a união dos objetivos do processo de integração.

³⁶ Nota: Os países membros cortaram acentuatadamente tarifas sobre o comércio entre si. Hoje a maioria dos produtos é livre de tarifas dentro do Mercosul, embora haja exceções: carros e açúcar e grupos de produtos considerados especiais. Tarifas internas sobre esses produtos serão cortadas progressivamente até zero em 2000 (Fonte: **SANCHEZ**, Inaiê. Para entender a internacionalização da Economia. SP, SENAC, 1999, p.208).

³⁷ Nota (2): É bom entender que Chile e Bolívia agregam valor à integração, além de preservarem os pontos fortes do bloco regional: interesses comuns e relações amistosas. Os países andinos não estão à altura dessa integração, basta notar o desnível de industrialização. (Fonte: **GUIDOLIN**, Benedito. Mercosul & Blocos Econômicos. São Paulo. Ed. STS, 1999, p.88).

³⁸ Nota (3): Ocorre um movimento acelerado da integração das economias nacionais à nova dinâmica do mercado global através, principalmente, da abertura comercial com a queda das barreiras alfandegárias. (Fonte: **DIAS**, R. Sociologia Aplicada ao Comércio Exterior. Campinas, Alinea, 2000, p. 192).

A proposta do Mercosul é vencer exatamente as barreiras alfandegárias, e aqui reside um aspecto importante para consolidar-se como integração bem delineada.³⁹ Já em relação aos países não membros, são oferecidas tarifas aduaneiras e política comercial comum. Ou seja, o Mercosul coloca seu programa em aplicação prevendo, também, as condições oferecidas a outros países. Evidentemente, desde o princípio, deixava claro que não iria favorecer países estranhos à integração, aliás, como é até saudável em seu estágio de desenvolvimento.

Em nenhum momento do Mercosul, a legislação presente faz menção à participação ou adesão de países vizinhos, porque tal integração se reporta objetivamente aos países-membros. E aqui está um ponto relevante a ressaltar, ou seja, os países do Mercosul se distanciam qualitativamente de outros países atrasados e não cumpridores de seus tratados (não demonstrando segurança em suas integrações). A legislação do Mercosul serve apenas para fixar as regras e normas coerentes com aquele mercado atingido.

Em face disso, os produtos originários de outro país-membro gozarão o mesmo tratamento aplicado ao nacional, tanto no tocante a impostos e taxas como com relação a outro qualquer gravame. O Mercosul garante uma postura pré-fixada, e não se inclina diante de propostas externas que diminuam seu potencial e integridade.

O Mercosul é, portanto, o projeto mais ambicioso de integração econômica elaborado por países latino-americanos, tendo em vista a magnitude da economia de seus integrantes: Brasil e Argentina. E o alargamento da integração implica em colocar em risco essa presença tão brilhante de países que caminham para uma inserção segura no cenário internacional. Como países inseridos no contexto da comunidade internacional (pleiteando a participação no Conselho de Segurança da ONU) podem viabilizar, isto sim, a expansão da agenda e dos projetos latino-americanos. O Mercosul é uma referência além fronteiras, mas não pretende se transformar em algo fora de controle.

³⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional da Integração*. Rio de Janeiro. Renovar. 1996. p.301.

Na verdade, as idéias originárias da integração já não sinalizavam um alargamento. Desde a época da CEPAL,⁴⁰ nos anos 50, se introduz o conceito de cooperação regional baseada num sistema de preferências comerciais como meio para acelerar o desenvolvimento econômico. Portanto, a idéia chave da integração é viabilizar o intercâmbio e acelerar o desenvolvimento, e não tornar isto um fim para que todos os países possíveis dele se apropriem. Essa idéia de um mercado regional já fora colocada pelo economista Raul Prebisch - como uma forma de acelerar o processo de industrialização, objetivo desenvolvimentista básico.

Tal realidade, impede que se faça a dedução de que o Mercosul pretende estender seus tentáculos pela América, o que seria uma heresia sem cabimento. E a integração ganha força exatamente como forma de desenvolver e criar oportunidades nesses países membros, pois ainda necessitam superar obstáculos colocados a todo momento. Diante de suas limitações sociais e econômicas, resta a esperança de computar resultados efetivos com tal projeto.

Como visto, o fracasso do ALALC-ALADI, é uma tentativa pálida de começar a pensar em um mercado comum regional.⁴¹

E um mercado regional dessa natureza não pressupõe a existência de muitos países, nem se reporta à possibilidade de um alargamento. A integração é válida por conceitos fundamentais e propostas documentadas, e não por variações ou improvisos, que prejudicaram demais o continente latino-americano. É preciso ter personalidade de recuar diante de saídas alternativas (convenientes a interesses).

Desde a Ata de Iguazu o compromisso de Brasil e Argentina era com o progresso de integração e cooperação econômica, mas isto tudo com um caráter gradual, flexível e equilibrado. Não houve a idéia de antecipar adesões ou propiciá-las como se fosse essencial ao seu futuro. O projeto incluía uma base concentrada de decisões, e no mínimo previa

⁴⁰ ALMEIDA, P.R. *O Mercosul no Contexto Regional e Internacional*. São Paulo, Ed. Aduanciras, 1993. p.63 e ss.

⁴¹ *Ibid.*, p.63.

tratamentos preferenciais a mercados de real interesse. Após esse início, os países partiram para a consolidação do processo de integração bilateral. Havia assim, um espaço econômico comum.

A aceleração no processo integracionista bilateral, decidida em julho de 1990, responde à tomada de consciência de que a modernização econômica bem como a inserção competitiva na economia mundial seriam grandemente facilitadas por uma complementaridade ampliada entre suas economias.

O Mercosul nasce dessa tentativa de interdependência econômica, que favorece uma aproximação com vizinhos de fato, e isto implicou num processo posterior mais aguçado e estudado, como já sabemos. Portanto, o Mercosul é uma resposta criativa à nova dinâmica das economias nacionais e internacionais, uma vez que o esgotamento das políticas substitutivas levou obrigatoriamente à necessidade de encontrar novas formas de inserção econômica e externa.⁴²

Esse estado de necessidade de cada Estado pode configurar futuramente um Mercado Comum, que não deixa de ser um desafio para uma região quase isolada no aspecto sócio-econômico. Esses Estados-partes estão buscando uma uniformidade mínima de organização, coisa que era nula nessa região, senão vejamos:

- a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos;
- o estabelecimento de uma tarifa comum;
- a coordenação de posições em foros econômico-comerciais;
- a coordenação de políticas macroeconômicas;
- a harmonização de suas legislações.⁴³

Diante dessa proposta, fica impossível imaginar que países andinos e outros vizinhos possam se adequar a um tratado tão bem articulado e facilmente assimilável no contexto de sua região.

⁴² ALMEIDA, P.R. *Op.cit.*, p.79.

⁴³ Obs: - Texto extraído do Tratado de Assunção – que data de 31/12/1991.

As decisões no âmbito do Mercosul são tomadas por consenso, sendo que os compromissos assumidos pelos governos terão caráter obrigatório e deverão ser incorporados aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Por sua vez, a presença da Bolívia e do Chile nos encontros de Buenos Aires e de Ouro Preto, como em outros eventos importantes, oportunizou o entendimento entre esses dois países e os atuais parceiros do Mercosul para a formação de uma comissão de negociação com vistas a formalização de acordos de livre comércio, como primeiro passo para sua possível integração futura no Mercado Comum do Sul.⁴⁴ Igualmente, já se iniciaram estudos para o ingresso da Colômbia, Peru, Equador e Venezuela no Mercosul.

Ocorre que tal possibilidade é inviável justamente por depor contra os propósitos da região, já formada antecipadamente com o sentido de melhorar efetivamente as condições comerciais e de intercâmbio social no Cone Sul. A proposta de uma provável aproximação com países do Pacto Andino é remota, justamente porque o interesse deles é aproveitar essa inserção internacional do Mercosul. Garantir crédito à custa do esforço da região sul é algo questionável, e que contraria a unidade e a tentativa de harmonização institucional da integração.

Uma integração do Mercosul com o Pacto Andino poderia ser interessante aos Norte Americanos, que esperam uma brecha maior para viabilizarem a ALCA. De qualquer forma a agenda do Mercosul é cumprida com vista a atender os objetivos do tratado e daquilo que fora decidido pelos órgãos intergovernamentais, sem dar motivos para especulações externas. A verdade é que em função dos visíveis avanços do Mercosul, apesar de conflitos de interesses localizados que surgem naturais num processo de tal amplitude, vem afirmando a posição de vanguarda do Mercosul na integração sul-americana.⁴⁵ Assim, fica fácil entender essa aproximação vinda dos países andinos.

⁴⁴ BRUM, Argemiro J. *Integração do Cone Sul*. RGS, Ed. UNIJUÍ, 1995. p.34.

⁴⁵ *Ibid.*, p.35.

Temos que nos concentrar de que o entrave maior para esse alargamento é o institucional. O Mercosul sobrevive se tiver órgãos institucionais estáveis e equilibrados (sem interferências diretas de governos), então resulta daí que aumentar o processo é retroceder no aspecto da institucionalização. Isto porque estes países nem possuem condições internas de fortalecerem esse processo. Tanto Colômbia como Peru, por exemplo, estão com problemas sérios em seus governos e com fortes instabilidades institucionais. Além do que não possuem um histórico em integrações que recomendem suas presenças.

A postura de certos países andinos é ambígua e condescendente com a circunstâncias internacionais. Tanto Bolívia como Venezuela – são países que colocam em jogo uma postura nada assertiva, ou seja, decidem tanto pelo NAFTA como pelo Mercosul. Até os chilenos demonstram essa dúvida, e possuem relações ambíguas nessas aproximações.

“Essa febre”⁴⁶ de integrações na América Latina não significa necessariamente que o caminho seja a união de todos os países num processo distinto. Todos os acordos bilaterais - novos agrupamentos sub-regionais – as próprias são tentativas legítimas de sobreviver na globalização, mas não pode se transformar numa obsessão política de interesses governamentais. A racionalidade existente no Mercosul está presente no momento em que restringe a participação e mobilização, toda em função dos direitos e obrigações de seus países-membros.

A integração pode ser variada e pragmática, mas isto não significa que possa perder sua identidade. São novas estradas, vias fluviais, conexões elétricas, oleodutos e gasodutos que estão cruzando as fronteiras⁴⁷ daqueles países imbuídos de ascendência na relação. Para se garantir investimentos e projetos seguros, então, é preciso restringir e delimitar as participações.

⁴⁶ “Fiebre de Integración”. El Mercurio. 30/10/1994, pp.b1 e b32.

⁴⁷ MUÑOZ, Heraldo. *A Nova Política Internacional*. São Paulo. Ed. Alfa-Omega. 1995, p. 109.

A teoria convencional⁴⁸ do passado em integração supunha que tudo dependia apenas de passar por etapas claras até a unidade econômica, e que esta é bem definida. Mas, a realidade mostra que não dá para ficar com um enfoque demasiadamente rígido. O Mercosul tem demonstrado interesse em chegar ao Mercado Comum, mas tem que conseguir toda uma infra-estrutura organizacional e institucional para eliminar barreiras. E neste sentido, qualquer interferência por um vizinho dos Andes pode significar entraves a serem evitados.

Às vezes, ficou em evidência que acordos limitados de livre comércio têm sido mais eficazes, na eliminação de barreiras e criação de interdependência, que as complexas estruturas institucionais dos mercados comuns.⁴⁹

Ocorre, que o Mercosul avança de modo gradativo para uma estrutura melhor acabada, o que significa uma preocupação com o novo tempo a ser superado. O processo do Cone Sul foge dessa realidade da complexidade estrutural, pois conhece suas limitações culturais e sócio-econômicas. Mas, não pode resistir a formação de uma sociedade cidadã (brasileira, portenha, uruguaia ou paraguaia), que resulte numa unidade econômica e institucional com razão de ser. A integração do Mercosul vai além dos estágios clássicos de ZLC, União Aduaneira, ou mercado comum, porque pretende ser algo especial para a região.

O Chanceler do Chile foi categórico sobre o futuro próximo da integração, quando sugere que não há um único caminho para essa forma de organização, e que os países estão seguindo opções múltiplas e diversas para aproximarem-se do ideal⁵⁰. De fato, o Mercosul tem a pretensão de realizar o que há de melhor à comunidade da região.

Evidentemente, o processo de integração vem ampliando sua estruturação com um conteúdo melhor operacionalizado: a progressiva adequação e harmonização das legislações nacionais; códigos de propriedade intelectual, de defesa da livre concorrência e

⁴⁸ *Ibid.*, p.109.

⁴⁹ MUÑOS, Heraldo. *Op.cit.*, p.109.

⁵⁰ Pronunciamento do Sr.Ministro das Relações Exteriores – José Miguel Insulza.

de defesa do consumidor; legislação para investimentos estrangeiros, incentivos às exportações e contra práticas desleais de comércio⁵¹.

A integração é um processo de grande complexidade e que exige o cumprimento de um cronograma previamente combinado. Não há como negar o destino histórico dessa integração na própria região-alvo. Pois, trata-se de um envolvimento não somente comercial, mas que transcende os apelos provincianos. O Mercosul, hoje, é uma conquista do Cone Sul; e tudo que diga respeito a essa integração prevalece o entendimento em consenso acerca de suas principais temáticas.

Ao invés do alargamento se deveria pensar, isto sim, é no fortalecimento das relações e no diálogo entre o Mercosul e a UE, a APEC, o NAFTA e outros blocos regionais, no sentido de uma melhor aproximação daquilo que constitui, hoje, uma relação ou conexão com o universo globalizado. Uma visão larga e ampla significa não necessariamente adicionar países a uma integração, mas isto sim, desenvolver qualitativamente um sereno diálogo com outros grupos regionais, visando um aprimoramento conjunto na dimensão industrial tecnológica, comercial e agrícola. E os aspectos social, político e cultural devem ser buscados de forma permanente.

A integração tem riscos a serem administrados, porém, seus ganhos e perdas compensam, tal como demonstra os níveis de produtividade e competitividade de cada economia⁵². Depois os padrões sociais e culturais das respectivas populações do Mercosul são afetados positivamente. O Mercosul é hoje assunto de domínio público, e seu encaminhamento de soluções se estende finalmente às populações envolvidas. Por esta razão a sociedade da integração do Cone Sul já está se fechando, ou seja, toma uma forma mais definida.

⁵¹ BRUM, A.J. *Op.cit.*, p.109.

⁵² BRUM, A.J. *Op.cit.*, p.39.

As prioridades do bloco regional sul-americano estão em outra direção, que àquela voltada ao alargamento. No mínimo possuem negociações com os países integrantes do Pacto Andino. Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, negociam em grupo os arranjos que lhe permitirão manter proximidade do Mercosul, numa associação que tende a favorecer a prorrogação das preferências tarifárias até então vigentes⁵³.

Acelerada a implementação da Alca (com ou sem respaldo do chamado *fast-track*) é provável que as negociações visando à incorporação de Colômbia, Equador, Peru e Venezuela pelo Mercosul, venham a se tornar mais difíceis e apenas parcialmente concluídas. Afinal, para esses países, o apelo transmitido por eventual aliança comercial com os Estados Unidos é particularmente forte⁵⁴.

Isto mostra que o Mercosul é um espaço regional bem delineado, significando que concorre para o bem estar social e político da América Latina, e não pode mais ser ponto de referência para especulações. Pode ser um canal de negociação; conexão com a região do Cone Sul, porém não se confunde com as pretensões dos vizinhos dos Andes, demasiadamente dependentes dos movimentos norte-americanos.

3.4 - O ENTRAVE ADVINDO DO NACIONALISMO EXTREMADO – AMEAÇA DIRETA À SUPRANACIONALIDADE

Ideologicamente o Mercosul vem sendo alvo de considerações nada assertivas, pois cada país integrante possui uma dimensão político-ideológica muito reducionista da realidade. Os partidos políticos dominantes na Argentina e Brasil possuem um histórico contra o desenvolvimento e avanço de integrações supranacionais. Os principais grupos partidários defendem de forma intransigente governo centralizados, ainda que aparentemente democráticos. E tudo que diz respeito à institucionalização vira uma ameaça à soberania nacional.

⁵³ SIMONSEN. Associados. *Mercosul de fato! – Fatores de competitividade para o sucesso empresarial em um novo e forte mercado emergente*. São Paulo. MAKRON Books. 1998, p.51.

⁵⁴ *Ibid.*, p.51.

Parece que o mundo está desabando quando um governo desses perde o controle de determinada situação, e isto porque recorrem a alternativas e encaminhamentos mais próximos de uma certa concentração de poderes. Cada governante alterna a forma de dosar essa autoridade fortemente centralizada. Reunindo um certo populismo latino a essa prática política de captação centralizada de poder, então normalmente fica difícil aceitar a formação de órgãos que favoreçam uma coletividade além fronteiras. Pois fantasiam não terem mais o controle e um motivo ativo de encaminharem soluções próprias (governamentais).

O sentimento nacionalista embarga a formulação supranacional há muito tempo, e a resistência não é nova no Mercosul. Os europeus lutaram e ainda estão travando provas para darem um perfil cada vez mais ousado à UE⁵⁵. Acabar de vez com o comodismo de ser governado e administrado por um órgão politicamente centralizado é um desafio ainda a ser experimentado no começo do século XXI. Na Europa as adesões foram gradativas, e implicaram em debates duramente conduzidos. Existem, hoje, países que ainda se alijam desse processo de união econômica, como se fosse uma forma de resistir heroicamente a uma proposta da modernidade.

O próprio Uruguai demonstra através de certos setores de sua sociedade uma certa insatisfação com os planos de integração, pois criticam dizendo que a nação se transformaria numa espécie de “pedágio” do Mercosul⁵⁶. Justamente, aquele país que tem a melhor infra-estrutura para futuros órgãos do Mercosul, se mostra intolerante com relação a certas concepções de poder. O Uruguai não aceita estar por baixo na rotina da integração, tanto que se apresenta como sede administrativa atualmente. Mas, o que importa é que o país se constitui território-chave do processo, como expõe o Clarín, porém, não existe falta de restrições e críticas à formação de uma estrutura supranacional.

Era preciso entender que o papel do Estado na sociedade está reduzido diante dos desenvolvimentos internacionais, e será cada vez mais restrito numa integração que

⁵⁵ GRABENDORFF, Wolf. *A Integração da América Latina na perspectiva européia*. In. – *O Mercosul e a Comunidade Européia - uma abordagem comparativa*. RGS. Ed. da Universidade, 1994, p.130.

⁵⁶ BUTAZZONI, Fernando. *Clarín*. – Edição 1995, p.10.

progredir com eficiência, já que o poder estatal de disposição passam muitas áreas a longo prazo para instituições supranacionais⁵⁷.

Segundo o analista europeu Wolf Grabendorff, se os partidos políticos continuarem pensando em categorias nacionais estreitas, será impossível implementar uma integração regional. É aqui que reside um forte entrave à integração. Diferentemente, sem dúvida, da América Central e da região andina, o Mercosul ainda não assistiu à criação de famílias políticas, desconhecendo assim as associações partidárias ideológicas, como os democratas cristãos, os liberais, os social democratas ou os conservadores, que agissem além das fronteiras entre os países-membros. A cooperação interpartidária supranacional é de importância decisiva, para que os políticos, que ocupam os comandos ao nível nacional, já conheçam os seus parceiros de um outro contexto⁵⁸.

Não há no Mercosul, ainda, uma formação ou desenho partidário que favoreça um agrupamento supranacional, neutro na medida do possível para tratar de assuntos do interesse da cidadania global ligada à integração. Ainda não se cristalizou no Cone Sul uma agremiação partidária que se destaque, por exemplo, por um entendimento amplo quanto às questões internacionais. O ideal seria ter um parlamento do Mercosul, onde se ofereça regularmente a chance de uma cooperação política entre os políticos dos diferentes países-membros⁵⁹.

Já é tempo de perceber que o Mercosul vem sendo produto de decisões advindas dos governos nacionais, e com chancelas originadas pelos próprios parlamentos nacionais. O congresso de cada país integrante é convidado a participar do controle desse jogo político.

Acontece que somente no Uruguai existe uma demarcação ideológica razoável entre o Colorado e o Nacional (partidos bem definidos). Seu estado do bem-estar evoca o figurino social-democrata. Para esse país há um refúgio na integração regional, pois isso evita a possibilidade de crise financeira. O presidente Júlio Maria Sanguinetti, não admite que as

⁵⁷ GRABENDORFF, W. *Op.cit.*, p.133.

⁵⁸ *Ibid.*, p.133.

⁵⁹ Nota: A ideologia nacionalista pode comprometer por causa de um discurso controverso e minoritário, pois pressupõe uma certa categorização dos indivíduos. Se a UE vive isto no aspecto da emigração de trabalhadores, quanto mais o Mercosul ainda não suficientemente definido. (Fonte: GUIBERNAU, M. Nacionalismos - O Estado Nacional e o nacionalismo no século XX. RJ. Jorge Zahar Editor. 1997, p. 98).

eleições venham interferir na integração regional. O menor país do Mercosul parece decidido que a melhor forma de sobreviver nesse cenário neoliberal, seja racionalizando seu estado do bem-estar⁶⁰.

Como visto, esse vizinho é exceção em apresentação política decidida, o que não traduz a realidade dos outros. Brasil e Argentina brigam no Congresso Nacional por interesses absolutamente alheios à situação externa. Tanto o PFL como o PSDB são partidos de situação que figuram como uma maioria que defende a rigor um modelo nada favorável de integração, pois prevalece o entendimento de que em primeiro lugar estão assuntos internos. Os partidos argentinos possuem não poucas reservas com o andamento do Mercosul.

Os parlamentos do Cone Sul ignoram a formação de um Parlamento comunitário, e até porque não existe o pressuposto de um executivo comunitário. Não existe, nem mesmo, a formação de grupos de interesse, também, denominados “lobbies”⁶¹. Eles poderiam ser responsáveis por novas alianças, que poderiam costurar em favor do bem estar do processo. Mas, também, aqui esse tipo de representação poderia ser confundido com a busca de barganhas, tal como se dá no congresso brasileiro. Tradicionalmente, esses grupos profissionais são oportunistas e defensores de interesses menores.

Os sindicatos, as organizações empresariais e comerciais deveriam já no Mercosul possuir um espaço apropriado, coisa que não se concebe com a presente estrutura transitória. Tais grupos de interesses estariam sendo os canais de aproximação e reivindicação dos cidadãos do Mercosul. É preciso ampliar a estrutura com um forte engajamento⁶² de profissionais dispostos a defenderem teses que consolidem a integração. Para alguns pesquisadores, no Mercosul prevalece a idéia do pragmatismo, e que nesse sentido – não faria sentido um novo nível de poder acima dos governos, mas isto não é inteiramente verdade, já que autoridades supranacionais garantem uma certa imparcialidade e equilíbrio que estabilizam e asseguram a qualidade das atividades.

⁶⁰ Artigo da Revista *Época – Pequeno Notável*. Edição de 29/06/1998 – nº 06. p.124.

⁶¹ GRABENDORFF, W. *Op.cit.*, p.134.

⁶² Nota: A integração regional leva ao aprimoramento e ao engajamento profissional.

Segundo o senador brasileiro José Fogaça⁶³, o mínimo que fora conseguido até aqui foi uma Comissão Parlamentar. O Senado brasileiro foi o último a ratificar, portanto, oficialmente, uma Comissão Parlamentar ao nível de Mercosul. Essa comissão tem representação oficial dos quatro países. São dezesseis membros de cada um dos países. E são eleitos dentro das suas respectivas casas legislativas.

O sistema de decisões definido foi o da consensualidade de modo a traçar um caminho. Estaria assim, arquitetada uma espécie de embrião do futuro Parlamento do Mercosul que deveria se viabilizar à partir da plenitude do acordo (01/01/95)⁶⁴.

A Comissão Parlamentar do Mercosul já tem um regimento interno de funcionamento. Inclusive conta com uma coordenação executiva. Foram eleitos quatro presidentes dos quatro países. Um é o presidente titular e os outros três são chamados de presidentes alternos. Haveria uma rotatividade nesses mandatos.

Essa comissão tem apenas um caráter opinativo; não tendo qualquer caráter deliberativo como no Parlamento europeu. Inclusive, é bom destacar que naquele parlamento os seus integrantes são eleitos pelo voto dos cidadãos dos seus respectivos países. O Parlamento na U.E. tem um papel importante naquele contexto, enquanto no Mercosul fica a incógnita se tudo isso funciona e tem um andamento melhor definido.

Mais uma vez nota-se que essa cogitação sobre uma comissão é tão somente algo incipiente, e não fora levado a termo. Os entraves presentes nesse cenário político se dá no sentido de que cada país (delegação do país membro) mantém um entendimento particular. A Argentina é um dos poucos países a demonstrar vontade política quanto a uma feição comunitária no aspecto institucional, como foi demonstrado nos últimos encontros. A avaliação Argentina é a de que deveria haver instituições independentes dos governos, e que pudesse expor os interesses comunitários.

⁶³ FOGAÇA, J. *Integração e o Poder Legislativo Regional*. In. *O Mercosul e a Comunidade Europeia: uma abordagem comparativa*. RGS, Ed.Universidade, 1994, p.116.

⁶⁴ *Ibid.*, p.116 e 117.

Hoje é muito criticado no Mercosul a chamada ditadura do *consenso*⁶⁵, pois isso faz com que haja um retrocesso na integração. Já é conhecido que o caráter comunitário do processo decisório poderia reforçar um sistema melhor acabado. E tal postura implica numa hierarquização de normas devidamente tipificadas.

A posição Argentina volta-se para o fortalecimento do quadro decisório e executivo, atribuindo-lhe uma efetiva feição comunitária, mas pouco avança no que tange à solução de controvérsias, mantendo a arbitragem como baliza fundamental.

As delegações paraguaia e uruguaia, por sua vez, demonstram preocupação com os litígios que advirão do bloco em movimento. Num gesto que pode ser interpretado como uma aproximação com o modelo do Pacto Andino, propõe a criação de um órgão jurisdicional, que conferiria unidade sistêmica a uma ordem comunitária, construída à partir dos princípios, aplicados pontualmente, da aplicação direta e da primazia da regra comum sobre a regra da ordem nacional⁶⁶. Por outro lado, o gesto destas delegações poderia significar uma posição que refuta um quadro institucional de tipo europeu.

A posição brasileira como já se sabe é pela defesa da intergovernamentalidade⁶⁷, na plenitude deste conceito. Parece ter predominado a visão de que a forma deve seguir a função e não o contrário. As instituições devem refletir o momento de negociações.

Como vemos, longe de um Parlamento Comunitário ou mesmo de instituições mais flexíveis, há no Mercosul um apego nacionalista ainda, que impede qualquer avanço institucional. Os países-membros parecem ter medo de contrariar interesses dos governos, e se acostumaram no processo de integração a acatarem as decisões do executivo.

⁶⁵ VENTURA, Dcisy F.L. *A Ordem Jurídica do Mercosul*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, p.52.

⁶⁶ LUPI, André Lipp P. B. *Soberania, OMC e Mercosul*. SP, Aduaneiras, 2001, p. 207.

⁶⁷ Nota: Segundo Vizentini, é preciso considerar que instituições supranacionais no mercosul percebidas como uma renúncia de soberania. Além do que a cultura política de forte tradição presidencialista colabora no sentido de uma defesa mais estrita (Fonte: VIZENTINI, P. G. F. *A agenda política e institucional do Mercosul - aportes para a integração regional*. Fundação Konrad-Adnauer, n.14, 1997).

O maior entrave hoje no Mercosul, é a centralização de poderes na mão dos governos e seus executivos, impedindo uma maior aproximação dos cidadãos e a formação melhor acabada de uma sociedade igualmente integrada com o projeto proposto.

No aspecto sociológico, falta ao Mercosul assumir uma postura equilibrada quanto à divisão de atribuições e poderes, ou seja, numa integração regional deveria haver um apelo quase expresso de que vale a discordância de pensamento; a diversidade de posições; a pluralidade de projetos; mas acima de tudo, prevalecer uma unidade mínima para garantir uma organização institucional forte⁶⁸. As instituições respaldadas pelos governos estão, ainda, ligadas às eventuais mudanças e susceptibilidades do poder nacional. Tanto que o Paraguai pode ser considerado uma ameaça recente à sobrevivência da integração.

Enquanto Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai não preparem as suas sociedades para depositarem segurança nessa integração, e não acomodarem suas posições, de modo a flexibilizarem as instituições (sem conexões com um poder estatal), então o Mercosul vai depender exclusivamente e perigosamente de decisões parciais e vulneráveis de executivos.

Já é tempo de rever essa posição dogmática que os Estados possuem a prevalência em tudo, ainda mais nesse cenário internacionalizado e globalizado. Ou seja, o Estado continua tendo o direito de manter seu próprio governo, elaborar suas próprias leis, administrar os negócios públicos, mas não pode mais ter o monopólio do poder para comandar decisões nas relações internacionais. A hegemonia estatal se perdeu no tempo pós-guerra fria, e o Mercosul sabe que a razão de seu êxito é a harmonização daquilo que os Estados-partes tem a oferecer ao coletivo. Portanto, a força não reside mais no domínio exercido pelos Estados, mas a ênfase está em delegar poderes a quem de direito para assegurar o bem estar e a ordem na região do Cone Sul⁶⁹.

Para ter uma idéia a integração regional está hoje acima dos interesses estatais, e assim funciona como medida de sobrevivência.

⁶⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul e UE: vidas paralelas*. In: boletim de integração latino-americana, n. 14. Brasília: MRE, jul.set-1994, p.17-18.

⁶⁹ ARNAUD, André Jean. *A Força do Estado em face da Globalização*. In: Sociologia e Direito. - segunda edição atualizada. São Paulo, Pioneira, 1999, p. 230.

O governo moderno, até então, era aquele que não somente regulava, como protegia e controlava os cidadãos, como também auxiliava, apoiava, guiava, ensinava e lhes informava de acordo com o consenso ideológico básico da sociedade⁷⁰. Numa sociedade globalizada prevalece agora o poder compartilhado das integrações regionais e as organizações arquitetadas para facilitarem a vida dos cidadãos em seus respectivos países. O Mercosul pertence à comunidade internacional, e a mesma cobra uma atuação firme e distante de decisões⁷¹ ora demasiadamente políticas, ora desconcentradas da realidade. Hoje, não há espaço para vaidades e manifestações de poder estatal, ou lideranças hegemônicas. Brasil e Argentina, são apenas parceiros em uma integração, e não podem sobrepor seus interesses internos em detrimento dos desafios maiores a serem conquistados pela região toda.

Como comenta Marcos Castrioto⁷², com absoluta assertividade, houve pouca institucionalização de órgãos voltados para instrumentalizar seja a integração bilateral (Brasil-Argentina), seja a edificação do Mercosul. “Vimos trabalhando até o momento, através dos canais habituais, sem nos dotar daquelas agências, órgãos ou conselhos, capazes de gerenciar este vasto e intrincado processo da perspectiva, não de cada um dos sócios, mas à luz do interesse da sociedade dos dois”. E ainda enfatiza que outra falha que lhe parece aguda, é a da incapacidade que brasileiros e argentinos tem de promover uma aproximação de fato entre seus respectivos parlamentos.

Surpreende mesmo que parceiros tão fortes (e causa desapontamento) fiquem desmobilizados nesse sentido, pois se constata que nos órgãos máximos de representação popular colegiada estão amplamente à margem do grande processo associativo⁷³.

⁷⁰ *Ibdi.*, p.188.

⁷¹ FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. *Mercosul Hoje*. São Paulo. Ed. Alfa-Omega. 1996. p.69.

⁷² AZAMBUJA, Marcos Castrioto. de. O relacionamento Brasil-Argentina: *de rivais a sócios*. In. – Temas de Política Externa – II. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 1994. p.70.

⁷³ LUPI, André Lipp Pinto. *Soberania, OMC e Mercosul*. São Paulo. Edições Aduaneiras. 2001. p. 222.

O Mercosul sofre com a participação discreta do legislativo da região, pois há uma espécie de desinteresse. Esperava-se que a dupla Argentina e Brasil, pudesse pelo menos tentar um envolvimento real através de seus parlamentares. Mas, de qualquer forma, está presente esta opção consciente dos deputados por assuntos internos e reformas estruturais. E curiosamente, as leis mais recentes não favorecem um melhor funcionamento da própria integração.

No entender de Paulo Roberto de Almeida, não parece descabido dizer que o Mercosul atual apresenta-se como que marcado por um bloqueio político e institucional, derivado de um certo número de dificuldades ligadas à: harmonização insuficiente das legislações e regras administrativas nacionais⁷⁴ nos campos definidos como prioritários pelos agentes econômicos e pelos guardiãs jurídicos do processo de integração. Acrescente-se a essa panóplia de desafios colocados aos diplomatas e demais negociadores institucionais dos países do Mercosul o quadro decorrente de uma deficiente coordenação de posições em foros relevantes de âmbito regional e mundial.

O legalismo nacionalista apaga a chama da integração, e pelo menos atrapalha no sentido do prosseguimento e articulação dos países-membros. Tanto uns como outros precisam de legislações mais harmoniosas com o conjunto das propostas apresentadas. Cada país precisa renunciar em matéria jurídica para não obstaculizar os tópicos (temáticos) enfáticos do Mercosul.

Para ter uma idéia disto, o Banco Itaú entrou antes do Mercosul em Buenos Aires⁷⁵ com facilidades, e conquistou seu espaço na sociedade argentina. Contudo os bancos argentinos não possuem essa reciprocidade para ingressar no país, justamente devido às questões jurídicas e trâmites legais. Não há um espírito desarmado para escolher os nossos vizinhos em algumas particularidades.

⁷⁴ ALMEIDA, P.R. *Mercosul e U.E.: vidas paralelas?* In. – Boletim de Integração Latino-Americana. n.14. Brasília: MRE, 1994. p.17-18.

⁷⁵ SIMONSEN, Assoc. *Op.cit.*, p.100.

O Banco Itaú acabou como grupo brasileiro vestindo a camisa da nova pátria (ausência daquele sentimento nacionalista), e desempenhou um papel inovador naquela sociedade. Houve a criação de um banco com personalidade jurídica Argentina⁷⁶ e voltado às necessidades dos cidadãos argentinos. O banco percebeu que era fundamental conhecer os hábitos e atitudes e radiografar o posicionamento do público diante dos serviços bancários oferecidos.

Para ter acesso a esse nível de conhecimento, o banco realizou pesquisas focadas em todas as classes sociais, mas centralizadas em Buenos Aires. 37% da população Argentina não fazia uso de nenhum tipo de serviço bancário. O Itaú entrou nesse vácuo com liberalidade e solicitude, e soube se adaptar ao novo espaço. Isto é o que resulta de forma autêntica dos contatos e investidas dos países-membros.

No setor bancário, há enormes dificuldades para que argentinos possam ingressar no país, e justamente em função desse legado nacionalista, onde se dificulta a entrada de serviços realmente fundamentais. Esse entrave nacionalista está na excessiva defesa de privilégios de grupos, e uma certa negociação formal entre as elites para evitar inconvenientes em seus planos.

No caso da UE, não impera esse lado nacionalista nas abordagens das questões econômicas e comerciais⁷⁷, então muitas vezes questões que afetam diretamente a um francês ou belga são decididas, não pelos governos francês ou belga, mas pela Comissão. A Comissão funcionaria como um governo comum aos quinze países-membros, cuja esfera de ação não se confunde com a dos governos nacionais.

O que ocorre é que os governos passam a deter um poder de decisão no Mercosul, que torna as prováveis atividades da integração ou embargadas, ou aceitas por critérios

⁷⁶ SIMONSEN, Assoc. *Op.cit.*, p.100.

⁷⁷ FLORÊNCIO, S. A. L. *Op.cit.*, p.69.

unilaterais (parciais devido à defesa de interesses nacionais). Senão vejamos quatro grandes desafios a serem superados:⁷⁸

- a) as disputas comerciais continuam a ser tratadas em nível presidencial e os mecanismos de solução de conflito não correspondem à integração alcançada;
- b) as exceções setoriais e cronogramas de convergência de tarifas e regimes regulatórios não são incompatíveis com os objetivos da união aduaneira, mas requerem mecanismos de disciplina;
- c) falta internalização nas legislações nacionais das normas adotadas no plano subregional;
- d) para o Paraguai e Uruguai, a falta de previsibilidade nas regras que condicionam o acesso de produtos aos mercados de seus sócios, afeta o principal instrumento de atração e investimentos.

Os próprios países-membros com suas posturas centralizadas e fechadas não permitem que haja um desenvolvimento comercial e social pleno. Os Governos ora impedem investimentos, ora não se compatibilizam com as mudanças vividas na comunidade internacional, enfim há um reducionismo da realidade que traz uma diminuição ao potencial da integração. As decisões governamentais são emergenciais e temporais, tanto que valem por um período de tempo e sem qualquer indicativo de mudanças sociais profundas.

Pode-se falar do Pacto Andino, onde houve uma modesta modificação em razão da harmonização supranacional⁷⁹, contudo, conseguiu com sucesso a formação de uma justiça supranacional, no caso da Corte Andina de justiça em Quito. De qualquer forma fora uma tentativa próxima daquilo que se considera ao ideal para uma integração regional de envergadura.

⁷⁸ NOGUEIRA, Uziel. *Onde está a vulnerabilidade do Mercosul?* In. – Bolctim Informe Mercosul. Buenos Aires. INTAL. 1997.

⁷⁹ WILL, Michael R. *Mercado Comum e harmonização do Direito Privado*. In. - *O Mercosul e a Comunidade Européia*. RGS. Ed.Universidade. 1994. p.68.

Não podemos deixar de lado que o mercado comum exige até que haja uma harmonização do direito privado, e isto implica numa vontade política de buscar essa unificação supranacional. Mas isto somente não é suficiente. Como veremos, é preciso estabelecer uma legislação mínima que dê condições de fato para um desenvolvimento seguro do Mercosul.

No caso da UE, os franceses estiveram preocupados no começo por causa de suas conquistas, pois tinham avançado em termos de garantia dos direitos sociais, tinham então, um medo grande de ficarem para trás na concorrência aberta com os alemães devido a desvantagens de custos. Tamanho foi esse medo, que durante um certo tempo o edifício do tratado esteve ameaçado de não ser concluído. A verdade é que gradativamente, a idéia chave na Europa passou a ser a harmonização em substituição à aproximação (“rapprochement”)⁸⁰.

À princípio em 1956 – durante as negociações preliminares para a constituição da CEE, ninguém pensou em harmonização do Direito Privado, menos ainda numa harmonização em larga escala. Mas, de qualquer forma, para dar embasamento à redação final prevaleceu a idéia já autorizada.

No texto do tratado consta, como visto:

Art 3º - para alcançar os fins enunciados no artigo anterior a ação da Comunidade implica, nos termos do disposto, e segundo o calendário previsto no presente tratado: h). A aproximação das legislações nacionais na medida em que tal seja necessário ao bom funcionamento do mercado comum.

Como vemos, então é fundamental definir que a integração em nível supranacional tem que possuir uma linguagem melhor acabada.

⁸⁰ WILL. Michael R. – Op. cit, p.69.

Comparando por um momento essa linguagem jurídica precisa (e não intergovernamental) do tratado de criação da CEE de 1957 com a formulação vaga do tratado do Mercosul de 1991, citada no início: no primeiro caso se fala em ação da Comunidade e se afirma que o Conselho – deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, adotará as diretivas, no segundo se fala em compromisso dos Estados partes; por outro lado, fala-se em primeiro caso de necessário ao bom funcionamento do mercado comum, no segundo em áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Bem se vê que com clareza e sem juízo de valor, que se trata da distinção entre uma harmonização supranacional (processo de institucionalização) e a tradicional harmonização internacional (de fundo político nacional), algo que se evidencia na oposição entre supranacionalidade versus soberania nacional⁸¹.

Num grande mercado comum – as regras do jogo devem ser iguais bem como transparentes em todos os lugares e para todas as pessoas. Parece que a Europa isto fluiu até aqui de forma aceitável, mas na América há resistências diversas e interesses sendo contrariados. A questão não é imitar a UE, mas adaptar o melhor possível aquilo que possa contribuir à sociedade da integração.

Não é porque os Estados-partes vão conhecer as diretivas, que não poderão se impor ou expressarem suas idéias. A verdade é que não se trata de criar um direito comunitário unitário. Basta que se respeite a soberania estatal, e que haja uma tolerância à multiplicidade na comunidade de integração⁸².

⁸¹ Ibid., p. 69.

⁸² WILL. Michael R. – Op. cit., p. 70.

4. FUNDAMENTOS SOCIOLÓGICOS PARA O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO – POSTURA SISTÊMICA

O processo de institucionalização numa abordagem sociológica significa que certas atividades são padronizadas, e são esperadas e aprovadas para atingir objetivos considerados importantes. O fato do Mercosul passar pela institucionalização representa antes de tudo a passagem a um estágio institucional padronizado, aprovado e esperado. No caso específico - tal integração tem o propósito firmado de tornar-se um Mercado Comum, o que implica numa institucionalização supranacional. A adesão a órgãos supranacionais é uma tendência legítima de viabilizar um melhor funcionamento, trazendo uma dinâmica adequada.

A institucionalização aqui tratada consiste no desenvolvimento de um sistema regular de normas, valores, mecanismos - que são incorporados pela sociedade. O Mercosul deve deixar de ser tão somente uma integração transitória e com um caráter imprevisível, para uma adequação ao cenário macro. O Mercosul ainda não atingiu um estágio de consolidação, de forma que seu funcionamento seja regular e fluído.

A supranacionalidade é uma característica dessa forma de institucionalização, na medida que visa a reunião de três elementos: a presença de valores ou interesses comuns; a institucionalização colocada a serviço dos objetivos comuns e a autonomia desses poderes¹.

¹ MELO, Adriane Cláudia. Supranacionalidade e intergovernamentalidade no Merco sul. In: ILHA, Adayr da Silva (Org.). O Mercosul em Movimento. Publicação da produção científica do Mestrado em Integração latino-americana do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria - 1999, p. 15-16.

Para a realização desses objetivos comuns são criados poderes efetivos. A institucionalização é colocada a serviço desses objetivos comuns. E os órgãos criados tomam decisões que comprometem os Estados, produzem normas jurídicas que devem ser respeitadas, bem como as interpretam e as aplicam.

Então, os órgãos do Mercosul deveriam ter a total autonomia - para se colocarem exclusivamente a serviço dos objetivos comuns. Caracteriza-se por ser um poder distinto dos poderes dos Estados-Membros. Deste modo, os órgãos supranacionais são formados por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e suas decisões são autônomas em relação a esses governos.

Isto tudo objetivando resguardar o processo integracionista dos ímpetus políticos circunstanciais dos governos. O Mercosul assim não é apenas o somatório da vontade dos Estados membros. Possui dinâmica e latitude de atuação própria, a permitir a tomada de posições que extrapolem a visão imediatista e os interesses personalistas das administrações dos países que a integram.

No sistema atual do Mercosul - intergovernamental - os órgãos são meramente administrados por funcionários vinculados aos governos, e que se submetem às orientações impostas por aquelas lideranças. Mesmo que aparente um comportamento normal, tal postura vem mudando quase nada da integração. O Mercosul tem sofrido retrocessos de ordem funcional, exatamente por contar com um corpo de funcionários dependentes dos desmandos de suas cúpulas. As reuniões da integração têm sido caracterizadas por assuntos polêmicos e debates intermináveis. Isto quando não ocorre um certo destempero político, comprometendo até o seguimento das diretrizes estabelecidas e o atendimento de prazos.

Os órgãos presentes no Mercosul podem até conseguir certos resultados, mas esse pragmatismo de ocasião pode custar alto preço no futuro. É algo imediatista e improvisado. A integração hoje não está dotada de órgãos com poderes autônomos, e desse modo existe

uma ligação intensa com os Estados. A vontade brasileira ou portenha acaba prevalecendo por exemplo, nas questões discutidas. Já com a denominada institucionalização - predomina logicamente a vontade comunitária.

Tal condição de uma arquitetura institucional própria implica portanto, num surgimento de um poder que se coloca acima dos Estados, resultante da transferência definitiva de parte das suas funções próprias aos domínios abrangidos pela entidade supra-nacional. Aliás, somente esse poder supranacional seria auto-suficiente para estabelecer normas, executar planos e dirimir controvérsias buscando objetivos comuns que podem levar aos ditos Estados a integrarem-se em uma comunidade organizada.

De forma didática e explícita -é bom enfatizar que os seguintes pontos devem nortear possivelmente, uma integração desse porte:

- a presença conjunta de interesses ou valores comuns;
- a institucionalização como um processo de consolidação de órgãos que atendam efetivamente a população;
- e ainda a autonomia dos órgãos estruturais.

Os Estados foram nesses anos acostumados a assentarem decisões domésticas, apagando completamente a possibilidade de soluções criativas. O Mercosul intergovernamental não corre riscos, mas prefere procurar a manutenção de certo estado de coisas. A prova disto é a distância existente entre o lado humano e social do Mercosul com relação ao aspecto político. Os países optam por alternativas simplificadas e reducionistas da realidade latina. A integração atual atende aos reclamos das elites empresariais em detrimento de particulares.

O processo de institucionalização então, vem como uma proposta de dar um contorno definitivo na integração. Acabar com uma visão simplista e incerta do mercosul, e lhe dar uma forma que signifique a neutralização de ingerências e infiltrações políticas, que atrasam o ritmo das mudanças. O Mercosul tem convivido mais com crises e descompassos, justamente por não abandonar um sistema pleno de conveniências. Os principais agentes mercosulianos mesclam projetos da integração com a vontade individual dos Estados - numa demonstração da fragilidade do processo.

O cenário internacional intensifica uma visão de incertezas, ou seja, semelhante paradoxo é possível nesse momento histórico. E essa era de incertezas torna densa a análise e a observação dos fenômenos presentes: - modernização, globalização, mundialização, internacionalização, e isto abre caminho para uma leitura diferenciada do contexto sociológico nas relações internacionais.

O impacto institucional leva a crer que as integrações serão pressionadas a tomar parte numa decisão básica, ou melhor, buscar referenciais e novas estacas sociais para um novo tempo de desafios. Essa rede intergovernamental de poder já vem sendo questionada por seu caráter incipiente e até transitório, pois não consegue estabelecer e definir nem mesmo, como já vimos, a segurança no âmbito jurídico e a estabilidade necessária na relação dos novos atores sociais.

Como bem define o sociólogo Alain Touraine² a era das revoluções chegou ao seu final, daí que o radicalismo político e social passa a ser duramente criticado. Cada país parece estar encontrando uma combinação particular de racionalismo moderno e a especificidade de uma forma de mobilização dos recursos historicamente determinados. Neste sentido, as integrações regionais não possuem compromissos de qualquer ordem com liberais ou

² **TOURAINÉ**, Alain. *A idéia de revolução*. In: - Featherstone, Mick. *Cultura Global*. 1ª Ed. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1994, p.153.

nacionalistas. Há uma sociedade que faz questão de agir em busca do desenvolvimento, mas que neutraliza as polarizações.

Nesse cenário, as instituições criadas passam a ter um caráter mais universal, e não voltado a interesses menores, ou seja, com abrangência comunitária e ainda, com um alcance profundo. A sociedade da integração evita o enclausuramento, e mesmo abomina de vez qualquer manifestação de poder arbitrário. Os blocos respectivos vão eliminando a corrupção e a violência, e recompondo outra escala axiológica de valores mundiais.

A lógica do terror imperialista e grande rupturas sociais, sem dúvida, são manifestações quase isoladas nesse novo cenário internacional. Pois há uma forte resistência ao personalismo e mesmo à expressão populista. Hoje, as lideranças políticas estão mais expostas e seguramente os desgastes sofridos são maiores. E isto vem demonstrando a fragilidade dos Estados e seus governantes, e em contrapartida a necessidade bem explícita de novas participações sociais organizadas e o surgimento de demandas comunitárias.

A princípio é bom notar que os governantes do Mercosul já tomaram decisões e resoluções, que contrariam em muito o interesse comunitário da região. Prescindindo do debate com a sociedade – tais líderes tem se precipitado em aconchavar certas decisões, que colocam em riscos até mesmo a sobrevivência da integração. Sociologicamente fica difícil conceber que uma integração regional seja liderada por atos exclusivos de executivos, em total sigilo, sem a discussão de pautas mínimas com os novos atores sociais³.

Um dos maiores vícios dessa rede intergovernamental presente é a de agir sem consultar as bases sociais, numa demonstração de autoritarismo.

³ SCHAPOSNIK, E.C. *Op.cit.* p.214.

Desde o Tratado de Assunção, os países vêm cometendo alguns deslizes imperdoáveis nesse cenário atual, como por exemplo aderir logo em seguida à “iniciativa para as Américas”. Evidentemente que tal ação beneficia diretamente aos interesses Norte-americanos (algo totalmente incompatível com uma integração regional)⁴.

É inadmissível em plena época de globalismo, como descreve Ianni, o Mercosul ser regido por decisões particulares e que esgotam possibilidades e novas oportunidades para a região. O Cone Sul é, nessa abordagem sociológica (Ianni)⁵ – uma manifestação de uma região da AL que expressa novas mudanças, padrões e valores, os quais podem configurar diferenciais desse tempo. É portanto, inevitável que os governos não consigam conviver com essa nova situação, onde existam atores e interesses que se contraponham às articulações enviesadas.

O globalismo diz respeito a uma nova realidade social, econômica, política, e cultural, que busca basicamente o objetivo global. Tanto que o globalismo resultou no desabamento de um mundo polarizado (ou melhor, bipolarizado) entre capitalismo e comunismo. Daí resultar, hoje, a possibilidade dos países como no Mercosul – integrarem forças e identidades, tradições no sentido de reorientarem seus projetos e ações.

O próprio Mercosul vem compartilhando de transições e mudanças, desde seu início, que foram influenciadas por esse fenômeno do globalismo. Essas transformações que estão ocorrendo no mundo – anunciando o século XXI, podem ser encaradas como as

⁴ *Ibid.*, p.214.

⁵ IANNI, Octavio. *A Era do Globalismo*. 1ª Ed. – Rio de Janeiro. Civilização brasileira, 1996, p.236.

manifestações de um rompimento histórico, com implicações significativas. Não existe uma ilha⁶, hoje no mundo que não tenha recebido tal realidade.

Essas mudanças na integração podem ser repentinas ou lentas, parciais e totais, visíveis e invisíveis, surpreendendo uns e outros em todos os lugares⁷. Por essa razão, o processo de institucionalização, fica sendo a pedra de toque nesse contexto, já que há boas justificativas para sua implementação. Ressaltando, inclusive, que os padrões e valores apregoados na integração são supranacionais.

Tais alterações de ordem social e institucional são sentidas no mundo através da ausência de crises e conflitos, e mesmo pelo lado positivo: - com a abertura de novos horizontes. Um cenário capitalista global, com inovações tecnológicas permanentes, e com amplo alcance requer por certo uma organização compatível⁸ em termos de blocos regionais. Essa nova arquitetura institucional pode propiciar as regras e os valores a serem ressaltados nas novas relações.

O mundo hoje, precisa ter parâmetros mínimos para lidar com as novas relações internacionais comerciais – financeiras, trabalhistas, políticas e jurídicas, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos. Não dá para encobrir que o Mercosul tem sido usado politicamente, mas que organizado propriamente para facilitar essas relações contemporâneas.

O capitalismo global cria e recria os espaços, de modo que existam novas fronteiras em expansão. É por isso que nesta década o Cone Sul vem sendo alvo de tantas especulações,

⁶ IANNI, O. *Op.cit.*, p.238.

⁷ *Ibid.*, p.239.

⁸ Nota: - Parece que o sociólogo Ianni entende que essa nova economia de mercado faz exigências maiores no sentido de reformas institucionais.

mas o certo é que a região vem se consolidando no novo cenário internacional enquanto um espaço estratégico, transfigurando uma nova mentalidade e comportamento.

O globalismo torna possível o desenvolvimento e a mundialização de instituições, padrões e valores – significando que a população pode incorporar novas formas de agir, sentir, pensar, e até mesmo de criar⁹, sugerindo uma nova dimensão devida para o novo século. As integrações, portanto, não estão isentas de serem influenciadas a percorrerem uma trilha de racionalidade, produtividade e competitividade. Mas isto tudo, pode se transformar também numa posição arriscada, caso resulte em manifestações repugnantes de tradicionalismos, patriarcalismos e novas modalidades de protecionismo.

A advertência maior para o Mercosul e para as demais organizações – é a de que o passado deve ser sepultado, pelo menos naquilo que constitua uma ameaça direta: - colonialismo¹⁰, manifestações imperialistas, e tudo aquilo que signifique o caos para esse novo mapeamento internacional¹¹.

A possibilidade de que a região do Cone Sul seja modificada nos tempos modernos é enorme, porque esses países estão percebendo a força e o significado de sua geografia e historia no mundo, e recriando um espaço sem fronteiras. Foram por terra as rivalidades e assimetrias, e começa a surgir à intensificação de uma nova práxis social na América latina.

Mas é bom dizer que em nossa pesquisa captamos uma série de problemas a serem compartilhados e resolvidos nesse novo cenário mundial: - (inclusive com o agravamento)

⁹ IANNI, O. *Op.Cit.*, p.241.

¹⁰ *Ibid.*, p.244.

¹¹ Nota: Ianni critica aqueles que enxergam ao globalismo como uma manifestação de imperialismo. Na verdade, as grandes corporações estão passando por um avassalador desenraizamento.

desemprego estrutural; etnocentrismo; violência; crime organizado; fundamentalismo; enfim não dá para fugir de uma realidade social cada vez mais complexa.

E esses problemas globais são efetivamente saneados por órgãos institucionais à altura (competentes), que revelem credibilidade e imparcialidade. Não se pode confiar numa organização que tenha compromisso meramente político, ou que faça apenas uma contextualização dos conflitos. A sociedade reclama por soluções efetivas e práticas nesse cenário flutuante.

Longe de querer homogeneizar essas soluções – as integrações possuem capacidade para criar mecanismos jurídicos e institucionais que viabilizem resultados plurais. A institucionalização abrange o local, o espaço mais restrito, enfim há uma preocupação dominante de favorecer a toda região.

O Mercosul pode atacar nessa era de globalismo, segundo o professor Helio Jaguaribe¹², no aspecto científico-tecnológico, de modo a gerar condições próprias para futuras negociações. Isto faz com que o Mercosul se torne de fato um ator importante do cenário internacional. Para isto, é preciso dar incentivos à pesquisa e montar instituições que atendam as novas demandas colocadas pela região. Os argentinos estão mais adiantados em energia nuclear, em biologia e em ciências agrárias. Enquanto, os brasileiros estão adiantados em tecnologias metal-mecânicas e em tecnologia de informática.

Além do que, a combinação argentino-brasileiro sem prejuízo de contributivos que possam vir de outros países da integração, tem a capacidade de formar massa crítica em

¹² JAGUARIBE, Helio. *O Brasil e o Sistema Internacional Contemporâneo*. In: - MARCOVITCH. (organizador) – *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo. EDUSP, 1994, p.81.

determinados setores estratégicos¹³. Em tempo hábil podemos adquirir massa crítica em assuntos chaves do mundo globalizado, tais como: - assuntos relacionados à energia nuclear; informática; temas ligados à biologia, e demais propostas. O Mercosul pode até reunir condições para furar o bloqueio das patentes e dos segredos industriais.

O processo de institucionalização viabiliza e propicia a conquista neste setor de tecnologia própria o que não remeteria a questão à ótica de qualquer Estado-nação. Em primeiro lugar, seria necessário obter competência, para depois usar de habilidade jurídica.

É exatamente por isso que a institucionalização do Mercosul não combina com o nacionalismo¹⁴, e as praticas retrógradas de alguns setores deve imperar na integração flexibilidade quanto ao desenvolvimento dessa área, não importa qualquer forma de defesa a valores unilaterais e isolados. O Cone Sul deve estar aberto aos efeitos da investigação científica e da pesquisa tecnológica até como forma de introduzir novo impulso à industrialização.

Na lógica sociológica o globalismo pode engendrar novos processos e estruturas¹⁵, e isto vem acontecendo com a proposta de institucionalização do Mercosul. Tem causado tensão e resistência, mas de modo geral existe uma discussão ampla sobre a proposição. Na medida que o globalismo provoque o surgimento de novos movimentos sociais e de coletividades organizadas – será também possível à decisão consciente acerca dessa questão fundamental.

¹³ *Ibid.*, p.81.

¹⁴ WOLKMER, A.C. *Integração e Direito Comunitário*. In: Pimentel, L. O. Mercosul no cenário internacional – Direito e Sociedade. Curitiba. Juruá Editora, 1998, p.47.

¹⁵ IANNI, O. *Op.cit.*, p.246.

Por outro lado, a globalização pode gerar nada mais que a diversificação e a fragmentação da sociedade¹⁶, daí resulta a importância da institucionalização. Com uma sociedade global – diversa e plural em cultura, tradições, costumes, atitudes - a saída é apresentar instituições que agasalhem seus novos valores. Seja a questão do meio ambiente, ou a proteção de ecossistemas, ou qualquer defesa de ordem local é preciso dar um canal institucional (que não tenha ligação governamental) que facilite a resolução de conflitos.

O quadro institucional do Mercosul tal como está formado hoje é um instrumento de dominação, ou seja, suas decisões são tomadas no sentido do favorecimento político¹⁷. Os governos participantes gerenciam de modo conveniente as questões e problemas a serem abordados. Além de existir por esses órgãos a marca nacionalista, que traz uma repercussão adversa no contexto global.

Fora o fato de que o tratamento dado não deve ser pelo crivo comercial, ou empresarial. Menem e Cardoso possuem uma visão reducionista da integração, na maior parte dos encontros debatendo questões ligadas a grandes corporações. Nessa fase estão apenas atendendo a requisições de bancos e grandes companhias automobilísticas, e defendendo os interesses de grandes grupos, que ato contínuo somente pensam no Mercosul em termos de acumulação de capital.

Já o processo de institucionalização representa a possibilidade da integração tratar a realidade multifacetada. Pois o globalismo funciona de modo a dinamizar as relações e compor com velocidade uma série de informações. Diante disto, o Mercosul é obrigado a vivenciar mais a realidade produzida por essa aldeia global, ou seja, a integração não pode

¹⁶ *Ibid.*, p.247.

¹⁷ Nota: Temos na integração o exercício da manipulação onde os países usam de certa retórica acerca de harmonia e do consenso (Fonte – BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política).

ficar alheia às decisões exteriores, e mesmo não pode perder a sensibilidade em relação ao poder das mudanças sociais.

O que ocorre de forma deliberada contra essa integração em particular, sem dúvida, é o fato de que seus funcionários e membros – constituem um corpo alienado em relação às questões internacionais. Tais pessoas são vinculadas aos Estados-partes e isto significa que qualquer decisão ou manifestação vinda deles, obviamente tem o posicionamento sob o ponto de vista de cada Estado¹⁸. Essa centralização decisória remete a discussão de que o cenário global não tolera mais essa falsidade institucional.

O Mercosul atual se torna previsível e demasiadamente defensivo acerca das transformações mundiais, de modo a gerar um ambiente de insegurança e instabilidade. Não houve, ainda, pelos países o enfrentamento das seguintes questões (colocadas pela era do globalismo):¹⁹

- As relações capital-trabalho;
- O intercâmbio de trabalhadores;
- Uma apreciação quanto às relações de consumo;
- Alternativas para geração de empregos;
- Aproximação aberta em relação aos novos atores (ONGs, Associações de Classe, Movimentos Comunitários).

¹⁸ SANTOS, Ricardo Soares S. *Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial*. 1ª Ed. Belo Horizonte. Del Rey, 1998, p.111.

¹⁹ Nota: Segundo Ianni, em termos de globalismo tudo que é local pode ser simultaneamente nacional, regional e mundial.

Afinal a integração regional não pode ficar muito tempo restrita a normas alfandegárias e outras que simplesmente facilitem a circulação de mercadorias e capitais²⁰. E como já visto nem mesmo as condições de uniformização das legislações foram obtidas. Além disto, qualquer reformulação a ser feita implica em mudanças profundas, e esse comodismo ou adiamento de pontos polêmicos vai custar caro a essa rede intergovernamental de poder.

Na era da globalização numa avaliação sociológica, o Mercosul tem deixado de lado a questão fundamental da circulação das pessoas, o que se constitui num agudo desinteresse pelas elites dominantes. Mais uma vez aqui, a institucionalização se faz necessária como forma de conceder aos países a certeza de lidar com os problemas essenciais ao futuro da integração. Esse processo sociológico vem para mudar os paradigmas colocados nesse contexto, de maneira a respeitar, antes de tudo, a cidadania global.

Os documentos produzidos até esse momento estão sendo questionados na sua praxe social, pois não vem surtindo um efeito equivalente à proposta. Uma integração desse porte internacional não poderá sustentar por muito tempo essa situação de indiferença e inércia com relação às pendências trabalhistas e principalmente quanto ao fluxo dos cidadãos na região.

Como aborda Ianni²¹, o globalismo leva a considerar a importância das realidades micro e macro, e não dá para o Mercosul, por exemplo, ficar adiando sua agenda social como se fosse apenas a parte final do processo. Aqui reside o ponto frágil dessa integração que convencionou regras distantes da realidade social, e desconhece o lado de potencialidade das pessoas, pois a própria participação permanece restrita²².

²⁰ Nota: (2): Um dos pontos mais polêmicos no Mercosul é o de não favorecer a harmonização das leis trabalhistas e conseqüentemente a falta de respeito dos direitos dos trabalhadores. (P. Martinez).

²¹ IANNI, O. Op. Cit., p. 255

²² IANNI, O. - *A sociedade global*. 1ª Ed. - Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1992, p.39.

Após essa abertura sobre a importância da institucionalização no Mercosul, se torna crucial observar aquelas teorias sociológicas que dão subsídios (na era do globalismo), sendo apontadas a Weberiana e a sistêmica²³.

Tais teorias se adequam ao que IANNI²⁴ explana ser uma época de novos fenômenos nessa era do globalismo: - interdependência entre as nações; guerras e revoluções; transnacionalização; internacionalização do capital; economias-mundo; globalização do capitalismo; mundo sem fronteiras; shopping center global; aldeia global, enfim o mundo está sendo povoado por uma série de transformações estruturais – que merecem ser observadas detidamente.

Essas estruturas e processos exigem como que um planejamento institucional correspondente, e nada foge a esse preparo anterior.

²³ FERREIRA, Leila C. *A sociologia no horizonte do século XXI*. Programa de Mestrado em Sociologia - UNICAMP, novembro. 1997, p.23.

²⁴ *Ibid.*, p.257.

4.1- A TEORIA SISTÊMICA E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Essa teoria chamada também funcionalista, requer uma apresentação mínima acerca de seus pressupostos e proposições, sendo que é entendida, hoje, como uma alternativa sociológica para o entendimento do que ocorre nesse cenário tão nebuloso. E parece que sua utilização é notória entre assessores, consultores, especialistas, acadêmicos (em ciências sociais), servindo para diagnósticos, prognósticos, leituras de cenário, programas e projetos²⁵. É algo bem assertivo com o contexto de enorme amplitude sociológica, de modo que há um ponto de referência seguro para compreender esse mundo do globalismo.

Com a globalização – é bom dizer que as diversas tecnologias de comunicação, informação e decisão, com as quais se movem as agências internacionais – organizações e corporações – tem haver com a teoria sistêmica. Inclusive organizações multilaterais usam esse expediente com bastante frequência²⁶.

Já que o contexto de uma sociedade global se impõe de um modo incisivo e sereno, não há como contestar que é necessário ter uma teoria que se harmonize inteiramente com essa realidade. E a teoria sistêmica é uma interpretação sincrônica, com a qual a realidade é apresentada como um todo orgânico, funcional e auto-regulado²⁷. Baseiam-se nas técnicas eletrônicas, compreendendo a informática, telecomunicação, automação, microeletrônica, robótica, infovia, multimídia, tudo isso operando em nível local, nacional, regional e mundial.

²⁵ IANNI, O. *Op.cit.*, p.258.

²⁶ Nota: Fundamentos teóricos da teoria sistêmica - pode chamar -se assim toda a pesquisa teórica ou empírica. que parte do postulado de que a realidade social apresenta os caracteres de um sistema, para interpretar e explicar os fenômenos sociais pelos laços de interdependência que os ligam e que os constituem em uma totalidade. [Conceito de sistema - pode definir-se um sistema como um conjunto de elementos interdependentes, como um conjunto de elementos que se encontram em interação] - A realidade estudada forma um sistema quando se percebe as seguintes indicações: .relações de interdependência: .regras expressas em termos lógicos; .a totalidade de seus elementos não é reduzível a sua soma. A idéia é que um sistema reage globalmente como um todo, às pressões exteriores e às reações dos seus elementos internos. (Fontes: L. VON BERTALANFFY. *General System Theory. General Systems*. vol. I, 1956, p.3 - SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologia Política*. SP. DIFEL, 1979, p.111).

²⁷ IANNI, O. *Teorias da Globalização*. 1 ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 61.

Isto, portanto, está a serviço de uma rede de agências de informação, criando assim um espaço e momento virtual. Essa teoria permite a passagem mais ou menos imediata e generalizada da realidade à virtualidade. Nesse nível – o todo em causa pode ser organizado, administrado, reorientado e manipulado.

Perceba que esse todo sistêmico é orgânico, funcional, auto-regulado, homeostático e cibernético; assim um todo susceptível de aperfeiçoamento, mudança ou reorientação, mas sempre com a possibilidade de melhorar a situação.

Segundo a teoria sistêmica – a interpretação da realidade (seja local, nacional, regional, mundial) possui razões governamentais, geopolíticas, das organizações multilaterais, etc. Aliás, as institucionalizações ingressam neste íterim para culminar no equilíbrio de forças, enfim para trazer nova articulação a esse todo. A supranacionalidade passa a ser não uma “tábua de salvação”, mas isto sim, uma forma legítima de dar harmonia e equilíbrio a essa nova sociedade global. O processo até corrobora no sentido ao se fazer ajustes organizacionais definitivos, que impeçam entendimentos difusos da realidade.

Aliás, várias situações favorecem para que a integração regional – ou bloco de integração (Mercosul) possa evoluir de forma planejada e articulada. Hoje, a economia, a educação, a tecnologia, o turismo – as mídias exigem um aperfeiçoamento organizacional diferenciado. Tudo caminha para um extrapolamento de limites, fronteiras, contornos, adesões, fugindo totalmente dos padrões vigentes e fazendo o rompimento dos valores sociais de outrora. A sociedade passa a ser despertada para a modernização, e isto representa uma evolução efetiva na área institucional.

Segundo o sociólogo Niklas Luhmann²⁸, frente a esse processo de mudanças o desenvolvimento científico-técnico-econômico, e a positivação do direito não são fatores autônomos, mas tornaram-se possíveis pela mudança estrutural.

O sistema social pode mudar as suas estruturas somente pela evolução. Evolução pressupõe reprodução auto-referenciada, e muda as condições estruturais de reprodução pelos diversos mecanismos de diferenciação, tais como variação, seleção e estabilização. E segundo Luhmann²⁹, somente a teoria da evolução pode explicar a transformação estrutural da segmentação à estratificação e da estratificação à diferenciação funcional; o que levou à sociedade mundial de hoje.

A institucionalização ocorre nessa era de globalismo não como um acidente, mas como uma provocação intencional, ou seja, é produzida conscientemente.

Aliás, Luhmann, com bastante rigor chegou a uma teoria da sociedade mundial, onde cada país tem uma soma de coisas a aprender, de modo que cada cultura venha a somar nas interações. As pessoas são capazes de agirem como estrangeiros entre estrangeiros. Se considerarmos que na integração – as pessoas estão somando experiências, então qualquer mudança estrutural pode ser bem vinda desde que haja um entendimento de que aquilo é um aprendizado³⁰. A integração tem que gerar somente uma soma normal de conhecimentos, e basta que a sociedade se aproprie deles da melhor forma.

²⁸ LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. II Vols. - Rio de Janeiro. Edições Tempo Brasileiro – 1985. Vol.II: pp. 154-156.

²⁹ LUHMANN, N. *International Journal of General Systems*. - pp.131-138.

³⁰ GESSNER, Volkmar. *Conflitos de Cultura em Relações Legais Além-fronteiras: conceito de um tema de pesquisa na Sociologia do Direito*. In: - Featherstone, M. *Cultura Global: Nacionalismo, Globalização e Modernidade*. Rio de Janeiro. Vozes. 1994, p.270.

Novas estruturas não (ameaças/conflitos) são meios de desestabilizar a sociedade, pelo contrário, há uma busca constante pela harmonização em todos os níveis. É possível notar que o cenário do Mercosul parece ser alvo de transformações, e que vem se desenvolvendo uma conciliação de expectativas. Não dá para imaginar que os chefes políticos continuem interferindo nas decisões, pois isto não é parte de uma base comum de expectativas³¹. A expectativa mundial (externa) é de que o Mercosul se desenvolva, de fato, realizando uma transição institucional compatível com a modernidade.

Por isso, que a integração não é algo só político, ou econômico, ou uma forma de integração cultural, mas trata-se de um todo harmônico. O aspecto jurídico também não pode se sobrepor às outras áreas. Bem como é interessante dizer que o Mercosul não é obra de juristas e agentes do direito. A arquitetura institucional é realização a ser compartilhada com todos os atores sociais, e reunindo até as expectativas externas.

Isto quer dizer, em síntese, que as partes foram o todo, e que este tende par ao equilíbrio ou sincronia, que os conhecimentos são válidos para aprimorar o modelo integracionista. Essa dinâmica integracionista tem conspirado contra as modalidades culturais superadas: - clientelismo, corporativismo, nepotismo, mentalidade de cartórios, ou seja, há uma busca por processo e estruturas novas, que representem uma perspectiva igualmente renovada.

A mudança foi tão grande, que os jornais de todo mundo (Le Mond, Wall Street Journal, Financial Times) dão notícias conectadas aos desafios e transformações presentes, havendo por suposto um entendimento que as mudanças estruturais devem ser veiculadas com maior amplitude. A própria imprensa internacional entende que as integrações tais como o Mercosul, NAFTA, pertencem a um espectro de conquistas mundiais, e que seus avanços representam uma harmonização de pretensões.

³¹ LUHMANN, N. *Die Weltgesellschaft Archiv fur Rechts – Und Sozial-philosophie*. 1971. p.9.

Numa sociedade (globalizada) ato interdependente é necessário perceber que um fato ou evento ocorrido aqui no Cone Sul – tem sua reação em cadeia no outro lado do mundo. Um Mercosul bem estruturado significa o fim de relações tensas e conflituosas³². Diminuí sensivelmente o risco dessas interações e parcerias serem ato somente unilaterais, mas se construir um mundo minimamente solidário.

Seria grosseiro entender que a integração se transformasse automaticamente num megabloco contemporâneo conforme a perspectiva sistêmica, de modo a reunir todas as condições imaginadas, mas pelo menos esses países periféricos insistem numa composição aproximada daquilo que seja adequado para a realidade latino-americana. Os cidadãos estão alimentando esperanças em relação à região devido ao apelo comunitário e a mobilização de agentes sociais.

A dinâmica social gerada pela integração impede que os países assumam posturas destoantes, e até opções enviesadas.

Como o próprio Ianni aponta, temos espaço para disfunções, desajustes, desequilíbrios, ou anomalias, mas a noção de todo integrado prevalece ao final. Isto tudo, é um desenvolvimento que o próprio sistema tende a corrigir, acomodar ou suprimir. Não importa que a estrutura anterior tenha alcançado, pois a tendência é haver uma progressão que conduza ao estado de normalidade. O Mercosul, atualmente, precisa adquirir auto-suficiência em sua posição institucional. Essa progressão opera de modo a suprimir justamente aqueles entraves administrativos já abordados neste trabalho.

³² Nota: A visão sistêmica é sustentada pelo sociólogo Talcott Parsons - e o mesmo fala que o essencial a considerar é o sistema social, que se compõe das interações entre os atores de uma coletividade. Se aplica à organização interna da sociedade o modelo analítico do sistema de ação. Quatro subsistemas: a, a adaptação diz respeito ao conjunto de atividades relativas à produção; a perseguição de objetivos representa a mobilização dos atores; a latência significa a rede de socialização; e a integração depende da comunicação societal, conjunto de instituições (direito, Judiciário, etc) que têm por função estabelecer e manter as solidariedades que uma sociedade pode exigir de seus membros. [obs. essa visão é compartilhada por Robert Reich, Kenishi Ohmae, John Naisbitt e McLuhan] - (Fonte: SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Op.cit.*, p.123-124).

Diante dessa abordagem sociológica³³ – a integração parece conferir maior alento a estes países latinos, que passam a se inserir no contexto internacional. A região passa a ser valorizada e inclusive pode ser criada uma espécie de fluxo de informações (projetos) que façam desse espaço geográfico – uma zona especial de negociações e contratos diferenciados.

4.1.1 – O Funcionalismo e a Construção de Organizações Internacionais

A teoria sistêmica ainda contribuiu para o aparecimento das primeiras organizações internacionais, gerando assim um fenômeno de integração internacional. É sobretudo entre os dois conflitos mundiais, a propósito da Sociedade das Nações, que aparecem teóricos a tentar a elaboração de um primeiro balanço e a preconizar novos modos de proceder: a tese funcionalista aparece à luz do dia.

Essa abordagem doutrinal é muito importante, como reflexão sobre as realidades internacionais, mas também pelas suas aplicações concretas, já que não deixou de ter influência sobre as modalidades de construção da sociedade internacional. São dois os autores que a ilustram com excelência³⁴:

- a) David Mitrany que, já em 1933, expunha a tese funcionalista;
- b) Ernest Haas que, mais recentemente, a renovou;
- c) A reflexão de David Mitrany - em 1993 nasce do malogro da Sociedade das Nações. Segundo Mitrany, a SDN fracassou porque atacou as soberanias de frente. Ora, a criação de uma organização internacional geral não permite necessariamente ultrapassar o Estado nacional, ou até simplesmente estabelecer relações pacíficas entre Estados. O

³³ IANNI, O. *Op.cit.*, p.262.

³⁴ ZORGBIBE, Charles. *Dicionário de Política Internacional*. Lisboa, publicações Don Quichote, 1990. p.256.

estabelecimento das relações pacíficas, a ultrapassagem das soberanias não podem ser senão a consequência de uma integração internacional em profundidade.

A integração que se pode facilitar é aquela que desenvolve a cooperação internacional por domínios de interesse comum – técnicos, econômicos, sociais, etc.³⁵. O sucesso das organizações internacionais técnicas precederá o de uma eventual organização internacional geral.

O funcionalismo não é, como visto, uma teoria da cooperação técnica. Trata-se, na verdade, de uma teoria essencialmente política. De fato, considera o Estado-nação demasiadamente acanhado para resolver os problemas técnicos-econômicos e sociais modernos. Preconiza antes de tudo, a reestruturação da sociedade internacional, a substituição da compartimentação territorial vertical por estruturas de ação horizontal, por administrações internacionais funcionais, por setores precisos.

A teoria funcionalista, portanto, trata de descomplicar para os Estados e evitar as distorções de ordem econômica ou social.

Por essa via, não precisa haver sofrimento/dor, pois a ultrapassagem sobre as soberanias é feita de modo articulado. O Estado será gradativamente despojado de suas competências.

Aliás a teoria prevê que um dia haverá uma evolução tal que atingir-se-á o ponto de não-retorno: o domínio da cooperação será tão denso que qualquer conflito armado entre os parceiros se tornará inimaginável. A proposta da teoria é justamente trazer relações civilizadas e harmoniosas entre diplomatas e o corpo de militares, enfim tornar os contatos

³⁵ *Ibid.*, p.256-257.

entre chancelarias e as administrações técnicas mais frequentes³⁶. Não seria necessário o uso da força e a apologia quanto à soberania para manter a estabilidade.

Nesta perspectiva já se nota que o definhamento do Estado Nacional é inevitável, de modo a romper uma espécie de erosão das soberanias. Isto é antigo como se vê. Parte do sucesso do funcionalismo explica-se por uma certa ambigüidade que o caracteriza: o idealista é sensível ao mundialismo; o realista é tranqüilizado pela manutenção, a médio prazo, dos atributos essenciais da soberania – afinal de contas, a fase final pode ser afastada para muito longe.³⁷

A influência efetiva das teses funcionalistas se dá com a proposta do alargamento das atividades funcionais da SND, e o tema reaparece quando da criação das Nações Unidas. A Carta é mais precisa que o Pacto; as atribuições funcionais da ONU (Conselho Econômico e Social) são mais importantes que as da SND.

Como se percebe dessa abordagem o esvaziamento dos Estados implica no surgimento de uma política supranacional. Sem ferir qualquer norma vigente – a comunidade Européia começou esse debate com maior concreticidade. Apesar de resistências partidárias, o fenômeno da erosão das soberanias fora mais forte. Tudo começa inclusive com o processo de cooperação funcional, e daí houve a aproximação política.

Ernest Haas – quando, a 9 de maio de 1950, no salão do Relógio do Quai d’Orsay, o ministro dos Negócios Estrangeiros Robert Shuman torna pública a oferta à Alemanha Federal para explorarem em comum as produções de carvão e de aço, a sua comunicação inicia um novo tempo. É o embrião da supranacionalidade em grande estilo. Os membros do Governo não entenderam o alcance dessa operação.

³⁶ ZORGBIDE, C. *O.p.cit.*, p.257.

³⁷ *Ibid.*, p.257.

Os fins políticos na Europa seriam outros. Se antecipando no tempo o propósito não era somente a eliminação da oposição secular da França e da Alemanha, mas também realizar as primeiras bases concretas de uma Federação Européia indispensável à preservação da paz.

Segundo Dusan Sidjanski³⁸, paralelamente haviam duas correntes na Europa, uma delas inspirada nos princípios federalistas, e outra convergente decorrente do método funcionalista. Este método se baseia nas experiências de cooperação entre os Aliados, realizadas sob a direção de Jean Monet. O objetivo maior parece ser o de criar nada menos que uma *federação democrática européia*³⁹.

Esse empirismo de Jean Monet somado a vontade de gerar relações concretas que criem uma solidariedade de fato, leva a geração de uma nova modalidade de integração. As instituições desenhadas já possuem um perfil do poder supranacional, que seria confiado a uma Alta Autoridade, composta por membros independentes designados pelos governos nacionais.

É a partir da experiência do Carvão e do Aço que Ernest Haas elabora a sua teoria da integração *funcional*. Para Haas, importa estudar o processo de integração internacional, essa evolução pela qual atores políticos de nacionalidades diferentes transferem a sua adesão, os seus interesses e as suas atividades políticas para um novo centro de poder cujas instituições têm competência sobre os estados nacionais.

O que é hoje a União Monetária Européia certamente se deve a esse desprendimento incipiente, onde de uma ótica regional se saiu um plano comunitário. O processo e a

³⁸ SIDJANSKI, Dusan. *O Futuro Federalista da Europa – a Comunidade Européia das origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa, Gradiva, 1996. p.69.

³⁹ *Ibid.*, p.69.

experiência da CECA fora decisivo para uma integração mais abrangente no futuro. O terreno fértil para a integração era o das instituições econômicas, para depois atingir a comunidade política. As sociedades nacionais foram cedendo justamente no âmbito das decisões econômicas, e esse foi o momento ideal para a busca de condições estruturais.

Segundo essa teoria da integração funcional, surge uma nova estrutura de poder (pluralista) – então o poder deixa de estar nas mãos de um só grupo, para ser partilhado alternativamente pelos diversos grupos em ação. Schuman, Adenauer, Spaak, De Gaspari haviam decidido abandonar o jogo da política de poder e dedicar-se à construção da Europa. Surge assim a administração supranacional⁴⁰ européia – algo que vinha para ficar no sentido de deslocar o centro decisório para instituições imparciais.

A integração econômica européia desencadeia um processo de politização gradual, onde os grupos são constrangidos a intensificar sua ação junto ao novo centro de decisão.

A integração funcional de Ernest Haas difere, portanto, do funcionalismo de David Mitrany pelo lugar estratégico que confere às instituições centrais no processo de integração.

Não é preciso dizer que o desenho institucional europeu era desde o início supranacional, e que houve um impulso político proporcional. A integração do Mercosul teve uma motivação estreita, porém, vem de forma gradativa ganhando terreno, enquanto as mudanças na Europa foram bem planejadas e automáticas.

⁴⁰ Nota: A conferência de Bruxelas (1956) se tornou histórica porque viria a elaborar os textos relativos à criação de uma Comunidade Econômica Européia (Fonte: Mario Pereira Neto).

Por outro lado, a Europa leva vantagem por ter se impregnado da concepção federalista de Kant⁴¹, onde fora decisivo para um encaminhamento do projeto futuro, e assim a teoria sistêmica mais esse ideal federalista de paz e harmonia foi aquilo que a integração necessitava para evoluir. É bom advertir que mesmo na Europa o nível de divergência era razoável, mas prevalecia no processo uma vontade geral de superação de obstáculos⁴².

Apesar das contradições internas da UE, e mesmo das reclamações a estrutura dos órgãos comunitários, tem predominado nessa integração uma harmonia no seu planejamento organizacional: - neste momento representado pela união monetária (fixação do EURO mercado mundial): pelas políticas externas e de segurança comuns.

A tese funcionalista faz da U.E. uma probabilidade, e não algo definitivo segundo a visão de Haas. A verdade é que o autor tempera o determinismo sócio-econômico da sua primeira abordagem. Acentua a ênfase de que haja uma fragmentação das adesões. De fato a integração é imperfeita em alguns aspectos, mas parece criar estruturas e processos que facilitam um enfrentamento das dificuldades que surgem apesar das divergências, porque vem

O funcionalismo confere ousadias a esse projeto europeu, independente da destinação jurídica que tenha, pois aqui não importa o receituário (federação, ou confederação), mas sim a realização de uma nova estrutura de poder político e social. O que já está certo nesse final de século – é que a experiência europeia terá influência numa nova configuração de poder mundial.

⁴¹ TREIN, Franklin. *Federalismo e o Futuro na U.E.*. In: - *O Federalismo Mundial e perspectivas do federalismo no Brasil*. Seminário Internacional – CBRJ, set. 1996, p.120.

⁴² TREIN, F. *Op. Cit.*, p. 125.

4.1.2. A Teoria Sistêmica e a Institucionalização do Mercosul.

A interpretação sistêmica⁴³ das relações internacionais está bem desenvolvida em estudos e controvérsias sobre a problemática da mundialização. A teoria sistêmica parece oferecer quadros de referência consistentes, de modo a taquigrafar aspectos fundamentais da organização e dinâmica da sociedade mundial⁴⁴.

Estas análises sistêmicas passam a reconhecer que, aos sistemas nacionais, tomamos um a um, e aos regionais, combinando duas ou mais nações, superpõe-se o sistema mundial.

E o sistema mundial francamente dinamizado depois do término da Guerra Fria em 1989, contempla economia e política, blocos econômicos e geopolíticos, soberanias e hegemonias. Há o reconhecimento conclusivo que o sistema-mundo tende a predominar, estabelecendo numerosas injunções a uns e outros, inclusive quanto a corporações e organizações, atores e elites. Dessa forma, confere ao sistema mundial vigência e consistência, já que estaria institucionalizado em agências mais ou menos ativas, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e muitas outras. Aliás, parece ser de bom tom acadêmico explicitar que a noção de sistema mundial contempla a presença e a vigência das corporações e conglomerados transnacionais⁴⁵.

⁴³ Nota: Cabe elucidar aqui a teoria parsoniana - funcionalista, que dá subsídios neste sentido. É interessante levar em conta a metáfora organicista segundo a qual a sociedade se constitui em um sistema, cujo funcionamento se assemelha ao de um organismo vivo, a exemplo do corpo humano. O sistema social seria composto de diferentes órgãos entrelaçados e que trabalham para manter o funcionamento ideal da totalidade. O sistema social é composto por 4 subsistemas: político, jurídico, econômico e cultural. Todos esses elementos trabalham para a manutenção da coesão, da ordem e do equilíbrio social do sistema. Na ótica sistêmica prevalece a defesa da coesão social através de um consenso baseado em valores culturais. Conforme aborda IANNI - o cenário mundial caminha para a interdependência das nações e uma dinâmica singular. É evidente que Parsons passa a ser criticado por esquecer o conflito social - descartando a presença da desigualdade e outros fatores. [crítica por Dahrendorf] O importante é notar que o consenso está presente não necessariamente como uma luta de interesses na abordagem acima. A busca pelo consenso e o equilíbrio é uma constante na sociedade mundial. (Fonte: ARNAUD, André-Jean. *Introdução à Análise Sociológica dos Sistemas Jurídicos*. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

⁴⁴ IANNI, O. *Op.cit.*, p. 59.

⁴⁵ IANNI, O. *Op.cit.*, p. 60.

Contudo, é preciso notar que nem por isto podemos reunir um cenário harmônico e coerente, qualquer forma de ufanismo teórico tem estado em declínio. O que povoa o imaginário mundial hoje é resultado de uma mínima eletrônica que propaga um quadro de ilusão. No que pese a presença da aldeia global – o mundo continua carecendo de uma melhor situação.

Está claro nessa investigação sociológica que não dá para negar os conflitos e as tensões mesmo havendo um contexto bem institucionalizado. É grande a complexidade sim desse contexto, pois admite tanto a composição de atores simples como complexos, desde indivíduos e grupos a instituições e organizações, compartilhando um novo conjunto de valores, comunicando-se com base em determinadas linguagens, atuando hedonisticamente e acomodando-se bem ou mal às regras institucionalizadas do mercado⁴⁶.

Apesar da confusão configurada no cenário internacional, ainda assim há espaço suficiente segundo a teoria sistêmica, para estabilidade, equilíbrio, funcionalismo, ordem, eficácia, e evolução.

Os parâmetros lógicos estabelecidos pela teoria sistêmica – cada vez mais influenciada pela cibernética⁴⁷, aparecem em forma crescente nas reflexões sobre a organização e a dinâmica da sociedade mundial.

O regionalismo, por exemplo, é um fenômeno sociológico recente que vem sendo interpretado de forma sistêmica. O aparente antagonismo entre Estados-nações e a comunidade global vem sendo superado com as várias manifestações do regionalismo.

⁴⁶ Nota: Essa abordagem se aproxima daquilo que defende N. Luhmannem sua *Sociologia do Direito*, 2 vol., quando enfatiza o princípio da diferenciação social e sua estabilização eficaz.

⁴⁷ WIENER, Norbert. *Cibernética e Sociedade*. São Paulo, Editora Cultrix, 1968, pp. 16, 26, 34 e 36.

Aliás, a própria colaboração regional se tornou algo enraizado, onde parece que se transformou numa aspiração universal.

O sucesso extraordinário do *regionalismo* na Europa e em particular na região do Cone Sul na América serve de inspiração a todos que possuem insegurança quanto a um mundo sem fronteiras. Como vimos, tendo começado como uma união alfandegária e evoluído de um mercado único para uma união monetária e política, a U.E. vem constantemente ampliando suas áreas de integração e desenvolvendo instituições supranacionais cada vez mais fortes⁴⁸. E essa institucionalização regional e sistêmica – apesar dos conflitos, promoveu a cooperação entre os Estados, bem como contribuiu para a estabilidade, constituindo assim numa espécie de mecanismos de prevenção de crises.

O Mercosul é produto dessa proliferação de blocos regionais, e exatamente em seu processo de desenvolvimento vem superando uma série de rivalidades e tensões históricas. Não fora fácil retomar o caminho da democracia, ampliar o potencial coletivo de mercados pequenos e fragmentados para a intensificação do comércio. Gradativamente, vem surgindo uma conscientização ambiental e social na região⁴⁹. Enfim, o Mercosul é uma proposta de integração que tende a evoluir para arranjar soluções globais.

E é necessário ressaltar que a experiência do Mercosul não é comum. Várias regiões do mundo estão desejando fazer tal iniciativa, contudo, as incompatibilidades políticas impediram as construções almejadas.

As experiências tem mostrado que mesmo neste cenário sistêmico, as integrações regionais levam tempo e exigem um forte empenho político, e ainda uma estrutura legal e

⁴⁸ *Nossa comunidade global/ Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 216.

⁴⁹ *Ibid.*, p.216.

institucional adequada. Não existe um modelo único de integração, mas deve existir uma adaptação às demandas da região.

Sistemicamente, o Mercosul encontrará a sua experiência singular – diferente de tudo que já se viu, isto porque esses países latinos possuem certas especificidades e características peculiares que tornam a integração mais flexível. O processo do Mercosul foi bem planejado em termos parciais, quando absorveu uma estrutura incipiente, mas isto não significa que essa organização inicial possua um caráter permanente.

Dentro dessa abordagem sistêmica, fica bom considerar também que existe uma harmonia interna e outra externa, de forma que a integração deve se ajustar às exigências desse cenário mundial. Parece que os países estão tentando prioritariamente se integrarem de modo mais incisivo na economia mundial, em condições de serem incluídos igualmente nas transformações globais.

E exatamente neste ponto os marxistas mais exaltados poderiam criticar a configuração do Mercosul, pois a busca de ajustes institucionais simboliza uma certa subserviência aos interesses dos “poderosos”. Ocorre que o Mercosul tem pouca ou nenhuma ingerência externa, mas seu processo decisório sofre uma influência absolutamente saudável para procurar novos desafios em sua trajetória.

Como explicita George Modelski⁵⁰, o sistema político global compreende um conjunto específico de relações concernentes a uma escala de determinados problemas envolvidos na consecução, ou busca organizada – de atuação coletiva em nível global. Existe assim a administração de uma rede de relações, e essas acontecem entre a unidade líder e os que

⁵⁰ **MODELSKI**, George. *Long Cycles in World Politics*. Seattle, University of Washington Press, 1987, pp. 7-8, 9 2 10.

buscam ou lutam por lideranças. As unidades que estruturam a integração de política global são as potências mundiais. Estas estabelecem as condições da ordem no sistema global.

Evidentemente, essas unidades organizam e mantêm coalizões e estão presentes em todas as partes do mundo, habitualmente mobilizando forças de alcance global. Suas reações e ações definem o estado da política em nível global. Portanto, o sistema mundial é uma orientação para que se possa visualizar os arranjos sociais mundiais em termos de totalidade⁵¹.

Através dessa base teórica podemos imaginar que o mundo se constitui de um sistema de atores, ou um cenário no qual movimentam-se e predominam atores. São de todos os tipos, segundo Octavio Ianni, estados nacionais, empresas transnacionais, organizações multilaterais, narcotráfico, terrorismo, Grupo dos 7, ONU, FMI, BIRD, FAO, OIT, AIEA, e muitos outros, compreendendo naturalmente também as organizações não-governamentais (ONGs) dedicadas a problemas ambientais. Existem ainda as organizações classistas e defensoras de certas causas sociais: - defesa de populações nativas, proteção de direitos humanos, denúncias de práticas de violência e tortura⁵².

É claro que esses atores representam muito bem o que ocorre nessa teia complexa de interações mundiais, havendo originalmente um grande número de conflitos, controvérsias, soluções e impasses⁵³ correntes no âmbito da mundialização.

Veja que a integração regional representa apenas mais um ator nesse cenário em busca de seu espaço e automaticamente inserção mundial. Os países da região estão imbuídos de se destacarem com essa nova fase histórica. Esse ator regional vem propiciando a interdependência das nações através de novas negociações, parcerias, associações – criando um clima de forte articulação. Depois da implementação da integração – esses

⁵¹ *Ibid.*, pp.7-8, 9 e 20.

⁵² IANNI, Octavio. *Op.cit.*, p.62.

⁵³ *Ibid.*, p.62.

países puderam fazer parte de um rol selecionado de nações – que estão compondo as novas interações do cenário.

Aliás tudo que pode acontecer neste jogo de relações é que haverá um panorama favorável a realizações, sejam elas relevantes ou não. Pode-se esperar:- diplomacia, aliança, pacto, paz, bloco, multilateralismo, integração regional, bloqueio, espionagem, dumping, desestabilização de governos. Todas essas e outras noções dizem respeito à interdependência das nações. A interdependência⁵⁴ é uma idéia chave nesse novo contexto dos movimentos da sociedade global.

Fica porém a crítica consciente de Ianni de não se viver com ilusões e fantasias – devido às novas realidades e configurações de poder. Uma advertência razoável seria a de que esses países latinos não conquistaram nada ainda, pois nem Brasil e nem Argentina podem se sentir confortáveis na atual conjuntura internacional. Tudo leva a crer que esses países terão que ser submetidos a novos valores e experiências, pois não poderão agir dentro das perspectivas passadas.

O Mercosul hoje é uma fórmula de integração regional entre outras, que se organiza e funciona com base em uma definição sistêmica de interdependência. Suas relações dependem de razões, estratégias, táticas diversas, e a integração participa do jogo conquistando seu espaço e compondo suas forças. Os países da integração reorientam suas práticas políticas em função das escolhas e decisões tomadas. A soberania dessas nações fora um esforço para demonstrarem certa reciprocidade com outros atores internacionais.

⁵⁴ Nota:- Segundo a análise sistêmica de J. Naisbitt, o mundo interdependente modifica a relação com os países pobres, pois a ajuda passa a ser um investimento.

Segundo Roberto Keohane⁵⁵, para melhor esclarecimento nessas linhas, interdependência significa mútua dependência. Isto representa, por exemplo, que tanto o Mercosul depende dos Estados Unidos, como o inverso é verdade. Na política mundial, interdependência diz respeito a situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre nações ou entre atores em diferentes nações. Estes efeitos resultam pragmaticamente em transações internacionais: fluxos de dinheiro, mercadorias, pessoas e mensagens através de fronteiras.

E o cientista social⁵⁶ prossegue afirmando que essas relações sempre envolvem custos, já que esse fenômeno sociológico moderno restringe a autonomia; mas é impossível especificar de antemão se os benefícios de uma relação irão exceder os custos. Isto dependerá bastante da categoria dos atores, tanto quanto da natureza das relações. Por essa razão, nada garante que a relação que chamamos de interdependência seja caracterizada como de mútuo benefício.

Neste mundo desigual e plural – é preciso que as nações busquem espaços e oportunidades no novo contexto mundial. As nações periféricas podem funcionar como partes dessa totalidade, sem qualquer demérito. O tratamento dado aos Estados Unidos pela coletividade de nações já não equivale àquele da guerra fria. A vigência do equilíbrio e da moderação⁵⁷ vem predominando na agenda de compromissos dessas nações.

A dinâmica dos regionalismos tem favorecido até um mapeamento seguro dessas relações, que tendem a evoluir a longo prazo.

⁵⁵ **KEOHANE**, Robert O. *Power and Interdependence*. 2ª edição – Harper Collins Publishers, 1989, pp. 8, 9 e 10.

⁵⁶ *Ibid.*, p.8-10.

⁵⁷ Nota:-O funcionalismo Robert Reich analisa que as obrigações recíprocas como cidadãos vão além da utilidade econômica de uns para com os outros (Fonte: *o Trabalho das Nações*).

Mas não é possível esquecer a posição lúcida e interessante de Raymund Aron⁵⁸, que pois nesse mesmo cenário sistêmico há a necessidade de busca incessante pela interdependência negociada, administrada, moderada, e isto depende de posturas assertivas. No fundo a teoria sistêmica faz uma suposição de que haja paz entre as nações, mesmo entre aquelas dominantes e subordinadas, ou centrais e periféricas, isto tudo é visto como um ideal realizável.

A crítica que importa é que há uma certa dose de idealização nessa abordagem. Aron enfatiza que há algo de utópico nessa proposta, pois algumas formulações sobre a interdependência sistêmica supõem a integração, o equilíbrio, ou a harmonia entre os Estados, corporações, estruturas mundiais de dominação e apropriação, elites, classes, grupos e outros atores presentes no cenário local, nacional, regional, e mundial.

Não é aceitável conceber que a sociedade mundial venha produzindo paz em função de algumas interdependências, pois a grande parte das nações está alijada desse processo. Então, também fica claro que essa teoria tem se apresentado ambígua e controversa, devendo boas explicações nesse sentido.

Segundo essa teoria presente, a comunidade mundial aparece como um sistema, pelo qual se quer significar uma coleção de partes interdependentes, antes do que um grupo de entidades bastante independentes, como era o caso do passado. Como consequência, o distúrbio do estado normal das coisas em qualquer parte do mundo logo repercute por todo mundo, conforme muitos eventos recentes demonstram⁵⁹.

⁵⁸ ARON. Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Tradução de Sergio Bath. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1986.

⁵⁹ MESAROVIC. Mihajlo. *Mankind at the tuning point*. New York. E.p.Dutton and reader's digest press. 1974. pp. 18-21.

Passando assim o mundo a ser visto como um conjunto de nações e regiões formando um sistema mundial. A teoria entende que a interdependência pode funcionar para facilitar essa nova configuração. Sob esse prisma, o sistema mundial emergente requer uma perspectiva holística⁶⁰ no que se refere ao futuro desenvolvimento mundial.

De fato, existe uma complexa cadeia de relações sendo formada no mundo, e cada unidade busca concretizar seus objetivos. Daí, resulta uma série de controvérsias e turbulências políticas. As integrações não evitam os problemas relacionados com as nações, e é bom entender que os Estados nacionais vem sendo responsáveis diretos pela desestabilização de algumas regiões. Os países latinos mesmo formam protagonistas de cenários obscuros para as organizações e integrações de passado recente. E os países do Mercosul precisam de fato evitar um retrocesso político de qualquer ordem, seja à volta de autoritarismo ou o retorno da inflação.

É evidente que a teoria sistêmica não impede que hajam problemas no decorrer dessa dinâmica de interações, e por isso surge a valorização de certas instituições supranacionais que vão buscar a retomada da ordem. A ONU e o FMI são as instituições mais acionados nesse momento histórico, justamente porque os atores por excelência (os Estados) estão colidindo com as decisões e resoluções globais. Essas instituições regulam e são responsáveis por prestarem serviços especializados a esses determinados países. Hoje, o Brasil é um ator desse cenário a ser beneficiado por essa orientação.

A função reguladora das instituições internacionais – exercendo pressão sobre os Estados, quando se trata da colaboração entre eles, não esgota evidentemente toda história. O critério da sua utilidade para os Estados sugere que, em sentido mais amplo, as organizações internacionais (supranacionais) devem ser concebidas como *agências de serviços*⁶¹. Trata-se, portanto, de canais por meio dos quais se faz orientações, consultas e se convencionam

⁶⁰ Nota: O Mercosul e outras integrações similares não se desenvolve independentemente das instituições globais. (Fonte: Relatório da Comissão sobre Governança Global).

⁶¹ CLAUDE, J.R., Inis L. - *States and the global system*. London, McMillan press, 1998, p.129.

acordos. Os Estados mais desenvolvidos apoiam-se nos serviços internacionais para facilitar a conduta da sua diplomacia e do seu comércio internacional.

Já os Estados menos desenvolvidos esperam das agências internacionais de mobilização em termos de assistência (normalmente financeira), sem a qual não poderiam sobreviver. Se conclui que tais organizações são elementos suplementares do sistema mundial.

Como se percebe existem vários atores nesse cenário, e todos bem diversos e desiguais. É evidente que dependendo de sua influência, força política, sua amplitude de atuação, seu monopólio de técnicas de poder – alguns atores se sobressaem mais. Mas isto não significa que os países periféricos sejam obrigados a seguirem as diretrizes dominantes, podem porém recorrer à ajuda dessas instituições sem qualquer constrangimento.

Por outro lado, isto não encobre a ligação ideológica dessas organizações mundiais com interesses Norte-americanos. O professor Giovanni Arrighi⁶² faz uma abordagem bem sutil acerca da participação das organizações de Bretton Woods (o Fundo Monetário Nacional e Banco Mundial) e a ONU no contexto mundial, onde agem como instrumentos suplementares – administrados pelo governo dos Estados Unidos no exercício de suas funções hegemônicas mundiais. Nas décadas de 70 e 80 as organizações foram usadas em posição de destaque, principalmente quanto à regulamentação monetária global. E a ONU fora utilizada para legitimar a intervenção americana na guerra civil da Coreia.

No entanto, os Estados demonstram uma incapacidade acentuada para responder a um meio global complexo e problemático, e isto resulta na delegação de tarefas e recursos aos fóruns e às agências internacionais e supranacionais⁶³, o que não significa que essa tendência será

⁶² ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo, UNESP, 1996, p.68.

⁶³ CAMILLERI, Joseph A. *The end of Sovereignty?* England, Edward Eugar Publishing, 1992, pp.252 e 253.

uniforme ou que necessariamente produzirá na prática impulsos democráticos. Essa expansão institucional, mesmo quando diretamente instigada por Estados nacionais, provavelmente produzirá um intrincado padrão de cooperação e competição que imporá ulteriores limitações à liberdade de ação dos Estados.

Não importa o quanto essas instituições estejam envolvidas com outros apelos hegemônicos, os Estados precisam buscar uma coordenação política adequada, e não podem agir sozinhos neste mundo de turbulências globais. Ocorre então, que essas instituições vão passar a dominar o cenário, e limitarem as ações que seriam implementadas pelos Estados.

O Estado se tornou uma unidade fragilizada nesse sistema mundial e isto leva a crer que o espaço reservado a essas instituições será cada vez maior. Tal expansão tem haver também com o crescimento quantitativo e qualitativo de outros atores (conglomerados e transnacionais). Logo, o sistema mundial emergente é irreversível, sendo acompanhado pela revolução tecnológica da comunicação, mudanças na área dos transportes, a mobilidade transnacional do capital e outros fatores semelhantes.

É nesse sistema mundial que o Mercosul está inserido, significando que seus países devem se adequar ao contexto hegemônico, ou seja, se adaptar às condições impostas pelos atores predominantes. Existem várias polarizações no mundo, e países como Estados Unidos, Japão e Alemanha (Europa Ocidental) vêm adquirindo certo destaque. Temos ainda a China na Ásia, que poderá tornar-se outro pólo oportunamente. Existem aqueles que podem ocupar uma posição especial no contexto geoeconômico: - África do Sul, Índia, México, Brasil e tantas outras forças emergentes.

Segundo Robert Keohane⁶⁴, pode haver uma estabilidade hegemônica definindo-se a hegemonia como preponderância de recursos materiais. São especialmente importantes quatro grupos de recursos: - controle das matérias-primas; controle das fontes de capital; controle de mercados e vantagens competitivas na produção de bens de valor elevado.

Esse jogo das relações entre os atores acaba se encaminhando para uma organização e dinâmica a ser estabelecida, e por certo a tendência é prevalecer à proposta de sociedades modernas, mais desenvolvidas, dominantes, centrais, ou seja, aquelas que são hegemônicas no sistema⁶⁵. Por essa razão, uma integração regional como a do Mercosul – não poderá resistir às investidas externas predominantes no sentido de melhor organizar esse regionalismo latino.

O Mercosul, vem sobrevivendo num contexto onde os padrões, os valores, os ideais, e as instituições dominantes são capitalistas e ocidentais ou vice-versa, e isto tudo comanda a organização e a dinâmica da mundialização. Assim, tal integração deve aprimorar⁶⁶ seu lado institucional dentro de uma perspectiva cativante para o sistema. O Mercosul deve, portanto, se articular de forma a buscar seu equilíbrio nessa totalidade problemática, mesmo que isto seja improvável.

As previsões sistêmicas para a integração são de desenvolvimento, racionalização, crescimento, modernização e isto não quer dizer que haja uma postura ingênua. Conforme expõe Octavio Ianni as aspirações encontradas são pautadas no capitalismo global.

⁶⁴ **KEOHANE, R.** *Despues de la hegemonia* (cooperacion e discordia en la politica económica mundial), tradução de Mirta Rosenberg, Grupo Editor Latino-americano, Buenos Aires, 1988, pp.50 e 59.

⁶⁵ **IANNI, O.** *Op.cit.*, p.70.

⁶⁶ Nota: É bom observar que mesmo nessa abordagem sistêmica o Mercosul é tratado como um *bloco regional periférico*, que tende a uma ampla evolução.

O funcionalista Peter Drucker⁶⁷ é incisivo em defender nessa ordem a sociedade pós-capitalista e nesse quadro globalizado, a presença de regionalismos – regiões bem sucedidas que exploram todo o seu potencial. Entre elas cita a então Comunidade Européia, o NAFTA (destaque para a aproximação do México), o leste da Ásia, o sudeste da Ásia, região turcomana, região Báltica, enfim haverá no mundo um série de mini-regiões espalhadas. E essa previsão vem se solidificando com bastante velocidade e outras regiões começam a dar seus passos para algo mais especial.

Ao que tudo indica, os países mais desenvolvidos saíram na frente, enquanto os outros também vão se apropriando do seu espaço e organizando a sua atuação. Evidentemente, segundo Drucker⁶⁸, mini-regiões, regiões e blocos terão que manter uma relação de reciprocidade, ao invés de protecionismo e do livre comércio. Por isso, o regionalismo tende a ser uma conquista irreversível desse novo tempo.

E é exatamente nesse cenário de regionalismo que postula abertamente pela supranacionalidade. O estabelecimento de instituições transnacionais, ou supranacionais é algo compartilhado por essa ambiente de internacionalização. Os governos não podem dar conta dos problemas produzidos por essas regiões. Drucker, bem enfaticamente, mostra que o dinheiro e a informação já não possui pátria.

Com essas mudanças geopolíticas e geoeconômicas, o mundo passa a ficar mais complexo, exigindo, portanto, o acesso às instituições organizadas em sua própria região, como já acontece com a Europa em especial. Esses órgãos institucionais não são corpos estranhos no desenvolvimento daquele bloco econômico, pelo contrário, apontam soluções e estimulam os avanços estruturais.

⁶⁷ DRUCKER, Peter. *Sociedade Pós-capitalistas*. São Paulo. Pioncira. 1993, p.110.

⁶⁸ *Ibid.*, p.110.

As mudanças na sociedade global⁶⁹ já estão sendo sentidas, e essas regiões como o Mercosul terão que oferecer uma alternativa racional e efetiva. Vem desaparecendo, por exemplo, o trabalho tal como se conhecia há décadas, para o surgimento de outras ocupações e atividades. Desaparecem profissões e classes trabalhadoras. A sociedade informática, segundo Adam Schaff⁷⁰, rompe com aquele trabalho rotineiro e repetitivo, de maneira a surgir o trabalho automatizado e computadorizado. Com isto a educação permanente está enfática como resposta ao desemprego estrutural.

Portanto, as integrações precisam em curto prazo, viabilizarem soluções alternativas para as crises estruturais. Nessa sociedade que passa a valorizar o trabalho intelectual – serviço criativo – existe a necessidade de instituições melhores centradas. Qualquer região do mundo que pretenda o mínimo de retorno de sua associação ou integração vai ter que buscar uma institucionalização qualitativa superior.

Na sociedade industrial era possível contar com certos elementos:- empregados, departamentos, gerentes, supervisores, assessores, enfim um corpo administrativo bem amplo. Nessa sociedade apontada por A. Schaff⁷¹ como voltada para a informatização, as mudanças estão presentes na quebra das rotinas e na composição de outras atividades. Essa transformação sociológica gera no Mercosul (integração observada nesse trabalho), sem dúvida, uma busca por um ajustamento sistêmico. A integração latina do Cone Sul vai ter que se emendar nesse particular, e passando então a valorizar outras regras e valores no aspecto do fluxo de pessoas.

Pela argumentação de Schaff – assuntos antes dominados pelos Estados e administrações internas, agora são pautas obrigatórias na região e na comunidade. Deve-se ressaltar que

⁶⁹ Nota: Segundo o sociólogo Adam Schaff, a tendência é o desaparecimento do trabalho, principalmente aquele manual, de modo a gerar uma sociedade que se ocupa com criatividade. (Fonte: *a Sociedade Informática*).

⁷⁰ SCHAFF, Admam. *A Sociedade Informática: as conseqüências sociais da 2ª revolução industrial*. São Paulo, UNESP, 1995, p.42.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 42 e 44, 46-48.

algumas propostas do socialismo utópico estão trazendo outra realidade a nossa sociedade. Sabemos já da eliminação da diferença do trabalho manual com o trabalho intelectual; a eliminação das diferenças entre trabalho nas cidades e trabalho nos campos; e também a eliminação e superação de certas desigualdades sociais. Longe de representarem, ainda, conquistas, isto desloca a nossa atenção para a sofisticação dos problemas⁷² da modernidade, pois as integrações terão que sofrer importantes ajustes institucionais para atenderem essas novas demandas sociais.

A análise nos leva a entender que o Mercosul é uma realização inacabada, justamente tal paradoxo se justifica pela falta de processos e estruturas que devem compor ainda essa integração. A estabilidade institucional é frágil nesse momento, porque sua organização atual não previa a quantidade e a intensidade dos problemas comunitários (e sociais). Continua sendo uma integração periférica que carece de evolução no sentido pleno da palavra, correndo o risco sério de redundar em algo provinciano.

Como assevera o professor Paulo Borba Casella, de forma incisiva, há necessidade de criação de estruturas jurídicas mais flexíveis e autônomas. Bem como são estimulantes a presença de instituições fortalecidas sendo, acima de tudo, avançadas democraticamente e mais transparentes. Tal mestre do Direito enxerga a vantagem prática da aplicação de normas *supranacionais*⁷³ no contexto do Mercosul. Isto seria um verdadeiro marco de evolução institucional e conceitual.

Mas fora esses instrumentos jurídicos há a urgência da preservação e o incremento das relações sociais, econômicas, políticas, culturais, havendo nesse sentido um papel estratégico pelo Mercosul – e isto implica na busca de um equilíbrio organizacional e na

⁷² Falta ao Mercosul estabilidade para enfrentar certas crises.

⁷³ CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: Exigências e Perspectivas*. São Paulo, Ed. Ltr. 1996, pp. 228 e 240.

aquisição de novas estruturas⁷⁴. Falta a esse processo de integração uma identidade institucional, algo que favoreça o fluxo e migração de trabalhadores, a circulação de cidadãos, a ampla relação entre acadêmicos, à facilitação para as viagens dos turistas, a preservação de investidores na região, maior troca e contato entre os ambientalistas, uma propaganda na mídia eletrônica mais consistente⁷⁵.

O Mercosul na visão sistêmica não é mesmo mais um regionalismo do cenário internacional, porém, trata-se de um legítimo desenvolvimento e fortalecimento do Sul da América. Essa região pode, inclusive, desencadear outras integrações fortes. Basta reunir nessa integração:- pluralismo; estabilidade; harmonização jurídica; órgãos institucionais adequados ao globalismo; atuação concentrada nos interesses comunitários.

Longe de reduzir o Mercosul a uma única configuração como processo de negociação permanente, vemos que há uma abordagem sociológica que recupera a questão do envolvimento social. A integração na ótica sistêmica diz respeito à criação de um espaço, compartilhado entre os membros e toda coletividade social. O contexto atual coloca novos e diferentes fatores, mecanismos e agentes, que fazem sua intervenção no processo. Existem dificuldades para acompanhar essa dinâmica, mas isto não invalida o alcance dessa participação.

Como afirma Ianni, existe uma interdependência entre os países, e a necessidade de certa ocidentalização fica caracterizada na integração. As previsões são de uma aderência social crescente aos moldes do capitalismo global. O Mercosul tende a se afastar do

⁷⁴ Nota: Conceito da Teoria Sistêmica – *Goal-attainment* – a perseguição dos objetivos (Parsons) – consiste em definir os fins do sistema e em mobilizar as energias e os recursos para alcançá-los (Fonte: Schwartzberg, Roger-Gerard. *Sociologia Política*. 1979).

⁷⁵ Nota: A integração sob um ponto de vista sociológico, resulta em algo multidimensional, e o espaço é criado pelos atores sociais.

tradicionalismo⁷⁶, o que se evidencia nas economias predominantemente camponesas. Seu desenvolvimento pressupõe quadros de referência normativos e institucionalizados de organização da sociedade secular. Sendo assim, o Mercosul não tem como fugir dos padrões do sistema social internacional.

Os novos atores sociais, entre consumidores e cidadãos, profissionais liberais e funcionários públicos, trabalhadores, enfim participarão de um cenário a ser construído comunitariamente, de forma que será inevitável a eliminação da influência dos grupos tradicionais de poder. A pressão externa pela institucionalização faz parte desse contexto.

Diante dessa situação, e com base na teoria sistêmica, a integração pode caminhar satisfatoriamente para formação de uma sociedade civil global. Daí, a importância da institucionalização como forma de responder a uma “nova ordem mundial”⁷⁷, trazendo soluções por parte de novas instâncias de decisão.

Caso isto não aconteça – uma rede intergovernamental pode não se adaptar às mudanças drásticas do mundo, e sucumbir devido a qualquer adversidade. O poder supranacional age na prevenção de crises globais e mesmo evitando problemas localizados. A proposta original da institucionalização é a de suprir as necessidades do *Mercosul social*.⁷⁸

4.2 – NO MUNDO SISTÊMICO – OS DESAFIOS PARA O MERCOSUL SOCIAL

Desde o começo que o Tratado de Assunção anunciava que a integração econômica entre os países do Cone Sul, objetivava, em última análise, o desenvolvimento com justiça social das sociedades implicadas. Ocorre, que o transcorrer do processo se percebe criticamente

⁷⁶ PARSONS, Talcott. *Politics and Social Structure*. New York: the free press, 1969. 305-306.

⁷⁷ VIEIRA, L. *Op.cit.*, p.110.

⁷⁸ Nota: Expressão que sinaliza as limitações do processo atual, que se restringe à dinamização do comércio intrabloco (Fonte: Professor Hoyedo Nunes Lins, UFSC, 1998).

um desapego às causas sociais. As questões sociais mais relevantes parecem ter sido relegadas ao segundo plano nos acordos finais. Além disto, a participação dos trabalhadores, inclusive no plano institucional, foi permeada de obstáculos razoáveis⁷⁹.

Por outro lado, argumenta-se que os processos de ajustes macro e micro econômicos colocados em prática na Argentina e no Brasil, contribuem para degradar as condições para o mundo do trabalho. Tem havido um brutal aumento de desemprego e a conseqüente precarização das relações⁸⁰.

A proposta colocada diante dos obstáculos ao *Mercosul social* são institucionais, e isto ocorre como uma forma de iniciativa concreta visando a uma maior internacionalização do processo, com a intenção de criar estruturas compatíveis para acompanhar a dinâmica sócio-político-econômica em escala de bloco. Seria proposto uma espécie de observatório social.

Para que o mote utilizado por Alfonsín e Sarney não seja tomado como algo demagógico, ou seja, “desenvolvimento com justiça social”, vem ao longo do tempo se encobrendo tal expectativa. A ação principal parece ser mesmo a de cumprir um cronograma econômico, de forma a incrementar o comércio da região. Contudo, os atores sociais estão atentos à retórica oficial, e mais recentemente a sociedade vem se organizando para cobrar uma atitude da integração.

A participação dos trabalhadores⁸¹ no projeto Mercosul foi tardia e marcada pela indiferença política. Em termos institucionais aconteceu, de fato, a partir da criação do subgrupo de trabalho 11 (SGT-11), sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade

⁷⁹ LINS. Hoyedo Nunes. *Desafios do Mercosul Social*. In: - Pimentel, Luiz Otávio. *Mercosul no cenário internacional – Direito e Sociedade*. Vol. II – Curitiba, Editora Juruá, 1998, p.213.

⁸⁰ *Ibid.*, p.213 e 214.

⁸¹ Nota: Segundo o sociólogo Tullo Vigevani, a participação dos trabalhadores no projeto Mercosul – atravessou diferentes fases. O trabalho tem sido árduo para tratar destas temáticas.

Social, que passou a figurar como espaço estratégico. De um lado, estão voltados para as questões trabalhistas propriamente ditas, e de outra parte havia aquela proposta mais geral de alargar o raio de ação do processo integracionista quanto à problemática em foco.

Apenas para lembrar como a opção ainda não foi pela institucionalização – o Mercosul reúne comissões importantes, mas interesses divergentes. Esse clima de alta voltagem causa um mal estar generalizado, e vem impedindo um avanço consistente no processo. À medida que o mundo do trabalho tenta prevalecer – os progressos se limitam a pequenos detalhes.

No tocante à comissão responsável pela Carta Social, cuja formulação deveria ser orientada pela busca de condição igual de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul (Vigevani, 1997)⁸², a proposta elaborada pela Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul foi rejeitada por governos e empresários sob o argumento de que correspondia a programa excessivamente ambicioso, e se revelava conjunto de aspiração trabalhistas sem a adequada coerência interna.

Pelo que se não houve debate apenas acerca da temática trabalhista com a efetividade necessária, e isto redundou numa frustração coletiva. Isto faz pensar que os documentos produzidos na integração são tutelados pelos governos e interesses nacionais, e o pior é que a integração entre os envolvidos chega às raias da inércia.

Quanto às convenções da OIT⁸³, a comissão encarregada sugeriu a ratificação de 35 delas pelos países-membros. Entretanto, a negativa da Argentina simplesmente frustrou o alcance desse objetivo, fato que adquire a verdadeira importância quando se percebe que a

⁸² VIGEVANI, Tullo. *Mercosul e globalização: os atores sociais*. Trabalho apresentado em Seminário – Florianópolis, 1997. p. 8.

⁸³ *Ibid.*, p. 215 – 216.

adoção de normas institucionais do trabalho cumpre papel essencial em qualquer processo de integração.

São essas normas que garantem os direitos fundamentais, e são indispensáveis para uma melhoria coletivamente negociáveis da proteção do trabalho em todos os países. Países mais atrasados precisariam estar afinados com essas regras. Essas regras por mínima que sejam – proporcionam proteção, além de servir para atenuar as extremas diferenças de trato.

Ora, os países do Mercosul revelam-se consideravelmente heterogêneos no que concerne aos direitos individual e coletivos do trabalho. Mesmo que não se aspire à unificação do direito social, no mínimo deve-se considerar: - que é necessário buscar a harmonização das regras, para o que a ratificação das normas institucionais é mecanismo privilegiado⁸⁴.

Isto tudo representa a falta de objetividade quanto às questões sociais, e pior ainda, que os assuntos não avançaram numa perspectiva realista. Durante todo o período de transição do Mercosul – os trabalhadores foram lembrados de forma tímida. No que pese o percurso da integração apontar para uma zona de livre comércio incompleta, e mesmo para uma união aduaneira imperfeita, ainda assim, não justifica privar a população da região de um diálogo progressivo, pois o fluxo e circulação da mão-de-obra é temática fundamental.

Por outro lado, ficou visível no debate posterior que não dá para conviver com esse marasmo e omissão, de forma que já se cogitou após o encontro de Ouro Preto (janeiro de 1994) – a implementação de um espaço *supranacional*⁸⁵ como harmonização de legislações, substratos potencial de uma verdadeira atuação transnacionalizadas dos trabalhadores organizados.

⁸⁴ PEREZ DEL CASTILLO, Santiago. *Le MERCOSUR, histoire et espoirs*. Revue Internationale du Travail, Genève, Bureau International du Travail, v. 132, nº 5 – 6, 1993, pp. 711 – 726.

⁸⁵ LINS, H. N. *Op. Cit.*, p. 216.

No que se refere a esses avanços – as preocupações desaparecem momentaneamente, mas a problemática trabalhista reivindica um atuação suprapartidária ou suprapolítica, pois continua havendo espaço na integração para um tratamento mais adequado. A pauta a ser desenvolvida futuramente teria que ser o mínimo algo parecido com essa sugestão: - salários aceitáveis, condições de trabalho adequadas e negociações coletivas equilibradas⁸⁶.

E o que mais impressiona é que independente da estrutura organizacional atual – aparentemente forte e adequada, os atores sociais são abrigados a clamarem por um tratamento justo. Aspiram por soluções abrangentes para problemas como emprego, custos trabalhistas, e capacitação da mão-de-obra. Isto quer dizer que a condução dos trabalhadores (Subgrupos) pelo Mercosul vem deixando rastros da insatisfação. Há uma defasagem geral entre aquilo que é decidido, e aquilo que compõe a necessidade emergencial dos trabalhadores. Fora o fato que a integração precisa tratar ainda das questões trazidas pela modernidade: - desemprego estrutural, desaparecimento de profissões, diminuição da jornada de trabalho, maior ênfase no setor de serviços, além do aumento da competitividade – tudo levando a uma nova espécie de sociedade nesse final de século.

O Mercosul social significa no fundo a busca de justiça social e até uma forma de conduzir a região toda a um equilíbrio mais convincente. O trabalho das comissões não pode ficar de fora dos resultados finais. Isto ocorreu já na reunião de Ouro Preto. É sugestivo que haja maior interação entre o corpo de ministros e aquelas comissões representativas⁸⁷. Em síntese, impera o desalento de esperar a vontade política de executivos, que não dão espaço às reivindicações externas.

⁸⁶ TOKMAN, Victor E. *Integración económica y mercado del trabajo*. Fundação SEADE, 1995, pp. 152 – 162.

⁸⁷ Nota: Apesar do Subgrupo de Trabalho, não é alentador o fato de terem ficado de fora dos acordos finais os resultados dos trabalhos das comissões.

Há uma assimetria também razoável entre os países-membros, principalmente no aspecto jurídico (trabalhista), onde os instrumentos e diplomas legais são atrasados. Brasil e Paraguai, por exemplo, possuem uma legislação muito detalhista e defasada. Já a Argentina – tem as relações de trabalho regulamentadas pela Constituição e se aplicam as convenções da OIT – Organização Internacional do Trabalho. E no Uruguai, também foram ratificadas as convenções da OIT e predomina a convenção coletiva⁸⁸.

Como se percebe, o intercâmbio trabalhista passa por uma superação de vários entraves, tanto formais como até de condições sociais. Basta lembrar que os países possuem problemas de ociosidade na população ativa, ou seja, prevalecem altas taxas de desemprego, e isto quer dizer que nenhum deles poderia suportar as pressões de trabalhadores migrantes. A população desempregada do Brasil é uma ameaça silenciosa para os vizinhos (sobretudo ao Uruguai – cuja população diminuta sofreria um inchamento com o ingresso de alguns milhares de trabalhadores brasileiros).

Por outro lado, isto tudo pode ser interpretado pela abordagem sociológica sistêmica, onde pelos novos parâmetros do globalismo, o Mercosul tende a superar diferenças e queimar etapas. As análises mais severas previam até que a excessiva exposição de certos setores e sistemas produtivos regionais (a um nível de concorrência) seria uma catástrofe. Ocorre que o Mercosul vem desmistificando gradativamente essa previsão sombria de desativação de atividades, demissões em massa e mesmo de precarização das relações trabalhistas.

Mercosul talvez ainda contido – por causa de sua estrutura vigente, não conseguiu realmente estabelecer regras claras para o novo contexto de trabalho. A integração tem que viabilizar uma nova legislação que trate, por exemplo, do “dumping social”. Na Ásia existem empresas que fazem um esquema sujo para se preservarem na região, pois quando o nível de salários cresce em algumas localizadas, então ocorre a chamada substituição de

⁸⁸ SEITENFUS, V. M. P. *Temas de integração latino-americana*. – 1990.

parceiros e de locais. Logo, a integração latina do Cone Sul deve explorar esse lado nebuloso das relações de trabalho, evitando a criação de atividades produtivas móveis.

As principais dificuldades a serem enfrentadas por um Mercosul Social podem ser elencadas com grande visibilidade: - a internacionalização dos movimentos trabalhistas, as pressões nacionalistas, as manifestações populistas, a alta taxa de desemprego⁸⁹ e a multiplicação de formas e relações de trabalho fora dos padrões normais (novas formas de exclusão).

Contudo, o Mercosul social tem percalços e limitações que nesse cenário sistêmico – podem ser considerados definitivos. Numa análise sociológica fria – nada impede que haja um nível acentuado de desigualdade regional. Já estão se formando diferentes subterritórios nos principais eixos vinculados à integração. Isto quer dizer que haverá regiões internas sem a canalização de recursos, e sem qualquer ligação com os movimentos da integração. Essa sociedade excluída pode se constituir numa ameaça silenciosa aos projetos da integração.

A solução talvez fosse fazer como na Europa⁹⁰, como a U.E., onde fala-se simplesmente em relações centro-periferia. Os atores sociais e territórios são expostos a possibilidades diversas e mesmo há uma espécie de mapeamento das diferentes regiões.

Quanto à indústria automobilística, por exemplo, tem havido uma concentração de recursos e investimentos em regiões de industrialização relativamente mais forte; no Brasil – uma faixa litorânea nas regiões Sudeste e Sul revela-se espaço privilegiado. Isto significava que a integração deveria atentar para uma melhor ocupação dos territórios. Ocorre que certas regiões vem tomando a dianteira no comércio e intercâmbio de produtos, tal como ocorre com os Estados do Sul do Brasil. A integração acaba acontecendo de forma a acompanhar

⁸⁹ Nota: A Argentina vem tornando ainda mais flexíveis o mercado de trabalho. Em 1994 – aprovou-se nova lei para o emprego nas pequenas e médias empresas (fonte: Enrique G. Avogadro).

⁹⁰ LIPIETZ, Alain. *Europe sociale, Europe legítima: frontières...*

as diferenças espaciais de desenvolvimento. Isto significa que a intensidade com que o Mercosul é vivido no sul e sudeste do Brasil - não é a mesma em outras regiões. Isto representa um risco considerável na medida que, são grandes as possibilidades de agravamento de clivagens regionais⁹¹.

Essa clivagens dizem respeito aos diferentes ritmos e estilos de desenvolvimento, e também indica uma série de problemas com grupos de agentes territorializados do caleidoscópio social do Cone Sul. Deste modo, impactos territoriais significam conseqüências sociais. Temos então, uma integração regional com diversas velocidades, conforme os subterritórios e os grupos de atores sociais.⁹²

Aqui temos um quadro sociológico extremamente complexo, onde a região do Cone Sul pode tomar uma dimensão de sociedades antagônicas e que vivem num impasse permanente. De um lado, então as regiões e sociedades locais incluídas – de outro lado, aqueles que estão em situação de virtual exclusão na integração. Talvez desse modo se entenda a falta de coesão existente nesta região, e porque não a ausência de certos setores sociais na discussão de temas chaves⁹³.

Por essa razão, fica impossível imaginar que o Mercosul seja vivenciado por todas regiões, mas que seus projetos e avanços atinjam de forma adequada àqueles territórios dispostos a tanto. Sem querer fazer um julgamento antecipado, parece que o Mercosul social caminha para resultados à longo prazo, e deve ser pensado que terão que haver ajustes sistêmicos entre as regiões envolvidas no processo e aquelas periféricas.

É difícil, portanto, a configuração do desenvolvimento com justiça social, mas o Mercosul tem que sair da inércia e partir para um enfrentamento crítico das questões sociais. Se faz

⁹¹ MENDES, Constantino C. – *O Mercosul no Contexto do Comércio Externo das Regiões Sudeste e Sul do Brasil*. XXV Encontro Nacional de Economia – NAPEC. Recife, dezembro de 1997. vol. 1, pp. 357-375.

⁹² LINS, H. N. – Op. cit., p. 221

⁹³ Ibid., p.221.

necessário internacionalizar, por exemplo, o movimento dos trabalhadores. É preciso arejar a discussão de modo que a maior parte dos agentes sociais se sintam atraídos pela integração. Promover uma inserção inteligente daqueles que estão “distantes” é uma parcela de contribuição singular. A criação de um “observatório social” seria o mínimo esperado para favorecer o acompanhamento da realidade sócio-econômica, até como uma maneira de entender essa dinâmica da integração.

Nesse sentido, entra a necessidade de institucionalização do Mercosul, pois é possível compatibilizar a tarefa das instituições com a demanda da sociedade. Sem querer parecer radical, e evitando uma tensão até previsível, sem dúvida, se recomenda cautela no apelo às demandas externas. As instituições supranacionais devem agir de modo a facilitar o alcance das demandas sociais, e não o inverso. O que legitima a institucionalização é a sua força operacional de incrementar e garantir a integração social⁹⁴.

Diante da avaliação de inidoneidade das instituições internas para a criação de espaços internacionais, então só resta recorrer a criação de órgãos internacionais dotados de competências jurisdicional e legislativa. Por outro lado, as instituições podem agir de forma a buscarem atuações seletivas setorial e geograficamente. A ênfase da supranacionalidade não está na uniformidade, mas sim na flexibilidade e dinamicidade das interações com os processos sociais.

O projeto integracionista tem que ser ousado no sentido de promover uma institucionalização que efetivamente venha melhorar, inclusive, os padrões de vida na região. Para isto, a dita supranacionalidade deve ter legitimidade regional, e se transformar num instrumento das demandas sociais. A opção por órgãos e direitos supranacionais não é assim, uma questão de mera vontade ou diletantismo, mas principalmente de finalidades e possibilidades sociais⁹⁵.

⁹⁴ COSTA, José Augusto Fontoura. *Multiplicidade Jurídica e Integração Regional*. In: - Pimentel, L. O. *Mercosul no cenário internacional*. Vol.I. Curitiba, Ed. Juruá, 1998, p.266-267.

⁹⁵ *Ibid.*, p.268.

Como se vê, a rejeição a supranacionalidade é episódica e lhe falta consistência, pois tal sistema tem mais apelos sociais⁹⁶ que qualquer outra coisa. Seu balizamento é resultado de análises sociais.

4.3 – O INCREMENTO SOCIAL DO MERCOSUL – A CRIAÇÃO DE UMA CORTE DE JUSTIÇA

Como vimos até aqui, o Mercosul é mais que uma integração comercial ou econômica, e isto fica claro quando se discute abertamente sua agenda e seu planejamento à longo prazo. A circulação de pessoas já é uma realidade, que vem se intensificando apesar da crise conjuntural e dos obstáculos burocráticos. Quem tem nivelado a participação dos vários atores por baixo tem cometido exagerado engano. Talvez a participação não seja maior devido ao desvio de rota caracterizado por esse sistema organizacional atual.

O retardamento verificado nessa fase inicial da integração é até compreensível, pois se percebe uma aposta em certos aspectos enfáticos desse momento histórico. Mas além dos negócios e parcerias, sem dúvida, há uma motivação serena dessa sociedade do Cone Sul por estreitar os laços de amizade, e compor forças no sentido de ampliar o quadro de atuação do Mercosul. Argentinos e Brasileiros sabem que precisam encontrar cada vez mais: pontos de contato que facilitem a inserção desse processo no cenário internacional.

O Mercosul estático e paralisado interessa aos blocos de resistência política, ao fomento de especulações discrepantes. O fortalecimento organizacional e institucional do Mercosul interessa a boa parte da população latina, pois hoje representa uma região que vem alcançando autonomia e visibilidade. E desde o começo de tudo – os países vislumbraram

⁹⁶ Nota: Os movimentos *sociais* proporcionam vislumbres de futuros possíveis e são em parte veículos para sua realização. (Fonte: A Gidcs).

a possibilidade de definirem bases mais sólidas para essa integração. Os governos envolvidos eram conscientes de que deveriam suportar diversos desafios.

Segundo o Doutor em Ciências Sociais - Paulo Roberto de Almeida, um dos grandes problemas da evolução política futura do Mercosul é, precisamente, o salto para a adoção integral de instituições comunitárias de tipo supranacional, transição que ocorrerá mais cedo ou mais tarde nos países-membros, considerando-se que o Mercosul constitui efetivamente, o embrião de etapas superiores de integração⁹⁷.

A agenda institucional da integração demandam cuidado especial e gradativamente, o leque de argumentos vem se ampliando, e de forma sistêmica o mundo vem caminhando para um cenário que ressalta e valoriza a presença de órgãos comunitários. Veja que isto é uma tendência recente e que exige um aprimoramento das comunidades envolvidas. Os outros blocos econômicos estão absorvendo isto com menos resistência – mas, a região do Cone Sul precisa entender que não necessitaria imitar a quem quer que seja. O Mercosul deverá seguir uma alternativa de integração que apenas se aproxima da proposta Européia. O Mercosul não faz questão de um rótulo comunitário, mas tem um compromisso em evoluir para um estágio superior.

Parece, ainda, assim distante tal perspectiva de que as elites estivessem acolhendo um modelo de integração singular, ou seja, com uma qualidade institucional elevada. A interdependência existente no Cone Sul é assunto ainda a ser tratado. O Mercosul esbarra mesmo em questões estruturais, ou melhor, terá que forçosamente superar os óbices apontados exaustivamente nessa pesquisa, incluindo principalmente, a limitação da vontade soberana do Estado.

E à medida que a sociedade se engaja no processo – a tendência é de aceitação de novos valores e regras, o que nada tem haver com a formulação conservadora dos juristas. O

⁹⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo, Ltr. 1998, p.75.

pensamento dominante por parte dos sociólogos é aquele justamente de transcender aos tratados jurídicos e as metas formais. Os tratados são documentos importantes, contudo, não resolvem as questões de fundo da integração, nem transformam os encaminhamentos em realidade⁹⁸.

Depois assuntos como a soberania – qualquer que seja seu significado jurídico, não costuma integrar os cálculos de PIB ou os de equilíbrios de balança comercial; da mesma forma, ela não sujeita à coordenação de políticas macroeconômicas, daí sua irrelevância prática para a condução efetiva do processo integracionista⁹⁹.

O que interessa saber de fato nessa situação é em que medida uma renúncia parcial e crescente à soberania por parte dos Estados-partes, acrescentaria “valor” ao edifício integracionista. Outra questão a ser proposta: se a soberania sendo devidamente limitada pode levar a um cenário de bem-estar aos povos integrantes do processo. É preciso entender que um avanço nesse ponto pode significar desenvolvimento social.

A proposta de criação de uma Corte de Justiça é algo que tem haver com essa nova perspectiva da integração. Numa abordagem sociológica sistêmica, significaria uma nova instituição judicial, que estaria aparelhada para funcionar em termos de direito comunitário. A Corte de Justiça seria explicitada como uma autoridade suprema; ora, não há a necessidade de se depender do crivo dos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-membros. As decisões proferidas seriam inapeláveis; tem força de lei e tem efeito vinculante para os implicados¹⁰⁰.

O Mercosul deveria caminhar, portanto, em termos pragmáticos, para uma alternativa mais efetiva, onde nenhuma relação hierárquica estivesse assinalando essa relação. Na Europa,

⁹⁸ ALMEIDA, P.R. dc. *Op.cit.*, p.76.

⁹⁹ *Ibid.*, p.76.

¹⁰⁰ LEWANDOLOSKI, Enrique Ricardo. – *Direito Comunitário e Jurisdição Supranacional*. São Paulo. Editora Juarez de Oliveira, 2000. p. 184.

por exemplo, não existe interferência do Tribunal em relação à ordem jurídica dos Estados-membros. Isto até garante a independência necessária do corpo jurídico comunitário.

Por enquanto, a integração do Cone Sul depende de uma estrutura arranjada pela conveniência, ou seja, incorporou um Tribunal Arbitral (Protocolo de Brasília, de 1993, e o Anexo III do Tratado de Assunção de 1991, emendado pelo Art. 43 do Protocolo de Outro Preto, de 1995), - que instituiu o chamado Sistema de Solução de Controvérsias, que conforme sabemos opera para resolver as divergências entre os Estados-partes do Mercosul. A finalidade precípua é garantir “o status quo” destes Estados, sem qualquer apelo ao cidadão comum, pelo contrário, se reservando apenas a tratar de pendências motivadas por fortes interesses políticos.¹⁰¹

Esse sistema atual tem obtido bons resultados, contudo, não oferece a proteção e a segurança jurídica¹⁰² que carece a nova sociedade da integração. O sistema é útil e ágil, porém, não se adequa à realidade de um mercado comum. O envolvimento político dos Estados-partes torna o sistema imperfeito e inadequado, pois o cenário internacional não tolera tal forma de mediação jurídica. Em termos sociológicos a população fica descompensada nessas relações, o que significa que há necessidade de um aprimoramento institucional.

Como visto, o interesse nacional, tão difícil de ser definido, passa antes pela promoção de ativas políticas desenvolvimentistas, incluindo a criação de um suporte institucional que atenda a necessidade da comunidade na integração. A Corte de Justiça não significa mais um órgão em favor de certos setores e corporações da sociedade. Representa, isto sim, até um rompimento com essa estrutura em forma de “casulo” que, fecha-se em torno de disposições constitucionais *soberanistas*¹⁰³.

¹⁰¹ LENZA, Vitor Barboza. – *Cortes Arbitrais*. Goiânia, AB Editora, 1997.

¹⁰² ALMEIDA, D. R. – *Op. Cit.*, p. 77.

¹⁰³ ALMEIDA, P.R. *Op.cit.* p.77.

O sistema atual em termos sociológicos não atende basicamente à sociedade da integração. E mesmo analisando isto sob o prisma da política internacional, a conveniência buscada pelos Estados nesse sistema – é basicamente flexível. Tudo ocorre ao saber dos interesses individuais dos Estados nacionais¹⁰⁴. Ora, tal questão fere fundamentalmente qualquer princípio. A vantagem dos Estados passa a ser um elemento de questionamento permanente nesse debate atual.

E por outro lado, temos que considerar que a chamada autocomposição de conflitos nem sempre foi sinônimo de justiça, sequer de equidade, senão da manipulação pela parte mais forte, de uma situação de equilíbrio.

Assim, a estrutura do Tribunal Arbitral não é sistêmica nem relevante do ponto de vista sociológico. Sua maior falha é se esconder dentro de uma argumentação jurisdicista (unilateral). Não existe diálogo aberto com a sociedade envolvida, mas a imposição dominante de um tribunal de caráter político. Aparentemente, ocorre um funcionamento justo e equilibrado por esse sistema de soluções de controvérsias, tanto que não impera uma autocrítica aprofundada.

Fora esses aspectos de ênfase sociológicas, negativos, sem dúvida é preciso ressaltar que os próprios laudos arbitrais apresentam certas restrições, afinal, mesmo sendo obrigatórios e inapeláveis, pelo Protocolo de Ouro Preto – Art. 21, são de natureza internacional, e tem sua aplicabilidade vinculada ao mecanismo interno de recepção do Estado onde deva ser cumprido, o que pode torná-los no todo ou em parte, ineficazes¹⁰⁵.

¹⁰⁴ BRAILLARD, Philippe. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: - Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, p.134.

¹⁰⁵ LIPOVETZKY, Jaime Cesar. *Mercosul: Estratégias para a integração: Análise e perspectiva do Tratado de Assunção*. São Paulo, Ltr, 1994, p.261.

Isto significa que esse instrumento jurídico não atende em sua plenitude a necessidade da sociedade da região do Cone Sul. Não importa numa integração regional o quanto haja de recursos jurídicos, porém é preciso verificar se aquilo funciona de fato, em favor da sociedade, ou se é uma manobra que beneficia um Estado-parte em particular. Como vemos, a Justiça Arbitral parece ter um vínculo perigoso com os interesses nacionais, o que invalida em parte, a pureza desse sistema.

Os países do Mercosul configuram assim uma espécie de arranjo institucional, algo fora dos padrões convencionais do cenário internacional. Essa parcialidade e conveniência da justiça do Cone Sul não produz segurança e nem credibilidade. Um Tribunal Supranacional já teria como norte à tão buscada *estabilidade institucional*¹⁰⁶: ponto de honra numa integração. Aliás, como já se sabe, existe um posicionamento acadêmico claro em favor da consolidação dessas estruturas institucionais, de maneira a suplantarem todo esse arcabouço composto de processamento diplomático e administrativo.

Torna-se patente que esse sistema atual é inadequado à realidade conjuntural, ou seja, todo esse imprevisto vigente tem apenas aparência de algo eficaz. Como vemos, cria-se até a necessidade de haver um órgão judicial totalmente independente, isto é, em relação às instâncias executivas e em razão dos órgãos normativos¹⁰⁷. O próprio sistema atual solicita com urgência uma mudança sistêmica.

Como se apura, o melhor a fazer nesse sentido é observar com realismo a situação presente da integração, ou seja, não dá para adiar uma importante decisão. Existe a necessidade de uma instituição formalmente constituída e que tenha passado pelo processo de institucionalização. Um Tribunal Supranacional existe uma instituição forte, e mesmo um ordenamento jurídico próprio. A sociedade do Cone Sul poderia ser atendida de modo

¹⁰⁶ CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: Exigências e perspectivas: Integração e consolidação do espaço econômico (1995-2001-2006)*. São Paulo, Ltr, 1996, p.165.

¹⁰⁷ ALMEIDA, P. R. de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. Curitiba, Edições Aduaneiras, 1993, p. 97.

acessível, incluindo amplos setores da comunidade. Além de que tal tribunal teria total isenção para lidar com as complicações trazidas pelos Estados.

Falta ao Mercosul, fundamentalmente, estabilidade, equilíbrio dentro da perspectiva sociológica funcionalista, ou melhor, o processamento definitivo de instituições que trazem uma contribuição social efetiva. O tribunal não é discutido, hoje, como um aparelho político-administrativo, longe disto, mas como uma instituição próxima da realidade social da região. Fora o fato de que o próprio corpo de árbitros envolvidos hoje no sistema atual – não produz segurança, já que são incapazes de fazer uma exegese constante e assertiva do sistema de integração regional. Com a institucionalização do Mercosul seria possível se criar um modelo de resolução de controvérsias mais atualizado e gabaritado.

Em que pese o nível de integração dos blocos econômicos em questão, o Tribunal “ad hoc” do Mercosul é bem diferente do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia e não pode ser sequer colocado no mesmo patamar de atuação, e portanto, é fundamental considerar a proposta de uma instituição jurisdicional permanente.

Enquanto o professor Luiz Olavo Baptista¹⁰⁸ defende a possibilidade de uma transição entre o sistema “ad hoc” e uma Corte de Justiça, com a criação de uma Corte Arbitral permanente (como opção mais lógica e adequada), já o professor Casella¹⁰⁹ pleiteia a formação de um corpo de juizes ecléticos e permanentes, conjugada a elaboração de uma jurisprudência de alta qualidade técnica, que configure a unidade de interpretação das normas dos tratados e protocolos do Mercosul e promova a integração de suas lacunas. Esse último argumenta em favor de um amplo desenvolvimento da integração, inclusive se construindo novos conceitos jurídicos. Essa visão passa a ter uma afinidade maior com a perspectiva sistêmica.

¹⁰⁸ BAPTISTA, Luiz Olavo. *A solução de divergências no Mercosul*. In: - BASSO, Maristela. *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1995, p.111.

¹⁰⁹ CASELLA, Paulo Borba. *Op.cit.* p.168.

Na medida que existe a proposta de uma construção do direito comunitário, evidentemente, qualquer outra sugestão se esvazia em sentido: isto faz com que a criação desse Tribunal Supranacional se transforme numa aspiração sociológica, ou seja, é algo que a tende plenamente à comunidade do Cone Sul. Trata-se de uma opção que exigirá um grau elevado de maturidade política¹¹⁰, e que esbarra ainda na atual instabilidade do sistema.

O que é conclusivo nessa investigação sociológica – é que o aprimoramento do sistema é inevitável e obrigatório. A promoção do crescimento do mercado interno e mesmo o avanço da ordem jurídica do Mercosul levam a crer que as mudanças serão conduzidas a bom termo e gradativamente. Os riscos maiores caso não haja essa adesão – são de total inoperância do sistema, e mesmo um retrocesso similar àqueles de outras integrações na América Latina.

O Tribunal supranacional é um órgão que provavelmente venha sendo discutido e defendido dentro do novo contexto de transformações globais. Não há como recusar que a sociedade nacional esteja sendo subsumida por uma sociedade global. Hoje, a sociologia se volta para esses novos desafios empíricos e metodológicos, ou históricos e teóricos. Portanto, tal Tribunal antes de qualquer apelo jurídico, tem atualmente haver com as novas categorias e novos conceitos trazidos por esse contexto sociológico abrangente.

¹¹⁰ Nota: Cabe ressaltar que um tribunal supranacional como instituição permanente para a realidade social do Mercosul - é algo consistente com uma visão neofuncionalista. A institucionalidade atual é frágil, insuficiente e afuncional. De modo que o enfoque referido sustenta que a integração precisa ter a capacidade de identificar e resolver problemas, e ir mais além, as instituições bem alicerçadas buscam soluções e decisões comuns de benefício mútuo dentro de um sistema de Estados. E tais decisões não devem estar sofrendo ingerências por terceiros. O Itamaraty justifica a ausência da supranacionalidade com a desculpa pouco fundamentada da desigualdade socioeconômica, argumentação tão surrada na AL. E adia a decisão e o debate de forma constante. A verdade é que o Mercosul continua carecendo da formação de órgãos permanentes e com poderes próprios de decisão. A inexistência de supranacionalidade e de um corpo técnico inteiramente dedicado à criação de um mercado comum é fator apenas de descrédito ao Mercosul. Como a ênfase maior está no aspecto legal-decisório, então a arquitetura a ser moldada exige fundamentalmente um tribunal que atenda às demandas sociais da região, sem qualquer forma de elitismo. O tribunal está inserido num nível de institucionalização avançado -composto pelas instituições permanentes. (Fonte: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. *Mercosul e Política*. SP, Ltr, 2002, p. 23-27).

A sociedade global se constitui como uma realidade, desconhecida, carente de interpretações¹¹¹, mas de qualquer forma, apresenta uma trajetória incipiente para um mundo diferenciado. Dentro dessa argumentação sociológica de um novo mapeamento da realidade, sem dúvida, continua valendo alguns aspectos das sociedades nacionais, mas o que importa hoje é o atendimento das demandas internacionais, multinacionais, transnacionais, mundiais ou propriamente globais. E um tribunal supranacional é colocado nesse sentido, como uma forma prática de dar uma resposta imediata a esse novo contexto de relações.

Veja que atualmente, os países do Mercosul continuam vivendo com sua população, mercado, moeda, hino, bandeira, governo, cultura, constituição, mas houve uma transformação em termos sociológicos dos referenciais e novos paradigmas: um novo cenário quanto às relações e vivências sociais¹¹². É neste sentido que um Tribunal organizado num caráter supranacional¹¹³ pode fazer a diferença. Essa corte de Justiça do Mercosul pode lidar com uma complexidade maior de problemas, tanto regionais como globais.

O ressurgimento de nacionalismos, provincialismos, regionalismos, etnicismos, fundamentalismos, não impede que o processo de institucionalização ganhe espaço. Aliás, a sociedade nacional não dá conta mais de toda realidade social existente, tanto de indivíduos e classes, como de nações e nacionalidades, assim como de culturas e civilizações. Os Estados nacionais acabam se desgastando em tentativas frívolas de oferecerem soluções e serviços aos seus parentes. O que ocorre é que os problemas estão tomando uma dimensão global, e portanto, não há como deixar de recorrer a instituições de porte internacional. A idéia da supranacionalidade passa a ser uma necessidade emergente desse novo cenário protagonizado pelo globalismo.

¹¹¹ IANNI, Octávio. *Op.cit.*, p.190.

¹¹² *Ibid.*, p.190 e 191.

¹¹³ Nota: *Supranacional* – (de supra + nacional) adj. Diz-se daquilo que transcende o conceito de nação, do que é nacional – Fonte: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p.1632.

Parece que aos poucos, e às vezes momentaneamente, a sociedade global está levando os países da integração a reagirem favoravelmente a idéias e projetos até então recusados. Gradativamente, membros do executivo ou legislativo argumentam em defesa de uma nova estrutura institucional, incluindo a presença de um órgão jurisdicional superior àquele que está em vigência. Isto tudo se constitui num novo desafio a todos quantos estejam envolvidos nessa importante tarefa.

Em termos sociológicos, sem dúvida, é possível ver que estamos saindo de um quadro de referência fixo¹¹⁴, no caso da sociedade nacional para entrarmos numa visão globalizante da realidade. Hoje, a sociedade moderna impõe um ritmo de atividades nunca visto, ou seja, a agilidade e a cobrança passam a serem maiores, e isto nada tem a ver só com a administração de empresas. Pelo contrário, não somente alguns setores da sociedade estão se movendo em novas rupturas e mudanças¹¹⁵, mas indivíduos, grupos, classes, movimentos sociais, ONGs, culturas, corporações, enfim todos estão sendo contagiados por esse dinamismo advindo do cenário global.

Nesse sentido, o Tribunal do Mercosul passa a ser um ponto de referência da integração regional, de modo que essa nova sociedade (ágil, exigente, pragmática) passa a reclamar por soluções adequadas aos seus conflitos globais ou regionais. É do interesse da cidadania global do Mercosul – que se instale um órgão supranacional, que atenda prontamente as reivindicações apresentadas. O compromisso desse tribunal tem que ser com as pessoas, e não ficar se especializando em matérias da conveniência desse ou daquele grupo social.

Como observado, no Mercosul falta, ainda, um entendimento apurado do que seja a palavra integração, que tem um significado singular. Integrar representa tornar interno; completar, inteirar, integralizar, inteirar-se, completar-se, ou ainda, juntar-se, torna-se parte

¹¹⁴ IANNI, O. *Op.cit.*, p.192.

¹¹⁵ IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 1992.

integrante, ou incorporar-se¹¹⁶. Tal expressão mostra que sua estrutura deve ser acabada, completada, integralizada. Por essa razão, o tribunal faz parte dessa ação consciente em busca de uma organização de fato consolidada. Essa cooperação intergovernamental atual não facilita uma transição, depois subsiste com enormes dificuldades.

A integração sistêmica, apregoada pelo funcionalismo, implica evidentemente numa postura definitiva dos Estados. Isto poderia ser ilustrado pelo fenômeno da fusão das empresas. O Art. 228 da Lei das Sociedades Anônimas, apresenta do conceito jurídico desse instituto. Trata-se da operação pela qual se unem duas ou mais sociedades para formar *sociedade nova*, que lhes sucederá em todos os direitos e obrigações.

Assim, a integração exige um novo Direito – novas normas, novos procedimentos, uma elaboração plural entre os Estados, e por sinal, também um novo Tribunal de Justiça¹¹⁷. Trata-se nada menos de uma conquista de uma sociedade global: - o Direito de Integração (direito comunitário) e um órgão jurisdicional compatível ao novo sistema.

Usando o método comparativo¹¹⁸ de estudo pode-se afirmar que essa institucionalização apregoada para o Mercosul tem variáveis e caminhos diferentes daqueles utilizados pela U.E.. Em primeiro lugar, porque esses países estão convencidos de que não poderão seguir os mesmos passos daquela integração; depois em segundo lugar, porque as pendências sociais da América Latina possuem peculiaridades e especificidades que pressionam um outro tratamento pela Justiça. Essa nova Corte ficaria com a responsabilidade de contextualizar sua atuação jurisdicional segundo as exigências e necessidades da região.

¹¹⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1986, p.955.

¹¹⁷ BIDART, Adolfo Gelsi. In – SOSA Angel Landoni. *Curso de Derecho Procesal Internacional y Comunitario del Mercosur*. Montevideo. fcu, 1997, p.61.

¹¹⁸ IANNI, Octávio. *Op.cit.*, p.193.

Por enquanto, o Mercosul se apresenta como uma integração comercial: área de livre comércio imperfeita e união aduaneira inacabada, aonde a estrutura atual vem servindo de esteio. A arbitragem comercial é realizada sem qualquer contestação nesse momento. Ocorre que o Mercosul precisa se preparar para estágios futuros¹¹⁹, porém, o grau de comprometimento político dos Estados vem resultando em uma evolução morosa. Numa análise sociológica – dá para afirmar que a implementação da supranacionalidade depende, também, entre outras coisas, da constatação real de que a integração esteja desenvolvida. Os órgãos do Mercosul em razão da estrutura presente se situam como intermediários de um novo cenário institucional.

Portanto, tal integração deve acompanhar a ressonância provocada pelas sociedades, ou seja, pautar seu desenvolvimento, também, e principalmente, em razão das pessoas e comunidades. A sociedade atual solicita uma estrutura definitiva e que atenda plenamente seus anseios sociais. A sociedade mundial repele hoje a provisoriedade e mesmo uma mediação politicamente arquitetada. A instabilidade maior vivida hoje no Cone Sul é resultado da má gestão política. A sociedade global pede um sistema novo que neutralize até a participação parcial e oportunista da classe política. O Mercosul carece, então, definitivamente, de uma decisão assertiva que simbolize a busca real de um perfil institucional acabado.

O local e o global pedem uma transformação sistêmica no Mercosul, não há como reverter essa realidade¹²⁰. Mesclam-se e tencionam-se propostas por uma integração singular, definitiva e consolidada. A força da sociedade nesse contexto, ainda vai ser conhecida, mas de qualquer forma, já existe uma pré-disposição da comunidade da região por uma evolução organizacional.

¹¹⁹ DREYSIN DE KLOR, Adriana. *El Mercosur – generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires, 1997, p.80.

¹²⁰ Nota: (extraída do raciocínio de O.lanni): - A globalização que prenuncia o século XXI está aí, dada, evidente, esperando ser pensada, revelando à humanidade como ela começa ser.

Então as *sociedades* acabam pedindo por uma integração institucionalizada, tanto aqueles que estão presos a essa conjuntura, como aqueles que estão à distância.

Desde a Segunda Guerra Mundial, tem havido um crescimento reconhecido, entre sociólogos¹²¹, de que a população mundial está envolvida em um único sistema mundial. Sociedade, como tal, passa a compreender uma multidão de sociedades que, no contexto de um sistema mais amplo, podem somente encontrar uma autonomia relativa e condicionada, em grande medida como nações-estados estreitamente entrelaçados.

Diante desse argumento sociológico, fica claro que a sociedade atual “confunde” simultaneamente projetos particulares com projetos diversos, como também, projetos locais com projetos globais. Portanto, a perspectiva da supranacionalidade no Mercosul é na verdade, algo plausível e que vem tendo adesão em escala mundial. Um tribunal local (tal como o “ad hoc”) não tem condições de lidar com essa realidade pluralista e diversa. Hoje, a justiça é feita em relação às sociedades, ou melhor, contempla um espectro de interações nunca visto no mundo.

Mesclam-se pendências comerciais locais com demandas globais, assim como há conflitos sociais que aguardam outros encaminhamentos. Uma estrutura radicalmente improvisada e politizada não pode dar conta de ocorrências com ligações intensas com o mundo globalizado. Um tribunal especializado apenas em certas questões setoriais não pode agasalhar uma quantidade significativa de problemas. Sabendo que a realidade social passa por uma verdadeira revolução, então fica acessível entender que só resta assumir novos desafios.

¹²¹ ALBROW, M. e Elisabeth King, *Globalization, Knowledge and Society (readings from international sociology)*, sage publications, Londres, 1990, p.155.

Conforme o pensamento do sociólogo Anthony Giddens¹²², a globalização pode intensificar as relações sociais em escala mundial, e isto tem haver com localidades distantes como com acontecimentos locais. A justiça tem que agir tanto para aqueles eventos a muitas milhas de distância, como para resolver questões regionais. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto à extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. O que acontece numa cidade da integração regional, hoje, tem efetivamente influência de fatores externos, tais como dinheiro mundial e mercado de bens¹²³, operando a uma distância indefinida da vizinhança local em questão.

Seria ingenuidade pensar que um tribunal local – regional pudesse arcar com disputas e conflitos externos, ou com situações que apontem para resoluções globais. Esses países periféricos carecem de uma estrutura institucional bem enraizada, algo que solidifique sua margem de negociações e até mesmo represente uma imagem positiva perante a comunidade internacional. A sociedade da integração ganha um novo ponto de contato com a modernidade de que argumenta Giddens¹²⁴, onde os eventos ocorridos na vizinhança são conectados com fatores externos, e determinam procedimentos comuns à realidade mundial.

Hoje, apenas para dar um exemplo, existem movimentos e organizações sociais, políticas, de caráter cultural, enfim que possuem um atuação diversa e abrangente. Tais organizações foram projetadas além fronteiras, e possuem uma postura coerente com o contexto mundial. Suas questões e conflitos devem possuir um acolhimento diferenciado, que no caso, estaria fora da alçada local ou nacional, ou seja, é preciso encontrar uma justiça supranacional que assegure de fato um entendimento assertivo à situação apresentada. E os Estados sabem que no fundo estão distantes da realidade global, incapazes de oferecer um tratamento digno a essas pendências.

¹²² GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker, Ed. UNESP, São Paulo, 1991, pp. 69-70.

¹²³ *Ibid.*, pp.69-70.

¹²⁴ GIDDENS, A. *Op.cit.*, pp. 69-70.

Um tribunal supranacional, hoje, lida com um contexto diferente de tudo que já se viu, ou seja, como aponta Ianni: leva em conta a aldeia global, cidade global, fábrica global, nave espacial, satélite, redes de televisão, empresas globais, conglomerados transnacionais, alianças estratégicas de corporações, nova divisão internacional do trabalho, neofordismo, zona franca, mercado global, mercadoria global, moeda global, planejamento global, sociedade civil mundial, cidadania mundial, projetos ambientais, contrato social universal¹²⁵.

As relações sociais acabam tomando uma dimensão desterritorializada, ou melhor, os atores sociais são mais complexos, e passam a exigir uma nova contrapartida¹²⁶ da justiça institucionalizada. Isto nada tem haver só com o comércio ou livre troca, mas trata-se de um emaranhado de interações sociais que resultam numa rede global de problemas. A estrutura de um tribunal regional invariavelmente não se adequa a essa realidade multifacetada.

Por outro lado, isto não significa que esse tribunal tenha que passar por uma europeização proposital, aliás, pode haver uma proposta não hegemônica. Importa dizer que tal tribunal lidará com um universo múltiplo e por suposto atenderá uma sociedade desigual e contraditória.

4.4- O NOVO MAPEAMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Dentro da proposta da teoria sistêmica importa que a integração progrida a um estágio superior, ou seja, não estacione num determinado ponto. Como já vimos, a estrutura inicial

¹²⁵ IANNI, Octávio. *Op.cit.* p.197.

¹²⁶ Nota: A globalização cria injunções e estabelecem parâmetros. anula e abre horizontes (Fonte: Octávio Ianni).

encobre um certo receio – reside um comodismo político nessa região, que impede a fluência organizacional. Porém, apesar desse antagonismo circunstancial, prevalece a discussão convincente acerca da adesão a novas estruturas e paradigmas. Os cientistas sociais apontam para novas interpretações e os desafios colocados quanto ao Mercosul parecem inúmeros.

O Mercosul parece estar destinado a passar por transformações agudas, mesmo havendo resistência e ingerência por certos setores. Em primeiro lugar, porque os países membros estão sentindo as mudanças (pelas quais o mundo global vem sendo afetado) de toda ordem; e em segundo lugar, porque os governos estão se sentindo cada vez mais impotentes para darem conta da administração pública e problemática do Estado, quanto mais cuidar paralelamente de uma integração econômica; e em síntese, devido ao compromisso firmado – o melhor a fazer é aprofundar aquilo que falta ao Mercosul, principalmente no plano institucional.

As pretensões da integração não se restringem tão somente ao campo comercial, como já vimos nessa investigação sociológica. Existem outras variáveis que afetam esse processo, tais como: - novos atores sociais; novos momentos sociais; adversidade cultural; uma interação coletiva mais descomprometida ideologicamente; além do que um forte apelo no sentido de uma nova tomada de decisões. O entendimento majoritário vem se manifestando na direção de algo pleno e definitivo, ou melhor, a integração tem que adquirir uma estrutura compatível¹²⁷ com a sua importância no novo cenário internacional.

Por outro lado, o Mercosul passa por um período onde a chave do sistema é a inovação tecnológica. E essa tecnologia de informação já faz parte da rotina de sua sociedade, ou seja, as relações sociais ganham em complexidade. Seja no mundo da cultura, ou no comércio, isto implica em dizer que houve um incremento da informação¹²⁸. Já se menciona que as redes de computadores se tornaram tão banais quanto as atuais redes de

¹²⁷ RESENDE, Paulo-Edgar A (org.). *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, Ed.Vozes, 1998, p.34.

¹²⁸ FERRER, Florencia. *Reestruturação capitalista – caminhos e descaminhos da Tecnologia da Informação*. São Paulo, Ed.Moderna, 1998, p.75.

energia elétrica. Os elementos fundacionais da sociedade internacional já estão determinados, prefigurando a infra-estrutura da nova sociedade. Logo, a integração tem um novo espaço a ocupar nesse contexto globalizado.

O compromisso do Mercosul é uma sociedade mais moderna, ou seja, que alcança gradativamente uma visão mais larga do mundo. O acesso à informação tem facilitado o processo de abertura da economia mundial, a economia de mercado, mas também vem desenvolvendo em particular na AL - um crescente questionamento das heranças políticas e instituições. Os avanços tecnológicos fazem a sociedade repensar seus modelos e valores, de modo que hoje se prioriza, por exemplo, as questões ligadas à ecologia e relacionadas ao meio ambiente.

O acesso à informação já é invocado como relata a socióloga Florencia Ferrer, no sentido de criar as condições para um *computer democracy*¹²⁹. Isto é uma mera especulação, ainda, mas de qualquer forma o acesso à informação traria a possibilidade de um governo mais participativo. O que interessa deduzir é que de fato, a sociedade atual, simplesmente, vive num mundo pós-industrial - um cenário de muitos recursos e abundância, mas que não está isento de conflitos e tensões equivalentes¹³⁰.

A integração regional do Cone Sul tem que se dar conta de que a informação vem ocupando o centro da cena como recurso estratégico chave¹³¹, e que a economia mundial depende desse aparato informacional. E, ainda, que existem condições de intercâmbio e monitoramento dos assuntos políticos e sociais. A sociedade da região tem sido parte atuante (principalmente à sociedade brasileira e Argentina) na promoção de uma nova realidade conjuntural.

¹²⁹ FERRER, F. *Op.cit.*, p.75.

¹³⁰ *Ibid.*, p.76.

¹³¹ GODDARD, John B. *New Technology and the geogragy of the UK information economy*. In: - ROBBINS, 1992, CH. 11: 178-201 - Networks of transactions. Times higher educations supplement. 22 february.

O que diferencia a U.E. – o NAFTA – APEC – em relação ao Mercosul é o fato do acesso à informação – e somando evidentemente o atraso no ingresso como sociedade pós-industrial. Os países do Mercosul precisam encurtar a distância e a defasagem existente no plano informacional. Dai estarem convivendo com o desemprego estrutural, falta de investimento e nenhuma ênfase maior em exportação.

Tal como apregoa Alvim Tofler, o contexto atual favorece o surgimento de novas indústrias (terceira onda), as quais estão baseadas em novas disciplinas: - eletrônica quântica, teoria da informação – biologia molecular , oceânica, nucleônica, ecologia e ciências espaciais. Na chamada terceira onda – existirá uma multiplicidade de fontes de energia: - solar, hidráulica, eólica, biomassa, etc.

O desafio do Mercosul nesse cenário de reestruturação capitalista¹³² está em ocupar seu espaço sabendo das novas ênfases postuladas, pois as mudanças recentes dão conta de uma nova realidade: - fábricas completamente automatizadas; a desmassificação do mercado; a desmassificação da produção; a especialização flexível; a modificação na estrutura dos empregos (Robert Reich). A região teve que passar logicamente por uma retomada de certas questões globais, ou seja, as empresas tiveram que se ajustar à concorrência internacional.

A indústria Argentina está consolidada em alguns setores onde tem vantagens comparativas (alimentício, petrolífero e automobilístico) e outros em desenvolvimento (principalmente a indústria pesada)¹³³.

Os destaques na indústria alimentícia são os produtos para exportação, tais como:- carnes, oleaginosos, farinhas, tabaco, açúcar, vinho, cerveja e laticínios. Em 1996 a exportação

¹³² FERRER, F. *Op.cit.*, p.79.

¹³³ AVOGADRO, Enrique Guillermo. *Brasil-Argentina – O Processo de Integração no Mercosul*. Rio de Janeiro. Topbooks, 1997, p.115.

destes produtos de origem agrária atingiu US\$ 8,5 bilhões, equivalentes a 36% das exportações.

Já o Brasil – suas principais indústrias manufatureiras são petroquímica, siderúrgica, têxtil, de celulose e papel, e ainda a alimentícia. Por outro lado, tem perdido importância até poucos anos as indústrias naval e de material ferroviário.

O Brasil de todos países do Mercosul tem um parque industrial diversificado, e o maior da América Latina e um dos mais diversificados do mundo.

Ocorre que os parques industriais dos países do Mercosul deixam muito a desejar¹³⁴, tanto no aspecto tecnológico como na questão operacional. Houve até um sucateamento de parte deste setor na medida que esses países não estavam devidamente preparados para os novos tempos. É bom frisar que o Mercosul vem passando gradativamente por uma adaptação a esse cenário de paradoxos globais. Por mais que a região tenha uma disponibilidade em matérias-primas, ainda assim não consegue se consolidar como um mercado próspero. Fora o fato de que as diferenças entre os países são substanciais: - Argentina, Uruguai e Paraguai são mercados fortes em tradição agrícola (e a Argentina possui ainda extensas reservas de sal). O Brasil possui, além de uma atividade agrícola forte, amplos e diversificados recursos minerais. Já o Chile se destaca por enormes reservas de cobre. E a Bolívia possui importantes reservas de recursos não renováveis (petróleo e gás natural)¹³⁵. Mas nem com toda essa riqueza natural – a região conseguiu superar os impactos dessa recente reestruturação capitalista.

¹³⁴ Nota: Esses países da América Latina possuem vantagens comparativas que não equivalem as demandas internacionais da época. (Fonte: David Landis).

¹³⁵ Mercosul de Fato! – Fatores de Competitividade para o Sucesso Empresarial em um Novo e Forte Mercado Emergente. – SIMONSEN Associados, São Paulo: Makronbooks 1998, p.66.

O Cone Sul tem alta disponibilidade de matérias-primas, no entanto, sofre por falta de planejamento e por depender de um modelo econômico ultrapassado, ou seja, o Mercosul não pode ser responsabilizado por erros cometidos no passado.

Na verdade, o Mercosul ainda se mantém num período de transição neste sentido, pois a região envolvida “de fato” com os negócios e parcerias do bloco – está se ampliando como num processo. Não existe, ainda, por incrível que pareça, uma disponibilidade total dos limites do Mercosul. Regiões e Estados – províncias estão alijadas do processo de integração.

Atualmente, essa massa continental imaginária, batizada como Mercosul, de fato, alcançada desde Belo Horizonte (no Brasil), Santa Cruz (na Bolívia) e Assunção (Paraguai) até Santiago e Antofagasta (no Chile), Neuquén e Bahía Blanca (na Argentina). Essa porção territorial – com produto per capita da ordem de US\$ 7.000, abriga cerca de 123 milhões de consumidores e gera produto interno bruto que, por estimativa, beira a casa dos US\$ 900 bilhões¹³⁶.

É neste momento preciso que o Mercosul deva modernizar-se, se quiser acompanhar as várias integrações realizadas pelo mundo¹³⁷. Se fizer uma escolha definitiva pelo Mercado Comum, na verdade, terá que promover uma ampliação de sua capacidade territorial, e principalmente, promover um fluxo livre de dinheiro e moeda, produtos e serviços, gente e empregos, tecnologia e propriedade intelectual. Falta à integração justamente o mais importante: - que é tornar sua estrutura definitiva para alcançar uma dinâmica compatível com as pretensões. Faltando um desses elementos – então, se retorna ao velho princípio de mercados de países¹³⁸.

¹³⁶ *Ibid.*, p.76.

¹³⁷ Nota: O Bloco Europeu, o Bloco da América do Norte e o Bloco Asiático – que compreendem 31 países apenas, são responsáveis por 85% de todas as exportações, de um total estimado de US\$ 3,7 trilhões das exportações mundiais (GATT – 1993).

¹³⁸ SIMONSEN, Associados. *Op.cit.*, p.78.

O Mercosul sobrevive se mudar sistemicamente sua arquitetura institucional, mas além disso, os países deveriam ser menos resistentes ao fluxo de investimentos, pois o Brasil, por exemplo, fora responsável por afugentar o investimento estrangeiro, e hoje tenta se redimir desse erro crucial. A região sofre também, devido a esses entraves contínuos, de certa forma por décadas se manteve uma preocupação exagerada com o mercado interno. Por essa razão, os países encontram tantas dificuldades para se acostumarem aos novos recursos e oportunidades.

A idéia de um mercado global não povoava a imaginação de tecnocratas do governo, nem mesmo de economistas, mas recentemente o Cone Sul fora aprofundando seu conhecimento empírico da realidade. Um mercado comum quer significar especialização em produtividade, nas áreas onde existe oportunidade, recursos e capacidade real para concorrer. Segundo Jayme de Mariz Maia¹³⁹, o mencionado mercado comum é aquele que, além do que foi estabelecido, na União Aduaneira, não admite restrições aos fatores de produção, isto é, capital – gente e trabalho.

À medida que os países do Mercosul absorverem melhor essa tendência atual de busca por alto padrão de vida, então tal assimilação terá um efeito direto sobre a sociedade. O bloco está aprendendo a lidar melhor com recursos naturais: capital; tecnologia; e força de trabalho especializada¹⁴⁰. A região ficou alijada tanto tempo do cenário global, justamente porque não investiu elevado naquilo que era fundamental para seu desenvolvimento regional.

Houve, de fato, uma redefinição da territorialidade econômica, seja por determinação do fluxo transacional dos grandes negócios e alianças, em torno de produtos, tecnologia, finanças e serviços, e isto torna mais restrita a participação política. O cenário é dominado por outros agentes alheios ao contexto das nações, onde impera nomadismo,

¹³⁹ MAIA, J. M. *Op.cit.* p.92.

¹⁴⁰ MOBIUS, M. *O Guia do Investidor para Mercados Emergentes*. São Paulo. Makronbooks, 1996, p.28.

desterritorialização dos fluxos transnacionais, e acabam gerando a dinâmica de novos circuitos sociais, culturais e políticos. A globalização, hoje, ao se dar em grande dose à deriva das fronteiras nacionais, torna o *mapeamento*¹⁴¹ do mundo assaz complexo.

Nesse mundo complexo – o Mercosul é assediado de todas as formas, no sentido de ser um mercado consumidor potencial, mas não existe um interesse explícito que se desenvolva a um padrão elevado. Na verdade, como assevera o professor Hélio Jaguaribe¹⁴², os países que fazem parte da integração são desequilibradamente industriais, tendo alguns até uma dependência maior do setor agrário. Esse desnivelamento acompanha ao Mercosul quando confrontado com as sociedades do norte. Tais sociedades pós-industrial – dotadas de um terciário tecnológico altamente informatizado, estão avançando deliberadamente para um destino planejado.

Pelo contrário, no presente o Mercosul se situa numa posição incômoda nesse mapeamento atual, pois tal como a África (atividades predominantemente agrárias) sua região se conserva atrasada e pouco consolidada. O abismo existente entre UE-NAFTA e outros blocos conhecidos é bem significativo. As sociedades do norte estão avançando para um estágio definitivo¹⁴³. Estão determinadas a ocuparem espaços de destaque no cenário internacional.

Quem imagina que haja uma experiência similar no Mercosul quanto às outras integrações (robustecidas por grandes economias) está absolutamente equivocado. De fato, essa integração ocupa um espaço relativo, justamente por envolver mercados emergentes. Mas isto não torna sua posição estratégica algo a ser disputado, pelo contrário – predomina uma certa indiferença aos movimentos desse ator.

¹⁴¹ RESENDE, Paulo Edgar A. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1998, p.36.

¹⁴² JAGUARIBE, H. *Crise na República 100 Anos Depois: primeiro ou quarto mundo?* – Rio de Janeiro, Thex Editora, 1993, p.9.

¹⁴³ *Ibid.*, pp.9-10.

Fora os furacões financeiros – imprevisíveis por sinal, tal integração latina não tem condições de acompanhar os saltos qualitativos das economias do norte. Portanto, tal situação deve chegar a uma crescente aceleração. Torna-se inviável pensar que o Mercosul alcance o mesmo patamar sócio-econômico de integrações com maior visibilidade. Hoje, o profundo e crescente desequilíbrio entre o norte e o sul tem efeitos desestabilizadores¹⁴⁴ sobre aquelas integrações menos preparadas. Ainda que se façam planos para uma integração hemisférica, sem dúvida, a viabilidade global de êxito nessa parte do mundo é mínima.

Dentro de uma perspectiva sistêmica, essa integração do Cone Sul pode obter uma avaliação positiva, mas possui grandes limitações em termos de evoluções significativas. Tem imperado, de um modo geral, nessa excluída região¹⁴⁵, a estagnação econômica, uma contínua expansão demográfica, e para agravar o cenário: - a ingovernabilidade. Assim, resta ao Mercosul, manter-se minimamente ajustado, ou seja, apesar de todas as adversidades e limitações – consegue transpor barreiras.

O próprio professor Paulo Resende – da PUC/SP, em brilhante exposição – pontua que o Mercosul nesse mapeamento mundial tem uma posição acanhada. Os mega atores são definidos por antecipação nesse cenário, e vão dominar o século XXI: - a Comunidade Européia, o programado NAFTA, o Mercado do Sudeste e o Pacífico Asiático¹⁴⁶. Logo, é irreversível que o Mercosul seja situado junto a ALADI numa mesma perspectiva.

Por essa razão, ainda que o mundo capitalista e globalizado tenha conquistado êxito, por outro lado, deixa fissuras e rachaduras em partes “menores”. Esses blocos regionais em

¹⁴⁴ JAGUARIBE, H. *Op.cit.*, p.9.

¹⁴⁵ Nota: A situação da região em foco diz respeito a América Latina, porém, ninguém nega que o Cone Sul vive um momento de instabilidade. Existe uma relação de países que estão espelhando em profundidade a pobreza e a miséria social da América: Perú, Colômbia, Haiti, Honduras e Nicarágua.

¹⁴⁶ RESENDE, P.E. A *Op.cit.*p.36.

processo estão com pouco poder de barganha, e a verdade é que suas manobras são tão tímidas, que no final prevalece mesmo à força dos mega-atores.

As sociedades do sul estão com pouca resistência aos conflitos da modernidade, e daí surgem novos movimentos sociais de contestação e minorias insatisfeitas. Ocorre que essas ações anti-establishment estão se generalizando na região do Cone Sul. Grupos organizados ou não, bem intencionados ou não, de modo emblemático manifestam uma espécie de desobediência civil. E se intensificam os problemas com contrabando, narcotráfico, violência urbana, e tal situação social tende a um agravamento crônico.

A sociedade do Mercosul reúne um grande contingente de cidadãos e grupos que estão questionando a atuação das instituições, e isto vem ganhando espaço, pois sindicatos, partidos políticos, a polícia, trazem justificações discursivas (suspeitas) que não convenceram. Com a globalização, surgem movimentos sociais consistentes, que contestam as concepções mecânicas e orgânicas da sociabilidade. Aquilo que é global acaba afetando o que é local. Neste contexto, o poder normativo se desloca de modo crescente dos centros de decisão nacionais para centros internacionais¹⁴⁷.

Os movimentos sociais adquirem espaços, com lutas e defesas universais, e aparecem fortes indícios na direção arrojada da *cidadania transnacional*¹⁴⁸. Passam a lidar com suas questões com maior instantaneidade e devido à agilidade nas informações. Essa sociedade mais politizada requer um tratamento pragmático e que solucione de vez seus conflitos. Como afirma Paulo Resende, fica difícil identificar as classes e mesmo entender suas práticas articulatórias em face da complexidade. Com as transformações sociais contemporâneas – as práticas sociais se tornam sumamente complexas, com o aparecimento de novas categorias sociais e políticas na cena política sob a denominação de minorias que não se assemelham a forças de classe.

¹⁴⁷ FÁRIA, Eduardo. *Direito e Globalização Econômica*. São Paulo. Ed. Malheiros, 1994.

¹⁴⁸ RESENDE, P.E.A. *Op.cit.*, p.39.

O indivíduo encontra, então, vetores alternativos de luta pela sua autoconstituição em escala superior de cidadania que transcende a comunidade nacional. Ganha consistência planetária exigência de respeito aos novos direitos da mulher, da criança, do trabalhador, dos deficientes físicos, das minorias radicais, da terceira idade, sem que contem fronteiras e limites, créditos religiosos e ideologias¹⁴⁹. Nos padrões da democracia direta, revigoram-se várias iniciativas populares de controle dos recursos naturais e sociais.

Nesse mapeamento do mundo capitalista - como vemos, o Mercosul se situa pelo menos enquanto uma sociedade que aspira uma condição melhor. Cresce, sem dúvida, a participação e a liberdade, a inércia social de décadas é substituída por uma ligeira resistência. O cidadão latino do Cone Sul, vem aprendendo o exercício legítimo da democracia. Gradativamente, vai falindo a estrutura imperialista, burocrática e populista em função da maior pressão e controle social. Desaparece a vontade elitista em parte, em razão da complexa ingerência social.

E é nesse cenário novo da metrópoles, megalópoles, ou melhor, da aldeia global, que essa vocação cidadã teve suas raízes. Esse universalismo ocorre na sociedade ao mesmo tempo em que se assiste a perda de sentido da política convencional. É por isso, que burocratas, tecnocratas, as elites estão em crise. Descortina-se uma sociedade mais presente e participativa. Isto foge ao controle dos circuitos nacionais e dos referenciais locais.

Nesse mapeamento sistêmico surge a federação como o horizonte a ser buscado como alternativa, cujos pilares se fincam na diversidade cultural, na participação democrática, e mesmo como vimos na reestruturação capitalista, uma vez quebrada as linhas de oposição.

¹⁴⁹ Nota: - Segundo o escritor Paulo Martinez - hoje a região vive uma situação de desenvolvimento equilibrado, e por difícil que seja imaginar - não recorre aos vícios das ditaduras e de velhas oligarquias.

O professor Milton Santos¹⁵⁰ critica a possibilidade da federação, enquanto vontade deliberada de dominação, não havendo o anseio de cooperação. Tal advertência alude à competição, e mesmo à criação de um esquema rígido de organização.

No que pese essa consideração, de fato, as integrações regionais neste novo mapeamento estão podendo exigir como matéria-prima – a autonomia que cada comunidade se reserva. A cooperação Sul-Sul surge como alternativa à relação Norte-Sul, abre perspectivas positivas para a América Latina, veja-se o Mercosul, para a Ásia, veja-se a ASEAN¹⁵¹.

Com efeito, a sociedade mundial tem como um de seus agentes de ponta os que trabalham para constituição de um território de entendimento nos vários níveis, em que há grande preocupação com o uno, a despótica paixão ocidental, cede ao compromisso com o diverso, aquilo que é múltiplo, com as diferenças. É por esta via, segundo Paulo Resende, que a Federação¹⁵² encontrará sua formulação apropriada aos novos tempos.

A Federação é vista por esse autor acima, como intersecção, e não como fragmento de um todo. A grande novidade que surge nessa abordagem sistêmica, é que estamos diante de uma nova ordem internacional federalizada, ou seja, isto leva ao mundo equalizado pelo simultâneo e pela aceitação pronta do que se difunde dos centros tecnológicos.

No momento político atual – em que vivem a Europa Ocidental e do Leste, a Ásia-Pacífico, a América Latina e, sobretudo, a conturbada África – o postulado da Federação, redefinido, é bem verdade, mostra-se como capaz de ir além das simples integrações econômicas, sem incorrer em veleidades hegemônicas, capaz sobretudo de incorporar as heranças étnicas e nacionais.

¹⁵⁰ SANTOS, Milton. *A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo*. In – Santos, M. e outros. *O Novo Mapa do Mundo. Fim de Século e Globalização*. São Paulo. HUCITEC, 1993, p.19.

¹⁵¹ RESENDE, P.E.A. *Op.cit.* p.40.

¹⁵² Nota: O Professor Resende se reporta à proudhon quanto à Federação, entendendo que possa haver um aprimoramento dessa pátria política, havendo ampla autonomia nas comunidades municipais, metropolitanas, regionais, continentais, planetária.

O Mercosul, portanto, tem conexões óbvias com outras formas de integração, e essa proximidade sul-sul vem já se intensificando como algo natural. Nesse novo mapeamento vai se definindo uma afinidade de ordem democrática e em função do histórico desses países.

O espaço acanhado do Mercosul é uma oportunidade singular de se inserir num contexto maior. A integração latina não está confinada a relações periféricas, apenas precisa dispor bem das novas estruturas e paradigmas oferecidos pelo sistema internacional.

Se por um lado o país periférico vive constantemente sob tensões sociais, crises incontornáveis, flagelos de mortalidade, do abandono da infância, educação precária e insuficiente, desgraças generalizadas que o tornam susceptível de tremores permanentes, colocando a sua elite sempre alerta para a fuga, se necessário¹⁵³, então por outro lado – há a contrapartida a ser evidenciada: de que as integrações regionais aprimoram os cuidados e cautelas para um desenvolvimento social equilibrado. Não se pode subestimar a força de uma integração recente, que trouxe, acima de tudo, autonomia e desenvolvimento para a região e indiretamente ao continente.

O Mercosul, hoje, não sofre pressões por grupos hegemônicos – ou por sinal nem remete suas decisões a outros organismos dominantes no cenário. Pelo contrário, vem crescendo o potencial¹⁵⁴ dessa região a ponto de integrar os principais debates da agenda internacional. Se existe qualquer discriminação por parte dos países ricos, tal postura não tem afetado a continuidade e o funcionamento harmonioso da integração.

¹⁵³ LEAL, Roscmiro P. *Soberania e mercado mundial*. 1ª Edição – São Paulo, LEDE – Ed. De Direito, 1996, p.213.

¹⁵⁴ Nota: nada impede que haja na integração um acordo preferencial, e no próprio Mercosul reside o exemplo de comércio preferencial entre seus membros. (Fonte: THORSTENSEN, Vera. *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. São Paulo, Nobel, 1994).

A verdade é que o Mercosul não faz parte até aqui de uma visão de assistencialismo, como era comum nas décadas passadas. Essa ótica advinda da posição marxista de que exista um Sistema Econômico Mundial – um modelo monetarista hegemônico, cuja essência se dá com um ultra-imperialismo, parece ser algo destoante nesse contexto moderno. Afirmar que esse sistema hegemônico esteja interessado no desenvolvimento heterogêneo de países e regiões é algo questionável. Essa abordagem insiste que o desequilíbrio é fundamental ao sistema dominante. Apesar dos países-membros do Mercosul estarem numa situação econômica indefinida, nem por isto recorrem a uma ajuda global, e muito menos geram um sentimento de comiseração.

O que prevalece nesse novo mapeamento mundial é um desequilíbrio provocado pelo assentamento de diversas forças. Não necessariamente os blocos estejam planejando suas ações em função dos outros. Até porque cada bloco ou integração merece uma análise diferenciada, no caso da U.E. o objetivo é chegar a uma União de Integração Total. Já o NAFTA, é uma área de livre comércio com livre circulação apenas de bens e serviços; o bloco asiático é uma área de interesses econômicos, apenas com coordenação das atividades de investimentos, tecnologia e exportações¹⁵⁵. O Mercosul se situa como um bloco regional, cujo objetivo estabelecido é o da integração econômica – um mercado comum.

Essas diversas formas de integração, fazem com que o mundo seja fracionado e complexo, mas nem por isto significa que haja uma competição deliberada entre os mesmos. Pelo contrário, desse novo contexto internacional – predomina a idéia de um mundo multipolarizado, sem a supremacia norte-americana. A tendência que existe é a de valorização da busca do consenso. Este é o meio dentro do qual os países – independentemente do seu nível de industrialização e desenvolvimento, deverão buscar suas formas de inserção¹⁵⁶.

¹⁵⁵ THORSTENSEN, V. *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. São Paulo. Nobel, Instituto Sul-Norte, 1994. P.264.

¹⁵⁶ SATO, Eiti. Tese de Doutorado: *O Papel Estabilizador dos Países Periféricos da Ordem Internacional: Percepções e Perspectivas*. Orientada pelo professor Doutor Fernando Mourão – USP/1997, p.195.

Fica evidente que a oposição hegemônica dos Estados Unidos não representa uma realidade, hoje, já que fica visível a dificuldade dos EEUU em estabelecer suas negociações internacionais. Isto serve tanto para a relação com a Europa, Ásia e mesmo na América Latina. Também, as organizações internacionais passam a sofrer, cada vez menos, influência americana.

Deduz-se que o mapeamento institucional do Mercosul resulte dessa nova distribuição de estruturas e elementos relativos às integrações. O que diferencia uma integração da outra – fora o objetivo maior, é a parte ligada à arquitetura institucional. A identidade sociológica de uma integração tem haver não com as influências recebidas, mas com a aspiração da região, sendo que por enquanto, tem a mesma um modelo provisório. Trata-se de um par de órgãos administrativos, que possuem interferências diretas dos Estados-partes.

Como visto, num mundo que privilegia a multilateralidade e a ampla negociação entre os vários blocos e integrações.

O melhor seria, de fato, uma institucionalização adequada. Com isto se quer dizer uma busca equilibrada por instituições que garantam efetivamente a estabilidade da integração. Longe de transformar o Mercosul num bloco fechado e isolado¹⁵⁷, destinado a fracassos sucessivos como em experiências anteriores na América Latina. Tal implementação viria dar condições para que as principais estacas sociais fossem fíncadas nessa integração Latino América.

Em tempos de relações complexas e entrelaçadas, pouco ideologizadas, a melhor bandeira nesse mundo sem fronteiras é alavancar pilares ou colunas bem alicerçadas nessa nova

¹⁵⁷ Nota: estamos diante de diversidades interseccionadas, sem nenhum apelo arcaizante à solidão local (fonte: Paulo Resende).

integração. Seria uma armadilha pensar que o Mercosul como está hoje – venha produzir os mesmos resultados de uma integração que tenha uma visão global¹⁵⁸.

Essa abordagem tem haver com uma possível implantação nesse mundo atual de uma Federação de Estados. Aliás, os Estados classificados por IDH mais altos do mundo pela ONU, que são os que integram a U.E., já aboliram suas fronteiras geográficas ao permitirem a livre movimentação de seus habitantes entre eles, ao tempo em que estabeleceram políticas econômicas, fiscais e comerciais comuns, além de já terem agendado o início da circulação da nova moeda, o Euro, que substituirá todas as existentes. Isto resultará na criação de um Banco Central para toda a Comunidade, para administrar aquela moeda. O NAFTA se empenha no sentido de criar uma área de livre comércio das Américas (ALCA)¹⁵⁹. E o Mercosul caminha para iniciativas idênticas, nem por isto perdendo sua autonomia.

Nesse novo mapeamento mundial é preciso entender que o Mercosul é uma experiência singular, pois não havia antes uma relação de proximidade explícita entre os países. Hoje, a integração trouxe além da aproximação regional, sem dúvida, uma convergência entre os países vizinhos¹⁶⁰. Diante disso, suas instituições devem acompanhar sistemicamente esses avanços históricos. A proposta da supranacionalidade apenas reforça essa postura da integração se transformar numa referência mundial.

Brasil e Argentina precisam aproveitar esse espaço de convergência para criarem referenciais sólidos, enfim dotarem a integração de definições estruturais. Isto assegura posição nesse cenário, inclusive podendo recusar-se a ingressar na ALCA. Tal opção deveria ser vista com cuidado, pois a integração precisa primeiro acelerar os seus passos –

¹⁵⁸ Nota: segundo o professor Celso Lafer, o Mercosul se apresenta como uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial. (Fonte: Lafer, C. *Sentido estratégico do Mercosul*. In – Revista do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994, pp. 9-11.

¹⁵⁹ MARTINS, Ives Gandra. *O Estado do Futuro*. São Paulo. Ed. Pionira, 1998. p.119.

¹⁶⁰ MINEIRO, Adhemar dos Santos. (org.) *Visões da Crise*. 1ª Edição – Rio de Janeiro, contraponto, 1998. p.37.

ganhar cada vez mais maior autonomia internacional. A convergência de políticas comuns e a ausência de desequilíbrios macroeconômicos¹⁶¹ será a pauta perseguida nesse momento. Mas de qualquer modo, a institucionalização precede toda a discussão presente, pois dela depende o futuro dessa integração.

O Mercosul não pode estar vinculado a outros modelos, como se fosse esquematizado por outros países de destaque no cenário internacional. Cabe a própria integração se desligar de qualquer dependência e vulnerabilidade do sistema. Com a criação de órgãos fortes e autônomos - o Mercosul passa a desfrutar de um funcionamento sistêmico.

Segundo o ex-ministro argentino Aldo Ferrer - o Mercosul como está hoje é insuficiente. É necessário aprofundar as relações para se conseguir, de fato, um mercado regional. Falta, ainda, investir - como vimos anteriormente, em indústria de tecnologia de ponta, como o fato de intercambiar cooperação no campo da tecnologia.

Ocorre que, para estabelecer relações de alto padrão, em contrapartida do Mercosul deve possuir uma estrutura compatível com essas novas modalidades de relações. É nesse sentido, que os órgãos supranacionais vão buscar concretizar ações voltadas a incrementar a integração social nos países participantes¹⁶².

Segundo esse último, só é possível ligações em níveis mais abrangentes e profundos graças ao funcionamento de instituições supranacionais, na medida em que fortalecem as conexões internacionais e sedimentam a própria integração econômica.

Se questões como a do desemprego estrutural, da distribuição geográfica desigual da riqueza, da proteção de um meio ambiente estável, da produção de energia, do controle dos

¹⁶¹ *Ibid.*, p.35.

¹⁶² COSTA, José Augusto Fontoura. *Multiplicidade Jurídica e Integração Regional*. In - Pimentel, L. O. *Mercosul no cenário internacional -- direito e sociedade*. Vol. I - Curitiba. Ed. Juruá., 1998, p.267.

equipamentos bélicos – sobretudo armas nucleares – e do desenvolvimento social ficam exclusivamente a cargo dos estados nacionais, instituições internacionais voltadas à criação e proteção dos mercados tenderão a ser extremamente frágeis. A ação efetiva nestes campos, porém – incrementa a legitimidade e o poder das entidades supranacionais¹⁶³.

Os imperativos estratégicos existentes para o Mercosul nesse novo mapeamento institucional a ser vivido são os seguintes: -

a) No Plano político:

Democracia: a possibilidade de que um país participe e possa integrar no sistema internacional, passa pelo fato de que adote princípios democráticos básicos em seu sistema político. Deve haver transparência nas decisões governamentais e ainda aceitar as responsabilidades internacionais¹⁶⁴.

Direitos Humanos: uma condição que emana da nova ordem mundial como uma reação à experiência histórica, é a exigência do respeito aos direitos dos cidadãos. Isto deve entender-se de duas formas distintas:

- A sensibilidade e preocupação mundial pelo respeito e proteção dos direitos das minorias;
- Como o estímulo necessário que todo Estado deve empregar por cada cidadão.

¹⁶³ COSTA, J.A.F. *Op.cit.*, p.270.

¹⁶⁴ COSTA, J. A.F. Holzmann. *Las Variables Estratégicas en los Procesos de Integración*; In – Pimentel, L. *O Mercosul no cenário internacional – direito e sociedade*. Vol. I – Curitiba, Juruá Ed., 1998, p.240.

b) No plano econômico:

Economia de Livre Mercado: todo Estado deve propender a estabelecer um sistema econômico que seja compatível com o sistema econômico mundial¹⁶⁵. Isto implica a decisão de realizar ajustes estruturais que permitam controlar as principais variáveis macro e microeconômicas no âmbito estatal e privado, colocando especial ênfase nos equilíbrios monetários, relativos à dívida, reservas, e ao fluxo de comércio internacional, contenção da inflação, e controle das taxas de desemprego, etc.

Regionalismo Econômico: A arquitetura dos blocos comerciais exige de cada país sua vinculação estreita com a região que pertença. Esse regionalismo serve como um catalisador par ao desenvolvimento sistêmico dos países. Isto pode evitar a geração de desigualdades que possam provocar conflitos insolúveis¹⁶⁶.

c) No Plano Social

Superação de extrema pobreza: cada país da região deve estabelecer políticas públicas interessantes que possam trazer oportunidades concretas, através da ação estatal e cooperação internacional, de modo a melhorar substancialmente os níveis de pobreza. Isto pressupõe, acima de tudo, uma distribuição de renda mais justa e o fortalecimento das políticas educacionais¹⁶⁷.

Fortalecimento da Sociedade Civil: A geração de espaços de participação em nível local e nacional que possam refletir a diversidade e a pluralidade dos componentes da mesma, constitui uma exigência básica para a obtenção de um maior consenso acerca do rol que se

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.240.

¹⁶⁶ PÉREZ, G. H. – Op. Cit., p. 240.

¹⁶⁷ Nota (1): Os países mais pobres do Mercosul são Brasil e Paraguai, considerando a má distribuição de renda, e a Argentina vem passando por uma condição desfavorável nesse aspecto.

atribui ao país no pacto internacional. Neste sentido, as participações social e política relaciona-se com o fortalecimento da democracia e nos canais de comunicação¹⁶⁸.

d) No Plano da Segurança

Para haver uma identificação rápida das principais ameaças na região, cada país precisa se sentir responsável em combater o terrorismo – o narcotráfico¹⁶⁹ e a imigração desenfreada. De qualquer forma, a prioridade é criar condições mínimas de governabilidade, e neutralizar ações e iniciativas que tragam instabilidade política, tal como pela ordem: - o narcotráfico, o terrorismo, a guerrilha e a corrupção.

Diante desse quadro de referências estratégicas para o futuro do Mercosul, cabe perceber que a integração vive um momento histórico e político favorável a tomar iniciativas que tragam mudanças estruturais ao processo integrativo. Acredita-se numa supressão de fronteiras interiores para o Mercosul, pois somente havendo a livre circulação de pessoas¹⁷⁰, tais iniciativas ficarão com certa visibilidade social. A U.E. criou um espaço comunitário numa demonstração da dimensão política da integração europeia, e o Mercosul parece ensaiar uma aproximação dessa situação, apesar de que seu empenho seja reduzido.

O respeito às diferenças culturais, econômicas e sociais, começa quando certas restrições e limites são vencidos. Na AL o entendimento disso ainda está prejudicado. A livre circulação de pessoas merecia ser encarada não como uma ameaça à soberania, mas um aumento considerável do repertório da própria integração. O Mercosul precisa avançar no aspecto de estabelecer as condições de entrada e circulação dos nacionais de terceiros estados, mas para isto, como já abordado, necessita acelerar a harmonização de suas legislações¹⁷¹.

¹⁶⁸ Nota (2): Essa questão referente aos canis democráticos ainda parece estar distante na AL, exigindo-se um aprendizado à longo prazo.

¹⁶⁹ Ibid., p. 242.

¹⁷⁰ BATISTA, Vanessa Oliveira. – *U.E.: Livre Circulação de Pessoas e Direito de Asilo*. MG, BH, Editora Del Rey, 1998. p. 152.

¹⁷¹ Ibid., p. 152

Aliás, segundo o historiador Eric Hobsbawn, as pessoas nesse mundo globalizado estão evoluindo mais em padrões educacionais, e nas últimas décadas as condições de sobrevivência estão atreladas a essa busca por conhecimentos¹⁷². A nova geração social do Mercosul, mais instruída e informada passará a exigir uma contrapartida no sentido do incremento dessa integração, inclusive no sentido de facilitar a participação comunitária. A livre circulação passa a ser um anseio do “homo globalizatus”¹⁷³.

É evidente que o Mercosul deve lidar com problemas estruturais como o desemprego¹⁷⁴, que parece ser o problema mais grave do Brasil e Argentina. O quadro desemprego estrutural decorrente das mudanças tecnológicas ou na alteração dos padrões de consumo, deve ser minimizado. A dispensa da mão-de-obra implica na necessidade de um programa eficiente de absorção desses trabalhadores no mercado. Outro fenômeno social é o fato de que certas profissões tornaram-se obsoletas por falta de mercado. A requalificação no primeiro caso e o reaproveitamento profissional no segundo é uma solução a ser proposta de imediato¹⁷⁵, os países do Mercosul parecem estar dispostos a ultrapassarem essa barreira regional.

Portanto, ainda que hajam problemas internos graves, o Mercosul pode gerar um distanciamento deles com um planejamento à longo prazo, dando condições para um equacionamento mais assertivo. Aumentar a inclusão social é a tarefa dos governos, sendo que a integração pode favorecer a “livre circulação” no seguimento do processo, de modo a aproveitar uma melhor oportunidade.

A maior dificuldade encontrada no Mercosul está em que se concentra hoje no indivíduo consumidor no mercado em detrimento do cidadão membro de uma comunidade política¹⁷⁶. A construção do Mercosul, privilegiando tal direção, cria grandes obstáculos para o

¹⁷² HOBBSAWN, Eric. – *O Novo Século*. SP, Companhia das Letras, 2000. p. 128.

¹⁷³ Ibid., p. 128

¹⁷⁴ BUENO, Roberto. – *Dilemas da Globalização*. SP, Cultural Paulista, 2000. p. 123-124.

¹⁷⁵ Ibid., p. 124

¹⁷⁶ CASELLA, Paulo Borba. – *Mercosul – Integração Regional e Globalização*. RJ, Editora Renovar, 2000, p. 59-60.

desenvolvimento de aspectos ligados a uma integração das sociedades civis. A possibilidade de uma efetiva aproximação das sociedades civil no âmbito do Mercosul encontra obstáculos na timidez de projetos culturais que facilitam a percepção de uma identidade comum.

Nesse novo mapeamento do mundo, o Mercosul por enquanto ainda não se adequou de forma explícita, mas há uma tendência a criar de forma incipiente um contato maior com essa proposta de transformar-se numa comunidade política.

Mesmo sabendo de seus objetivos claramente econômicos e financeiros, sem dúvida, o Mercosul não pode ser examinado somente como um espaço regional que possa gerar um maior fluxo de produção de capitais¹⁷⁷. Documentalmente e em decorrência do processo integrativo vem sofrendo influências no sentido de melhorar sua posição no cenário internacional. Seu ponto fragilizado pode ser revertido a qualquer momento, principalmente, porque suas estratégias políticas têm sido alteradas de modo conseqüente, e até em razão de sua crescente valorização, tal integração não poderá se esquivar de outras decisões futuras, num mundo tão flutuante e incerto.

¹⁷⁷ ROBERTS, R. – *Por Dentro das Finanças Internacionais*. RJ. Jorge Ahar Editor, 2000, p. 28.

5. A TEORIA WEBERIANA DO GLOBALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Segundo Max Weber “- existe capitalismo onde quer que se realize a satisfação de necessidades de um grupo humano com caráter lucrativo e por meio de empresas, qualquer que seja a necessidade de que se trate. Em especial, dizemos que uma exploração racionalmente capitalista é uma exploração com contabilidade de capital, é uma ordem administrativa por meio da contabilidade moderna. A premissa mais geral para a existência do capitalismo moderno é a contabilidade racional do capital, como norma para todas as grandes empresas lucrativas que se ocupam da satisfação das necessidades cotidianas.”¹.

A teoria weberiana, segundo Octavio Ianni, permite interpretar o globalismo, em termos do processo de racionalização do mundo, de modo a contemplar simultaneamente as realidades locais, nacionais e regionais, em suas implicações sociais, econômicas, políticas e culturais. A racionalidade com a qual se funda e desenvolve o capitalismo generaliza-se progressivamente pelas mais diversas esferas da vida social.²

A racionalização acaba ocorrendo de forma crescente nas ações e formações sociais, desenvolvendo-se principalmente no mercado, empresa, cidade, Estado e direito, logo ela se estende por outros ambientes. Esse processo desencadeia a institucionalização como uma nova forma de enxergar a realidade, ou seja, traz mudanças estruturais e não periféricas na sociedade.

¹ **MAX WEBER.** - *História Econômica Geral*. 2ª edição – México. Fondo de Cultura Económica, 1965. pp. 236-237.

² **IANNI, Octavio.** *A Era do Globalismo*. RJ, Civilização Brasileira, 1996, p. 263.

Ocorre que esse mesmo processo de racionalização (crescente da vida social) – está presente nas organizações multilaterais, regionais e mundiais, que se multiplicam aceleradamente desde o término da Segunda Guerra Mundial e os desenvolvimentos da Guerra Fria.

A racionalização nesta abordagem weberiana se dá principalmente na economia e no direito. Na economia então, evidentemente predomina o princípio da calculabilidade, na sociedade moderna, formada com o capitalismo moderno, tendem a predominar o cálculo, a produtividade e a lucratividade, tudo isso baseado no dinheiro, como unidade quantitativa de calculabilidade.

Ao passo que no direito predomina o princípio do contrato, por meio do qual se estabelecem formalmente os direitos e as obrigações de uns e de outros. Esses princípios acabam tornando a vida social mais complexa, pois existem várias implicações sociológicas, econômicas, políticas e culturais.

A sociedade atual do Mercosul é regida pelos mesmos princípios, e não adianta ignorar que esses países sejam capitalistas e como tal possui pretensões de alcançarem estágios superiores de desenvolvimento. Os países do Cone Sul, como percebido pelo capítulo quatro, podem estar relativamente excluídos das grandes decisões do sistema global, mas demonstram gradativamente o propósito de atingirem metas políticas e sociais ousadas. A região vem se organizando e se ajustando às diretrizes do cenário global, sem até qualquer forma de ingerência, ou controle externo.

A integração do Cone Sul sofre o impacto direto da chamada terceira revolução industrial, ou ainda nova revolução industrial de final do século. Tal evento sinaliza que a estratégia do Mercosul não está isenta do contágio desse novo cenário.

Segundo a perspectiva weberiana a dominação legal, burocrática ou propriamente racional desenvolve-se, intensifica-se e generaliza-se. Penetra progressivamente, todos os círculos da vida social, impregnando o corpo e o espírito das coisas, das gentes e das mentalidades. No caso isto serve para as integrações regionais, organizações multilaterais e quanto às cor-

porações transnacionais³ Tudo se racionaliza formalmente, com base na calculabilidade econômica e no contrato jurídico (incluindo a utilização de recursos da ciência e da tecnologia de última geração).

O Mercosul portanto, tem o desafio de abranger toda a região como um todo com seus projetos e objetivos. Existem cidades e Estados que estão alheios a essa organização regional, e isto se deve à falta de planejamento e preparo, pois todos cidadãos do Cone Sul deveriam estar engajados, ou participando minimamente desse processo de integração. Essa exclusão se dá pelo fato de que há lugares que não foram transformados pela organização das atividades produtivas⁴, e onde não são satisfeitas as necessidades de um grupo humano.

Por haver focos de exclusão em países como Brasil e Argentina – então, são colhidos resultados ainda instáveis. Não se generalizou o sistema capitalista inovador por toda a região do Cone Sul, e os países convivem com problemas estruturais advindos dessa insatisfação que povoa o cotidiano.

Independentemente, dessa realidade excludente (minoritária) – o cenário vem passando por um desenvolvimento acentuado e pela generalização da racionalidade característica do mundo moderno, e isto parece estar se agilizando com as conquistas e avanços tecnológicos. Com novos meios de comunicação global tem sido possível transitar por locais longínquos e distantes. Sendo bom observar que a tendência é de se abrir novas oportunidades para que se generalize uma situação favorável nessa região.

Evidentemente, a racionalização tem sido a força decisiva no mundo moderno. O seu progresso no âmbito da conduta, empresa, organização, tecnologia, lei, e ciência tem resultado no profundo desencantamento do cosmos que caracteriza a nossa época.⁵

³ IANNI, Octavio. Op.cit., p. 264.

⁴ Nota: Segundo a visão weberiana faltaria ao Mercosul organizar essa relação social com a comunidade, de modo que as ações sejam mutuamente orientadas (ARON, R. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. SP. MF, 1997).

⁵ BENJAMIN NELSON. - *On Orient and Occident In Max Weber*. Social Reserch. Spring 1976. New York. p. 117.

Para Weber, a sociedade moderna tende mesmo à organização, ou seja, isto se configura de forma racional.⁶ A gestão do Estado, por exemplo, demandava uma esfera de ação racional.

Um empreendimento internacional como a integração regional também merece ser vista enquanto organização, e se supõe que nesse sentido os agentes procurem formar uma estrutura compatível com os objetivos propostos. O Mercosul não chegaria a ser edificado de modo acabado. A organização pode suscitar mais questões, que certas, de qualquer forma a análise deve ser imparcial.

Em Max Weber é possível perceber um interesse explícito pelas características singulares de uma época, ou de uma organização antes de observar as leis e o funcionamento, opta por se deter naquilo que marca seu objetivo de referência.⁷ Pode-se afirmar que a globalização do capitalismo e a racionalização do mundo andam de par em par (ainda que em ritmos às vezes desencontrados). Para Weber, a força globalizante do capitalismo traduz-se na teoria da racionalização global.

Desta forma, isto implica que o Mercosul hoje é produto dessa adesão a um sistema regulado e organizado. O Mercosul combina força globalizante e mais esse lado de racionalização, e tende a se adequar ao sistema de valores atual de modo permanente.

A verdade é que segundo o pensamento weberiano – o processo de racionalização desenvolve-se de modo progressivo, mas irregular ou descontínuo.⁸ Pode ser atravessado por irrupções carismáticas ou tradicionais, assim como pode saltar por diferentes sociedades.

Podem ocorrer desenvolvimentos excepcionais, que depois se perdem ou se deterioram. De fato, o Mercosul e outros blocos regionais estariam isentos aparentemente dessas manifestações de dominação carismática ou tradicional, mas na verdade, a postura política⁹ desses

⁵ ARON, Raymond. *Op.cit.*, p. 465.

⁷ *Ibid.*, p. 469.

⁸ IANNI, Octavio. *Op.cit.*, p. 265.

⁹ ARON, R. – *Op. cit.*, p. 470.

países deixa transparecer um nacionalismo exacerbado ou um personalismo por parte de seus governantes. Recentemente foi Menem o protagonista desta situação, e Cardoso tem dado demonstrações que o fundamental é o continuísmo no poder, isto tudo em detrimento das novas e prováveis transições da integração.

O Mercosul é objeto de pouco estudo e investigação por parte dessas lideranças políticas, tanto que estão viabilizando a integração segundo conveniências de ordem política. Existe um certo imediatismo latente nestas relações¹⁰, resultado desse pragmatismo superficial. Os Estados-Partes optam por tratar de questões periféricas da integração. É bastante cômodo aos Estados-Partes passarem uma imagem positiva da integração, quando não existe ainda uma organização estável e segura. E a ciclotimia do povo latino reforça esse aspecto da instabilidade nos projetos da região.

O marketing político do Mercosul acaba sendo uma iniciativa a ser questionada, na medida que a racionalização do mundo ocorre trazendo organizações mais contextualizadas com o cenário internacional. A globalização capitalista exige de forma inevitável uma estrutura institucional adequada às demandas modernas. E a própria sociedade reclama um atendimento diferenciado para seus conflitos.

¹⁰ Nota: pela matriz teórica weberiana – carisma é uma qualidade pessoal considerada extracotidiana, e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobre-humanas – com poderes extraordinários. Os adeptos determinam uma espécie de avaliação particular e específica dessa situação fática. A validade do carisma é decidida pelo livre reconhecimento pelos dominados. A devoção pessoal, a dedicação ao líder – e mesmo a confiança são indicadores dessa vocação. O carisma só pode ser despertado e provado. (Fonte: WEBER, Max., Economia e Sociedade. Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 158-162).

A relação com os valores é uma expressão cunhada por Weber, e a sociedade pode se apropriar de determinado valor como algo que tem a ver com suas vivências. A sociedade latina vem absorvendo e intensificando seu contato com o capitalismo global, e essa deliberação marca uma nova época de liberdade política. E nesse sentido, o Mercosul também está sendo construído passo a passo dentro desse novo quadro de referências.

Weber criticava a filosofia marxista justamente por trazer uma análise enviesada da realidade política, pois previa o futuro, e apresentava os acontecimentos como pré-determinados. Em sua análise, Weber pretendia entender a conduta dos indivíduos, na significação que lhe dão os próprios atores. Portanto, na medida que as sociedades modernas estão escolhendo com liberdade novos valores e concepções de existência, então não há como negar que os efeitos globalizantes estão sendo adotados. Hoje, a sociedade latina deposita esperança no Mercosul em função de ser uma construção da própria região.

Segundo Bryan Turner, para Weber a força globalizante do capitalismo traduz-se mesmo na teoria da racionalização global. A combinação do capitalismo protestante com o racionalismo ocidental produziu uma força irresistível, que irá lenta mas seguramente convertendo o mundo em um sistema social regulado e organizado.¹¹

Na verdade, o que a teoria weberiana expõe tem haver com esse novo modo de discutir a mundialização, a racionalização do mundo, a ocidentalização de outras sociedades. Alguns autores até consideram esse vaivém do processo de racionalização do mundo, às vezes denominado de modernização, que se concretiza em diferentes modalidades de burocratização. E o processo então, ao que tudo indica, de modernização está sim presente em largo espaço nas integrações regionais¹².

A teoria weberiana está totalmente aberta a uma realidade social mais ampla, complexa, surpreendente, e contraditória. A globalização capitalista permite uma série de novas con-

¹¹ TURNER, Bryan S. *The Faces of Sociology: Global or National?* – publicado por Mike Featherston (Ed.). *Global Culture (Nationalism, Globalization and Modernity)*. Sage Publications, London, 1990, p. 353.

¹² FERREIRA, L. C. Op. cit., p.24.

dutas e procedimentos, que seguramente rompem com emblemas e referenciais passados. A sociedade passa a viver em função do maior fluxo de dinheiro, gente, serviços e negócios. Essa nova trama de relações sociais modernas traz nova dinâmica à realidade social contemporânea.

Isto pode ficar evidenciado atualmente com os novos paradigmas da Terceira Revolução Industrial, onde simplesmente se configura um cenário inovador e com um ritmo de mudança nunca visto. Até agora, as mudanças mais espetaculares têm ocorrido nas áreas da eletrônica e das telecomunicações. E a difusão da tecnologia tem levado a ciclos de vida mais curtos dos produtos. Trata-se de uma sociedade que tenta lucrar o mais rápido possível com o rendimento dessas tecnologias.

A ampla utilização da automação é outro paradigma presente neste contexto, além disto, existe uma maior flexibilidade no trato com o mercado. Isto tem resultado numa larga diversificação de produtos. Sem contar que as mudanças tecnológicas reduziram os custos de transporte e comunicação. E ainda como consequência deste panorama – como a tecnologia se tornou um elemento-chave da competitividade internacional, então, há cada vez mais tentativas de privatizar o conhecimento através da maior ênfase na proteção da propriedade intelectual.¹³ Aqui reside o encontro de Weber com o economista Joseph Schumpeter, no sentido de trazer uma abordagem a ênfase num capitalismo inovador. Schumpeter trata da pesquisa e desenvolvimento. O ímpeto do capitalismo depende, em alto grau, da contínua “destruição criativa”¹⁴ – por meio da qual os produtos da sociedade são eliminados e substituídos por novos produtos. Esse processo de eliminação e substituição depende, por seu turno, em considerável grau, da capacidade das companhias de investirem somas substanciais em experimentos, testes de laboratório e pesquisa pura e aplicada.

É preciso reconhecer que a velocidade da destruição criativa schumpeteriana está sendo uma das forças da globalização, de modo que as mudanças tecnológicas foram significativas. O capitalismo inovador é responsável pela cultura do informacionalismo. Ou melhor,

¹³ DAHLMAN, Carl. - *Os países em desenvolvimento e a Terceira Revolução industrial*. In: - Velloso, J.P.R. *A Nova Ordem Mundial em Questão*, RJ, Editora José Olympio, 1993, p.259-288.

¹⁴ HEILBRONER, R. L. - *A formação da sociedade econômica*, RJ, ZAHAR ed. 1984, p. 179.

trata-se do surgimento de novas ferramentas tecnológicas: novas redes de telecomunicações; novos e poderosos computadores de mesa; novos softwares adaptáveis e auto-evolutivos; conexões on-line; um mundo digital.

Para Max Weber – as relações de produção consistem nas oportunidades (reais ou supostas) de aplicação presente ou futura de meios destinados a assegurar a vida material dos indivíduos interessados. Compõe-se ao mesmo tempo de bens e de serviços. No sentido econômico, o bem não designa objeto como tal, mas a possibilidade de utilizá-lo para fins econômicos, desde que constitua uma força de sustentação.

Os serviços designam as operações da atividade econômica concreta ou ainda do trabalho as medidas típicas da economia nacional consistem: a)- na repartição ordenada das relações de produção; b)- na repartição ordenada das relações disponíveis; c)- na ação metódica destinada a criar as relações de produção e d)- enfim, na aquisição regulada de tais relações que estão em posse de terceiros.

Tudo depende da avaliação recíproca dos objetos a trocar; conseqüentemente, a troca pode repousar em motivos irracionais. É com o mercado que intervém o lucro calculado racionalmente, mas também a luta para as trocas, isto é, a concorrência (FREUND, Julien. 2000).

No plano do mercado, o intercâmbio é, pois, coisa bem diferente do que uma simples troca, precisamente porque supõe uma previsão e uma regulamentação. Numa análise sociológica – as condições fundamentais relativas ao mercado são as seguintes:- a apreciação dos valores permutados não tem um caráter subjetivo, mas quantitativo; e o mercado é a relação mais impessoal entre os homens. E o mercado passa a supor uma regulamentação – uma espécie de garantia jurídica.

Weber defende antes de tudo a economia de mercado em detrimento de uma economia planificada. E exatamente por essa visão tem uma parcela de contribuição a dar para o entendimento do processo de globalização articulado acima.

Nessa altura da história – a globalização é algo de uma extensão sem precedentes. Tem sido adotada por povos das mais diversas tradições culturais. Essa nova ética do capital se secularizou em diferentes indivíduos, grupos, classes, coletividades, nacionalidades, de modo que todos passam a valorizar nada menos que a eficácia, performance, produtividade e acumulação. O mundo fora remodelado de um modo que os bens materiais assumiram destaque crescente, isto é visto como uma força inexorável sobre os homens.¹⁵

Com essa grande mudança na história, através da globalização, os indivíduos tornam-se capazes de ter conhecimento do que acontece com os outros. Nunca houve antes essa possibilidade oferecida pela técnica a essa geração, no sentido de obter conhecimento instantâneo dos fatos. É a grande novidade do contexto – a unicidade do tempo ou a convergência dos momentos.¹⁶

Essa modernização propagada por Weber não pode ser entendida como algo acabado, e que venha trazer uma saída efetiva para os problemas mundiais. Apenas trata-se de generalizar uma conduta de valorização do capital.

A globalização do capitalismo representa de fato, os múltiplos nexos e interconexões, que une Estados, sociedades e regiões, e contribui para constituir o presente sistema mundial, mas no fundo mesmo a ênfase está na repercussão com que as informações vão de um ponto qualquer do planeta a outro mais remoto.

Conforme explicita o sociólogo Octavio Ianni – o indivíduo da sociedade moderna está sendo parte de uma revolução no quadro de referências. Alguns padrões e valores culturais perdem, de repente, a vigência numa fração de tempo, de modo que passa a redefinir sua conduta e mentalidade. Simultaneamente, o indivíduo se vê diante de outros padrões desconhecidos, ou realmente novos, constituídos no âmbito da sociedade global.¹⁷

¹⁵ IANNI, O. *A sociedade Global*. RJ, Civilização Brasileira. 1992, p. 121.

¹⁶ SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. RJ, Record, 2000, p. 28.

¹⁷ IANNI, O. *Op.cit.*, p. 122.

Assimilando-se a proposta weberiana é possível compreender as mudanças ocorridas no cenário global. Tanto o Mercosul como a U.E. estão sujeitos a vivenciar muitas mudanças, e tomam contato com outros referenciais. O intercâmbio cultural, político e social vem fazendo com que essas regiões estejam mais expostas às influências externas.

A América Latina vem sentindo os efeitos globalizantes em sua realidade social, de maneira a estar vivenciando a democracia, a autonomia política e a possibilidade da construção original de novas estruturas. A sociedade latino-americana vive hoje uma condição singular de ampliar seus horizontes, sem qualquer ingerência ou dominação externa. Os países estão dialogando com maior fluência sobre suas metas futuras e estabelecendo desafios nunca imaginados. Brasil e Argentina são vistos atualmente como forças globalizantes do Cone Sul e mesmo do continente.

É evidente que nem tudo se resolve pela ação do mercado, e que a região submetida à globalização capitalista – carece de reformas sociais, pois a população precisa passar por nova transição em termos de desenvolvimento. Para serem efetivas, as reformas devem ser pontuais e fulminantes, acabando de um golpe com o velho litígio e dissolvendo as clivagens e os conflitos que se estruturavam a sua sombra. As reformas no Cone Sul devem ter rapidez e precisão cirúrgica,¹⁸ evitando o gradualismo dos conservadores.

Numa visão Weberiana, ocorrendo uma efetiva cooperação, ou seja, uma intercolaboração entre os membros da sociedade – então, estaremos assistindo a um autêntico gigantismo “processual”, via globalização, contribuindo para o maior acultramento nos povos.

Esse alinhamento no nível do progresso tecnológico (no mercosul) – pode significar uma forma de gerar uma vizinhança social. À medida que avança a tecnologia – isto favorece um conjunto de transformações de tal monta na vida social, que tudo concorre para um viver melhor programado, quando não até seletivo (FERNANDES, Newton. 1998: 490).

¹⁸ BORON, Aúlio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. SP. Editora Paz e Terra, 1994. p. 176.

As integrações regionais dependem em boa parte do êxito de certos países, e no Mercosul não é diferente. O Brasil passa por um projeto de reestruturação econômica e reforma social visando resultados a longo prazo. E atualmente o Brasil é a fonte de influência econômica e tecnológica da América Latina e a décima economia do mundo. Mas também é um dos países de maiores desigualdades do planeta. Com o bloqueio das reformas pela aristocracia trabalhista e pelos políticos populistas, e com as elites empresariais arraigadas em uma tradição de reivindicação de subsídios governamentais e exportação ilegal de lucros, as chances de sucesso são incertas.

É importante entender que a globalização por si só não pode gerar mudanças positivas, sem a participação efetivas dos maiores interessados. A temática da inclusão social será o maior desafio de países e integrações.

Para Weber a racionalização do Mundo era um processo complexo, e acabaria a atingir todas as esferas sociais. Até mesmo as atividades intelectuais seriam racionalizadas. E neste cenário, as tecnologias de todos os tipos revelam-se simultaneamente condições e produtos de um vasto e intrincado processo.¹⁹

É preciso aprender que a região latina quase sempre fora instável – e refém ora da dominação tradicional, ou então com mais rigor pela dominação carismática (populismo político da pior espécie)²⁰. Com isto teve que enfrentar problemas diferentes da Europa e Estados Unidos, e por sinal demorou em se adequar ao ritmo desenvolvimentista da racionalização. Por essa razão, ainda tem que passar por mudanças estruturais e conceber reformas sociais com o máximo de agilidade.

Os resquícios do Peronismo – Strossneirismo – a Fujimoralização – são entulhos autoritários que deixam a região sob suspeita no aspecto das consolidações democráticas. Exatamente, por essa instabilidade institucional se revela com uma face ameaçadora, e fica difícil imaginar uma aproximação então, isenta e serena dos objetivos colocados pelo cenário in-

¹⁹ IANNI, Octavio. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, p. 113.

²⁰ *Ibid.*, p. 114.

ternacional. Por essa razão, o esforço dos países do Cone Sul (MERCOSUL) está concentrado em desmistificar essa imagem negativa espalhada pelo mundo. A integração pressupõe um encaminhamento compartilhado, sem uniformidade. Alias, os países sabem que qualquer evento político estranho pode colocar a credibilidade da proposta em suspeição.

Tudo indica que a evolução do mercosul nos próximos anos será determinada, fundamentalmente, por dois fatores:- a- a vontade política de continuar aprofundando a integração e b- o êxito dos projetos nacionais de estabilização, reformas, abertura e desenvolvimento social em cada um dos seus países-membros.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, pode-se dizer que no Brasil o Mercosul representa uma verdadeira unanimidade nacional. Todos aqueles que operam no cotidiano do processo puderam comprovar essa impressão com a publicação dos resultados de uma interessante pesquisa de opinião pública. 85% dos brasileiros disseram considerar que o governo deve estimular o Mercosul, ainda que apenas 15% considerassem a Argentina um parceiro comercial relevante. A mensagem é clara:- o apoio ao Mercosul está baseado em convicções sólidas, imunes à contabilidade sobre “quem ganha” com a integração (CAMPBELL, J. 2000: 211).

No que deve essa manifestação social – o Mercosul vem sofrendo outros retrocessos. Apesar do compromisso, prevalece ainda uma situação de crises recorrentes. A maior ameaça torna-se evidentemente, a ausência de novos avanços. Uma paralisação generalizada no comércio e na dinâmica do progresso tecnológico pode gerar uma crise sem precedentes.

Apesar das crises, o Mercosul vem demonstrando que trata-se de uma realidade irreversível, o que está em jogo (levando-se em conta a matriz teórica weberiana) – é a criação do que se poderia chamar de uma “zona de prosperidade compartilhada” para com a América do Sul.

Cardoso e Menem são porta-vozes dessa tentativa de uma aproximação estratégica com outras realidades. A atitude desses países tem que ir além da retórica eloqüente e carismática, se desejam transitar com força e confiança na nova comunidade internacional.

Como expõe Max Weber – a racionalidade originada com o mercado, a empresa, a cidade, o Estado, e o Direito tende a organizar progressivamente os mais diversos círculos de relações sociais, compreendendo os grupos sociais e as instituições em que se inserem, da fábrica à escola, da agência do Poder Estatal à família, dos movimentos sociais às correntes de opinião pública. Países como Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai estão sendo conduzidos a um padrão burocrático racional legal. Existem diferentes gradações – e a América Latina vem passando por essa transição capitalista e global. Pouco a pouco essa região vem sendo convertida a uma dominação racional, e daí que prevalece o direito racional – a racionalização da vida, a ética racional na economia.²¹

A região do Mercosul, tal como certas regiões da Ásia, Oceania, África e Caribe apresenta-se como um espaço potencial para as mudanças do capitalismo global. Seguindo os passos do capitalismo europeu moderno passa a haver o predomínio amplo da dominação racional. Mudando a realidade social complexa, múltipla, caótica e infinita, então vem surgindo lacuna para um melhor tipo de dominação. O fundamental nesse complexo latino, sem dúvida, parece ser o dismantelamento da estrutura de dominação tradicional e da dominação carismática.²² Isto faz com que o Mercosul não seja um arremedo histórico, e que a região fique a se penitenciar por seus desajustes.

O capitalismo moderno nada tem a ver com aquele sistema mercantil vivido na fase colonial brasileira, por exemplo. Pelo contrário, hoje prevalece a organização racional do trabalho livre. O capitalismo mercantil (Protocapitalismo) está intimamente ligado à dominação patrimonial e ao poder pessoal; ou seja, prevalece as concessões de monopólios e privilégios.

²¹ WEBER, M. *Historia Economica General*, – México. FCE, 1956. p. 298.

²² NOTA:- Segundo Ianni – esses tipos de dominação são freqüentes na América Latina, e como tais, merecem ser evitados.

gios²³. Longe disto, a região como um todo (e o Brasil inclusive) passam por um momento de manifestação de racionalidade política e econômica. A busca por estabilidade econômica e o incremento da atividade produtiva fazem dessa região um local alcançado pela inventividade e criatividade do sistema. O Cone Sul já se prepara como vimos, para ingressar num cenário pós-industrial, tendo que se organizar para esse novo feito.

Por isso, não podemos perder a referência inicial desse novo tempo. Neste contexto diferenciado: dissociação da esfera financeira; transnacionalização dos processos produtivos e as mudanças nas modalidades e condições de trabalho – é preciso ter em conta que os países foram absorvidos em novos desafios. Nesse panorama, de estabilidade econômica, então impulsionada por planos de ajustes, que induziram ao crescimento do desemprego, e também em contrapartida a supressão de barreiras, vem o estímulo adequado para a formação de espaços econômicos supranacionais.

Brasil e Argentina (1985)²⁴ desde o princípio desejaram acabar com a estagnação econômica e adquirir competitividade no plano mundial. O Mercosul nasce historicamente com essa perspectiva weberiana de proporcionar maior acúmulo de capital na região, e mesmo de modernizar efetivamente esse novo espaço reservado para uma integração regional.²⁵

Isto representa simplesmente que a região do Cone Sul passou a ser impulsionada por nova racionalização, e passou a adotar medidas antes rejeitadas de plano. O Mercosul incorpora de vez a proposta do capitalismo global, tanto que seus documentos fazem alusão à abertura econômica e a um fluxo de capital, de maneira a recobrar forças depois de uma década perdida, e vencendo um ceticismo generalizado. De endividados e derrotistas – esses países acenam ao mundo – e aos blocos econômicos (U.E. – NAFTA – APEC) com a esperança de melhores alianças e intercâmbios. A racionalização weberiana prevê justamente a expansão dos negócios e a organização padronizada.

²³ FAORO, Raimundo – *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*. P.A., Globo. 1977. pp. 130-131.

²⁴ CERVO, Amado Luz. *História do Cone Sul*. Brasília: Universidade de Brasília. 1998. p. 287.

²⁵ *Ibid.*, p.287.

Note-se, pois, que o capitalismo compreende todo um vasto e complexo social, econômico, político e cultural. Ainda que possa ser caracterizado pela racionalização das ações e relações, das instituições e organizações, para que esta racionalização ocorra e desenvolva torna-se indispensável que se modifiquem práticas e ideais, padrões e valores sócio-culturais, transformando-se o imaginário e as atividades de uns e outros. Na medida em que se forma, consolida e expande, o capitalismo pode influenciar, criar, tencionar, modificar, recobrir ou mesmo dissolver outras formas de organização das atividades produtivas e da vida sócio-cultural.²⁶

Portanto, isto significa que pela teoria sociológica weberiana está sendo proposto que o capitalismo vai além do aspecto negocial, mercantil, pois as relações estabelecidas geram outras conexões tão importantes quanto essas. A sociedade capitalista, segundo Weber,²⁷ não se reduz tão somente às atividades lucrativas e empreendimentos unilaterais. Pelo contrário, o cenário é composto de uma combinação racional de relações, prevendo o livre intercâmbio de mercado e também o trabalho autônomo. O resultado previsto é ao final a lucratividade e a rentabilidade.

O Mercosul por exemplo, não é composto apenas de parcerias econômicas e relações empresariais, e mais recentemente vem sendo divulgado o lado do “Mercosul social”. Justamente, porque o capitalismo global não é de todo insensível às necessidades comunitárias. Os movimentos sociais garantem uma participação crescente do cidadão da região do Cone Sul, e vem aprimorando uma presença democrática. A geração de novos empregos é uma pauta constante dessa integração. Os países membros possuem minimamente consciência da situação delicada que passa a sociedade assalariada, de modo que se desenvolve progressivamente uma solução adequada a esse contexto específico.

Logicamente, aquelas condutas e atitudes não capitalistas são eliminadas nesse processo. O padrão de sociabilidade hoje, no Mercosul e demais integrações tem haver com um processo civilizatório. As mais diferentes formas de organização possuem compromisso com a

²⁶ IANNI, O. *Op.cit.*, p. 115.

²⁷ WEBER, M. *Op.cit.*, pp. 236-238.

causa capitalista. E as premissas Weberianas estão presentes no cotidiano dessas sociedades: - 1. Apropriação dos bens materiais de produção; 2. A liberdade de mercado; 3. A técnica racional; 4. Direito calculável; 5. Trabalho livre; e 6. Comercialização da economia. Sob essa orientação capitalista – a sociedade vive num padrão burocrático legal,²⁸ ainda que isto não seja aceito por alguns. Pode-se concluir que a racionalização tem sido a força decisiva do mundo moderno.²⁹

Hoje o capitalismo global se alastra até sobre aquelas regiões mais distantes do mundo, e é algo compartilhado por nações, nacionalidades, culturas e civilizações, atravessando continentes, ilhas e arquipélagos. Aos poucos – as outras culturas e civilizações revelam-se compatíveis com os padrões e valores, as instituições e organizações, mais característicos do capitalismo.

As atividades do Mercosul são fortemente institucionalizadas devido a essa força globalizante. A integração tem a obrigação de ganhar forma e contorno institucional definido. Existem regiões no mundo que estão aderindo gradativamente a idéia das organizações supranacionais, mudando assim com certeza a geoeconomia e desenhando seu futuro no mapa do mundo. É bom notar que a integração do Cone Sul tem que viabilizar (evolutivamente) um planejamento institucional compatível com esse sistema globalizante. Essa articulação exige sensibilidade para não ferir peculiaridades sócio-culturais.

A teoria weberiana contribui no sentido de explicitar que as tecnoestruturas mundiais tendem a se espalhar pelo mundo. O Mercosul está inserido num contexto de intensa racionalização – com a participação de transnacionais, agências multilaterais, até conglomerados³⁰.

O povo latino demonstra atualmente pouca dependência externa como em outras ocasiões, onde sofria uma espécie de pressão imperialista. Apesar das crises conjunturais – vem construindo um diálogo aberto e transparente com outras regiões, e transpondo barreiras culturais fundamentais. O padrão da sociabilidade capitalista aproxima as regiões do eixo sulista e mesmo inspira a compreensão, e até gera uma reação mais positiva dos países do norte.

²⁸ *Ibid.*, pp. 236-238.

²⁹ NELSON, Benjamin. *On Orient and Occident in Max Weber*. – Social Reserch, Spring 1976, New York, p. 117.

³⁰ ALVES, Giovanni. *Dimensões da globalização – O Capital e Suas Contrações*. Paraná (Londrina). Editora Praxis, 2001, p. 142.

Interessa aos outros blocos econômicos regionais de destaque o aprofundamento da questão institucional no Mercosul, pois o padrão exigido é elevado, e tem haver com os moldes da racionalidade capitalista. Engana-se aquele interlocutor que imagina que a integração deva se fechar em torno de assuntos domésticos e relações intra-regionais.

O capitalismo global, segundo o megainvestidor George Soros, funciona tendo em vista interesses bem explicitados, onde as relações internacionais ocorrem dentro da perspectiva dos interesses nacionais, e no horizonte econômico prevalece o participante individual do mercado. Para o *laissez faire*, o sujeito é o participante individual desse mercado; para o geopolítica, o Estado. Numa espécie de Darwinismo social, Soros apregoa que nesse mundo – a sobrevivência do mais apto envolve cooperação e competição, ou seja, a regra favorece a sobrevivência daquele que é mais preparado. Há uma falha comum no fundamentalismo de mercado, no realismo geopolítico e no Darwinismo social: a desconsideração do altruísmo e da cooperação.³¹

De fato, é bom notar que o capitalismo não favorece por outro lado, a perspectiva de uma visão integrada e humana da realidade social. Essa advertência serve para mostrar que há uma lacuna enorme neste sentido. Os conflitos da sociedade devem ser canalizados através de novos atores sociais, de modo a facilitar uma espécie de conciliação de interesses.

A teoria Weberiana mostra que o cenário moderno é propício a ampla racionalidade global, com dinamismo próprio, que já incute nas sociedades nacionais algo novo, distinto, próprio da sociedade global. A tecnocracia internacional, transnacional ou mundial é uma manifestação contemporânea da globalização. Ninguém esconde que atores como empresas, corporações e conglomerados, bem como agências multilaterais (ONU, FMI, OIT) são fundamentais nesse novo espaço em escala global.³²

A esperança fica por conta das mudanças ocorridas, segundo M. Weber, onde tudo numa sociedade pode ser alterado, abalado, mutilado ou recriado pelas reações, processo e estru-

³¹ **SOROS**, George. *A crise do capitalismo*. Rio de Janeiro. Campus. 1998. p. 283.

³² **ALVES**, Giovanni. *Dimensões da Globalização - O capital e suas contribuições*. Londrina. Editora Praxis. 2001, p. 142.

turas que constituem a dinâmica do processo civilizatório. Pouco à pouco – a sociedade vai se entregando a uma ampla burocratização, incluindo o desempenho, eficácia, e a produtividade. E isto vai exigir em contrapartida uma organização institucional condizente que julgue e possa orientar melhor essas novas relações geradas por uma sociedade difusa. No caso específico do Mercosul existe lenta absorção do que seja necessário em termos objetivos em sua organização.

O Mercosul, apesar de globalizado e bem configurado, ainda tem corrido riscos permanentes de instabilidade. A começar pela falta da então já comentada coordenação macroeconômica. Isto se dá segundo artigo recente – “Mercosul na encruzilhada”, devido à ausência nos avanços da institucionalização.³³

A preocupação dos países com a situação interna de cada um deles é algo a ser superado, de fato, a Argentina vem demonstrando uma insatisfação crescente com a alta do desemprego e com a recessão. Foi proposta até a dolarização recente, de modo que a instabilidade monetária parece estar acima dos interesses compartilhados pelo bloco comercial.

Essa postura passional do establishment político põe em ameaça a própria integração regional. Não há como negar que o tipo de dominação carismática³⁴ descrita por Weber tem impedido avanços profundos no Mercosul.

Os líderes políticos na teoria weberiana acabam sendo seguidos e obedecidos como numa missão. Os dominados apenas se submetem à vontade e determinação desses vocacionados. Esses condutores de homens são os responsáveis diretos pelas ações políticas, enquanto a militância somente deposita a sua fé (WEBER, M. 1993: 58). Na AL esse fenômeno sociológico causa rumores de um mero acompanhamento passivo, criando uma situação propícia a um certo comodismo social.

³³ Artigo intitulado: “*Mercosul na Encruzilhada*”. Autoria: Ian McCluskey. Revista – América Econômica – nº 152 – datada de 25/02/99, p. 18.

³⁴ Nota: Para Weber o carisma era algo que tinha haver com capacidades extraordinárias.

A dominação carismática é uma relação social especificamente extracotidiana e puramente pessoal.³⁵ São lideranças que se fazem acreditar; tem dotes e prestígio, e acabam criando uma espécie de comoção por parte da comunidade. E isto vem imperando na América Latina, e sobretudo se percebe lampejos desse populismo político por parte de Brasil e Argentina. As decisões de Cardoso e de Menem têm de certa forma desestabilizado por vezes a integração, e isto devido a falta de institucionalização, pois o Mercosul não pode ser administrado segundo à visão Weberiana por crenças ou demonstrações demagógicas. A ingerência de líderes populistas compromete o desenvolvimento harmônico do Mercosul, na medida que suas posturas acabam extrapolando certos limites e regras estabelecidas pelo cenário global.

Argentina e Brasil são países que ainda demonstram uma certa instabilidade generalizada, de modo que colocam todas as suas fraquezas e diferenças em momentos inadequados. A mídia internacional tem explicitado um descompasso em suas pretensões, e lamentavelmente até uma disputa de posições frente à realidade internacional. E a dominação “carismática”³⁶ pode reforçar sem dúvida, tanto para o agravamento dessa situação de insegurança, como para o enfraquecimento interno do Mercosul. A U.E. – por exemplo, não tolera esse tipo de interferência política.

O Mercosul parece querer não trocar o certo pelo duvidoso, mas existe pouca chance de prosseguir nesse entorpecimento político e nesse marasmo administrativo. Os países membros já discutem a possibilidade de mudanças estruturais. As lideranças carismáticas podem até deixar sucessores e herdeiros,³⁷ mas a maior resistência a essas crenças e impulsos poli-

³⁵ FERNANDES, F. *Max Weber*. SP, v. 13 – Editora Ática. 1991. p. 138.

³⁶ Nota: Na América Latina, existem inúmeros líderes que desenvolvem uma qualificação carismática, e são legitimados no poder por sua popularidade e atributos pessoais.

³⁷ Nota (2): Segundo Max Weber, a validade efetiva da dominação carismática baseia-se no reconhecimento da pessoa concreta como carismaticamente qualificada e acreditada.

ticos partem da comunidade internacional. As maiores falhas da integração são atribuídas atualmente a uma falsa conciliação de interesses políticos.

Brasil e Argentina, através de Sarney e Alfonsín não pensavam em expandir potencialmente a região, ou seja, apenas aumentaram o poder político à época e incrementaram a capacidade de negociação. Isto significa que desde o início prevalecia uma espécie de liderança com um caráter provisório e oportunista. Os países cogitavam uma unificação crescente do espaço econômico, mas sem um planejamento mínimo. Havia uma cumplicidade devido à marginalização sentida no campo tecnológico, e mesmo porque era necessário sair daquele panorama terrível de protecionismo das potências industriais e de altas taxas de juros.³⁸

A integração do Cone Sul, começa, com o viés da solução imediata e superficial da política doméstica, ou melhor, sob pressão acabam estabelecendo um vínculo visceral e intenso. A cooperação se tornou uma conexão quase exclusivamente política, ou seja, os presidentes se consultavam pelo telefone sobre qualquer pendência envolvida na região. Tais lideranças abriram caminho não para um mercado comum, porém viciaram o processo integrativo com atitudes de conveniência. Aliás, sobretudo, a Argentina busca no Brasil um escape para uma situação adversa.

Em certo sentido, os governos optaram por uma via facilitada de integração, essencialmente comercialista. Evitaram assim, a cessão de soberania que decorreria da gestão de políticas comuns, bem como da interpretação de instituições de natureza supranacional. Aquilo que se constitui fundamental na agenda mercosuliana, tal como, os investimentos e as estratégias políticas foram até postergados.

Os resultados limitados do Mercosul se justificam exatamente quando percebemos uma cumplicidade interessante entre os países. As propostas de avanços na questão da cidadania e mesmo quanto à moeda única são esvaziadas com facilidade na região.

³⁸ BANDEIRA, L. A. Moniz. *As relações Regionais do Cone Sul;- Iniciativas da Integração*. In:- CERVO, Amado L. *História do Cone Sul*. Brasília, UNB, 1998. pp.325-326.

Desde o final da década de 70 – Brasil e Argentina, segundo Moniz Bandeira, foram mantendo uma relação de intensa cumplicidade devido à crise financeira, e essa urgência não significa que houve um enfrentamento adequado à situação. Tiveram que reunir forças devido ao aumento das taxas de juros nos EUA, que incidiam sobre suas vultosas dívidas externas.

O Mercosul portanto, é composto de países que estão numa situação de instabilidade permanente, apesar de melhorias episódicas. Não pode ser encoberto que suas lideranças políticas estiveram buscando apenas os interesses nacionais, mas sem qualquer planejamento. As instituições políticas desses países chegam na década de 90 em total descrédito, e herdam um estilo autoritário. Por consequência são os governos responsáveis diretos por um projeto de integração regional fragilizado, que se sustenta em razão de articulações utilitárias.

Sendo assim, a teoria weberiana³⁹ explica porque há a necessidade de um predomínio das tecno-estruturas no Mercosul, justamente para alavancar uma melhor qualificação na integração. O diagnóstico-planejamento, cronologia, diretrizes básicas, decisões estratégicas - devem ser administrados por um pessoal especializado. O Mercosul não pode ser reduzido a uma série de órgãos que conferem ou ratificam decisões meramente governamentais, longe disto, mas deveria ser submetido a uma dinâmica organizacional própria.

No que pese a valorização dada ao Mercosul frente à ALCA e ALADI, de fato, é preciso ser realista e constatar que não há ainda a plena unificação desse espaço econômico.

Os países através de seus governos estão sendo fortemente pressionados por interesses de setores produtivos, além do setor empresarial, e mesmo por diretrizes domésticas. Como já vimos, existe também resistências internas somadas às dificuldades burocráticas. Esses países não vão conseguir conciliar os interesses de todos os setores da economia, e dificilmente haverá um pacto político que funcione nesse sentido. Não é complexo prever que o Mercosul carece de uma integração imparcial e bem arraigada aos propósitos estabelecidos.

³⁹ IANNI, O. *Op.cit.*, p. 121.

Segundo Henry Jacoby, a sociedade econômica moderna só pode ser entendida como um esforço, inteiramente bem sucedido, de sintetizar na organização uma personalidade de grupo muito superior. Sendo que se valem de informações acumuladas e do aspecto intuitivo dos agentes. O fluxo amplo de informações⁴⁰ pode ocorrer de modo a facilitar o desenvolvimento da organização.

A sociedade global caminha para uma era de incerteza, e reside aí o desafio da valorização da informação e da democracia. A história, segundo o sociólogo Edgar Morin,⁴¹ caminha antes para uma grande encruzilhada, onde se questiona por exemplo a fórmula do Estado-Nação. O mundo se dirige para superações que vão além dos paradigmas do passado. Então, o Mercosul deve se ajustar e se aperfeiçoar diante de um cenário obscuro. Ninguém tem a noção exata do que o Mercosul vai se transformar, mas isto não exclui a possibilidade de uma evolução institucional. As organizações mundiais já estão se encontrando em bifurcações históricas, e tendo que fazer uma escolha definitiva.

Ou seja, pelo que se concebe de Max Weber – o funcionamento de tecno-estruturas é algo que expressa a racionalidade predominante do capitalismo. O Mercosul, por exemplo, tem que lidar com questões locais, nacionais, regionais, e principalmente mundiais, fora o fato de discutir economia, política, cultura, geopolítica, geoeconomia, indústria cultural e outras⁴². Tal contexto merece a ação de organizações sistêmicas como suportes. Tal estrutura impede que haja o predomínio de manifestações de mera dominação política.

O Mercosul portanto, vai ter que harmonizar suas ações num espaço compartilhado por corporações transnacionais e organizações multilaterais. Resta à integração um aprimoramento solene e intenso, que se traduza em resultados pragmáticos para o Cone Sul. O “staff” administrativo supranacional do Mercosul teria que dar conta de problemas econômicos, políticos, demográficos, raciais, ecológicos, geopolíticos, nem que tenha uma atua-

⁴⁰ JACOBY, H. - *The Bureaucratization of the World*. Berkeley. 1976. pp. 148-150.

⁴¹ LEFORT, B. - *Sobre o fim da história*. RJ. Vozes. 1992. p. 70.

⁴² Nota: Segundo IANNI, as integrações dependem nessas novas estruturas sistêmicas, já que desenvolvem projetos de convergadura.

ção fragmentária. A vantagem da institucionalização está em prestar serviços plurais à comunidade – contrariando os interesses nacionais.

5.1. A ABORDAGEM WEBERIANA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO COMO FORMA DE RACIONALIZAÇÃO DO MUNDO

Como temos visto, teoricamente e sistematicamente o cenário internacional tem sido impulsionado a se organizar dentro de padrões e valores capitalistas (globais). O sistema socialista se esfacelou com a União Soviética, e certamente aquele resíduo comunista deixado não tem oferecido qualquer efeito. O que realmente influencia os países e integrações hoje, são novos conceitos, valores e estruturas advindas do globalismo.

O mundo contemporâneo é formado fundamentalmente por empresas, corporações e conglomerados, os quais funcionam em escala local, nacional, regional e mundial. Neste contexto amplo e dinâmico parece que as integrações regionais precisam sofrer adaptações, e em razão disto, deve haver um aperfeiçoamento institucional e organizacional para servir de retaguarda à comunidade. Nenhuma organização empresarial pode se sobrepor as regras pré-estabelecidas por uma região bem resolvida.

Depois, essas organizações ocupam o seu espaço para desenvolverem estudos, diagnósticos e prognósticos sobre problemas diversos da região, localidade ou da nação.⁴³ Essa equipe de técnicos e cientistas podem dar uma parcela de contribuição à integração. São iniciativas como a da Cathedra UNESCO, que fazem com que a América Latina seja laureada com estudos e pesquisas de elevada qualidade.

Sob o efeito da Terceira Revolução Industrial – os países de alta tecnologia estão a seguir à hiperconectividade. Isto é, internamente estes países estão passando por doloroso processo

⁴³ GALBRAITH, John Kenneth. *O Novo Estado Industrial*. Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira, 1968, p. 70 e 72.

de desconstrução. Empresas gigantes e imensas burocracias oficiais reorganizam-se, dissolvem-se ou perdem importância. Surgem novas para tomar-lhes o lugar.

Cria-se um imenso número de conexões variadas com o mundo exterior. Quanto mais heterogêneos se tornam, mais viajam, exportam, importam, comunicam-se e trocam informações com as outras partes do mundo, e mais joint-ventures, alianças estratégicas, consórcios e associações formam fora das fronteiras.⁴⁴ Isto mostra o aspecto da hiperconectividade bem em evidência na sociedade moderna.

Na verdade, o novo sistema global reflete uma forma plural de interatividade, seja entre regiões, empresas, organizações, burocracias, e as integrações avançam no sentido de compatibilizar seus interesses com esse cenário inovador.

O ritmo geral da vida incluindo variáveis como a velocidade das transações comerciais, mudanças políticas, inovações tecnológicas – gera uma aceleração significativa nestes tempos. Mesmo as economias de baixa renda da América Latina estão tendo que se adequar a velocidade desse cenário da terceira revolução.

A racionalização do mundo que apregoa Weber é exatamente essa generalização e aprimoramento que ocorre por intermédio das várias organizações. A produção de novas tecnoestruturas pode servir para resolver os problemas econômicos, políticos, culturais, religiosos, geoeconômicos, e outros, envolvendo outras nações e nacionalidades, povos e coletividades, culturas e civilizações.⁴⁵

Uma parte fundamental da racionalização da sociedade é – sem dúvida, desempenhada pelo direito, pela codificação jurídica das responsabilidades, normas e procedimentos, estipulando os parâmetros das ações e relações, das instituições e organizações. O Mercosul tem balizas mínimas para seu funcionamento, incluindo regras jurídicas, normas técnicas, e

⁴⁴ TOFLER, Alvin. *Guerra e Antiguerra*. RJ. Record, 1994. p. 285.

⁴⁵ *The Economist – The Good Think-tank Guide*. London, 1992. pp. 79-85.

mesmo até compromissos políticos. Não há como evitar esse rigor formal – que faz parte da racionalidade processada.

Na mesma velocidade da nova revolução industrial – sem exagero, vem sendo aplicada a administração de uma nova dimensão institucional. Aliás, todas as esferas da vida social no Mercosul estão sendo afetadas por essa exigência formal de uma nova institucionalização – algo pontual para a hiperconectividade global. Isto contraria o interesse de minorias insatisfeitas.

Gradativamente os países integrantes do Mercosul vão percebendo que precisam passar por mudanças profundas, pois não dá para evitar avanços estruturais. A retórica das reformas vêm calhar com a necessidades de um aprofundamento institucional na integração.

Sendo assim, nesse mundo multifacetado deve prevalecer um entendimento mínimo de que não dá para adiar mudanças e transformações basilares para o desenvolvimento das organizações. Em particular, países como o Brasil precisam se adequar a essa nova realidade.

A decisão pela supranacionalidade pode ser vista como a tentativa concreta de estabelecer uma ponte entre a integração e os avanços mais as demandas da sociedade, não dá para ignorar que a região do Cone Sul fica na expectativa de receber guarida para seus anseios. E depois uma nova arquitetura institucional cede menos às pressões políticas, e não gera diletantismo social. Órgãos supranacionais estão acima de interesses menores (imediatismo político, por exemplo), mas impõe mais credibilidade e segurança.

Para Weber, a racionalidade-formal é a base e a vida dos sistemas jurídicos ocidentais na atualidade. Está no centro de gravidade do tipo de dominação racional-legal, cujo modelo mais próximo neste tipo são as democracias liberais. Inclusive, o fim do absolutismo pelas revoluções burguesas representam uma conquista que possibilitou o surgimento de governos democráticos. A consecução e materialização deste tipo de formação política, tem como necessidade fundamental a previsibilidade e a calculabilidade com vistas a dar segurança aos atores. Neste aspecto, a racionalização do direito apresenta ganhos sociais.

Apesar da presença de um tipo padrão de sistema normativo – o Mercosul esbarra em suas condições informais de negociação e atuação. O pragmatismo revela um lado predominante dessa integração (AMORIM, Aluizio Batista – 2001: 148).

Os países do Mercosul precisam aproveitar essa tendência positiva do processo de globalização, de modo a atrair os investimentos com firmeza. Nesta década, tem havido maior abertura dos mercados (emergentes) e conseqüentemente eliminação das barreiras internas, transformando os mercados emergentes do Brasil e Argentina em verdadeiros pólos de atração para investimentos (notadamente estrangeiros).⁴⁶

Como percebido – os países do Mercosul devem multiplicar seus negócios, tendo em vista segmentos e atividades atraentes nesse cenário pós-capitalista. O Mercosul deve receber investimentos tendo atenção às seguintes direções: - telecomunicações; material de transporte; papel e celulose; produtos químicos; alimentos; energia; e tantas outras.

Esse momento histórico do Mercosul reflete bem a assimilação do espírito do capitalismo global, quando há um incremento dos investimentos e uma busca por novas transações. Brasil e Argentina parecem estar sintonizados neste aspecto, de modo a procurarem um desenvolvimento significativo. Aliás, segundo o analista Wilson Cano,⁴⁷ os fluxos de investimentos diretos para a América Latina não pararam, mas apenas diminuíram com as crises recessivas. Os capitais produtivos fogem, contudo retornam quando há a retomada do crescimento.

⁴⁶ Nota: No caso argentino a partir de 1991, em decorrência da estabilidade econômica – conseguiu um crescimento acumulado de 34% até 1996. Levantamentos feitos pelo Centro de Estudos para a Produção (CEP), filiado à secretaria de indústria, comércio e mineração da Argentina, dão conta que de 1990 a 1996 foram investidos no país US\$ 38,7 bilhões, sendo que US\$ 26,2 bilhões estão comprometidos com programas ainda em andamento.

Nos anos 90, os investimentos estrangeiros na Argentina terão como alvo 947 empreendimentos, que canalizarão acima de US\$ 57,8 bilhões (US\$ 12,3 bilhões a serem aplicados no período 1997-2000). Os Estados Unidos comandarão as aplicações programadas com US\$ 19,6 bilhões, escoltados pela Espanha (US\$ 6,5 bilhões), Chile (US\$ 5,9 bilhões), França (US\$ 4,4 bilhões) e Reino Unido (US\$ 3,7 bilhões).

O Brasil ocupa a oitava colocação no ranking argentino, com investimentos orçados em US\$ 2 bilhões. No período 1990-1997 foram registrados 356 negócios entre empresas dos dois países, com predomínio de iniciativas lideradas pelo Brasil – fato natural, em face da recessão que afligiu o seu mercado interno nos primeiros anos da década. Com a mudança de rumo da economia brasileira, a situação tenderá a se inverter: até o ano 2000 os investimentos brasileiros na Argentina deverão alcançar US\$ 830 milhões, contra os US\$ 1.190 milhões de contrapartida argentina. (Fonte: SIMONSEN ASSOCIADOS, *Mercosul de fato*. SP, Makron Books, 1998, pp. 82-83)

⁴⁷ CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. São Paulo, Editora da UNICAMP, 1993, p. 88.

Com toda essa facilitação em negociações – é preciso em contrapartida ter uma estrutura institucional sólida e segura, coisa que não ocorre nesse estágio da integração. A racionalização weberiana implica num progresso neste sentido, ou melhor, na concretização de uma arquitetura institucional (conectada ao espírito da época).

A lógica intrínseca desta fase da globalização do sistema produtivo mundial é o avanço permanente em matéria de desregulamentação e a abertura do comércio mundial. A avalanche globalizadora, então, recomenda e pressiona no sentido de melhor organização. Há uma reversão das políticas chamadas protecionistas. As integrações regionais precisam acompanhar esses novos tempos.

A criação e funcionamento da Organização Mundial do Comércio,⁴⁸ atestou esta mudança de tendência e representou um novo ponto de partida para maiores avanços nessa direção, manifestados principalmente em dois temas de singular importância: - a desregulamentação das telecomunicações e a liberalização do comércio internacional. Pode-se entender que, em termos de reordenamento do poder mundial, a OMC tem atualmente maior ingerência nas decisões internacionais que as Nações Unidas.

Se o poder mundial sofre mudanças significativas nesses cenários da globalização, como resistir a essas tendências? O Mercosul tem que se ajustar de forma inevitável ao novo quadro econômico, e isto representa uma adesão profunda à uma dinâmica diversa. A integração deve estar preparada para a construção da Rodovia da Informação, a desregulamentação mundial das telecomunicações, e por certo, um enquadramento à sociedade tecnológica.

O acordo aprovado pela OMC em fevereiro de 1997 sobre a desregulamentação do mercado de telecomunicações em escala mundial, produto da contínua pressão norte-americana sobre os países europeus e o Japão, configura um novo grande êxito na expansão da integração econômica mundial, num setor estrategicamente decisivo da revolução tecnológica de nosso tempo.

⁴⁸ CASTRO, Jorge. *A terceira revolução: Mercosul*. Florianópolis. Editora Insular, 1999, p. 60.

A dinâmica originada neste processo de desregulamentação mundial das telecomunicações acelera a construção da “Rodovia da Informação”, que se constitui na sustentação tecnológica da sociedade do conhecimento. Explica, também, a multiplicação das megafusões e das alianças estratégicas das grandes empresas transnacionais das telecomunicações. Por sua vez, proporciona um novo impulso à internacionalização do sistema produtivo⁴⁹.

Avança irreversivelmente o processo de liberalização do comércio mundial, incluindo agora também os produtos agrícolas, tradicionalmente limitado pelas políticas de subsídios praticados pelos países europeus e pelos Estados Unidos, desde o início da década de 30.

A globalização nos moldes weberianos, sem dúvida, se torna uma oportunidade histórica para países como Argentina e Brasil. Houve uma virada estratégica nestes países, e não há como rejeitar que foram responsáveis diretos por suas mudanças. O Mercosul depende hoje desta capacidade para aproveitar novas inserções. A própria Argentina em sua economia⁵⁰ – teve o seu maior ciclo de expansão ininterrupta, coincidindo com uma fase expansiva do capitalismo e uma etapa de abertura do comércio internacional (se estancando com a crise de 1929).

Seria no mínimo estranho imaginar que a integração regional pudesse não fazer conta deste processo de internacionalização da economia. Pelo contrário, a região está inserida neste cenário, e é beneficiada explicitamente por essa expansão capitalista. A estratégia do Mercosul passa a estar atrelada ao sistema global, e ninguém nega seu êxito. Os anos 90 foram marcados como decisivos para transformações estruturais na América. Os contrastes com a “década perdida” está numa adesão ampla ao globalismo.

Resultante das mudanças dos anos 80 caracterizadas por comportamentos muitas vezes contraditórios e contrastantes de nações heterogêneas, que vinham perdendo espaço nos fluxos mundiais de comércio e viam progressivamente esgotadas suas tradicionais políticas

⁴⁹ CASTRO, Jorge. – Op. cit., p. 61

⁵⁰ Nota: A Argentina cresceu a uma taxa média de 8,4% e foi a mais elevada da AL (1997). Nos oito anos (entre 1991 e 1998), o PIB cresceu a uma média superior a 6% ao ano, ritmo de expansão nunca antes imaginado. (Fonte: CASTRO, J. – *A Terceira Revolução Argentina*. P. 65).

de substituição de importações e de crescimento voltado para dentro, a iniciativa da integração foi como um despertar para novas realidades.

A idéia central do Mercosul neste cenário capitalista-weberiano, parece sem dúvida, ser a obtenção de ganhos de escala de produção mediante a substituição das fronteiras nacionais das quatro nações que o integram por um mercado multipaís capaz de propiciar maior produtividade, capacitação tecnológica, definição de patamares de especialização e complementação intra-regionais e inserção competitiva na economia mundial.⁵¹

Ocorre que para tanto, a integração econômica pode ser melhor viabilizada com estruturas compatíveis a esse novo desafio latino-americano. Não dá para desviar sua rota para um desenho organizacional doméstico. A fase vivenciada pelo Mercosul exige uma avaliação institucional apurada, de forma a passar por ajustes. O cenário do capitalismo global pressiona por uma institucionalização efetiva, mesmo que predomine certo regionalismo.

O sistema de valores do Mercosul é compartilhado em outras partes do mundo. Numa economia globalizada – os países são influenciados gradativamente a normatizarem novas atividades e criarem novos espaços econômicos. Parece que a estratégia implícita desta integração seja tentar aproveitar os benefícios absolutos dessa economia globalizada, e aos países cabem aumentar seus ganhos relativos por meio de acordos regionais e comércio dirigido.⁵²

Como já fora visto, a integração vai assumindo uma extensão cada vez mais profunda, implicando na ampliação das negociações. E isto torna o apego a certas causas inevitáveis, dentre elas a da maior capacitação tecnológica da região. O Mercosul passa a tomar decisões que interessam e afetam o cenário capitalista global.

⁵¹ FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. 1ª Edição – SP, Malheiros Editores, 199, p. 295 e 298.

⁵² *Ibid.*, p. 298.

Em termos institucionais, todas essas experiências do Mercosul podem mesmo caminhar na linha do supranacionalismo, inclusive, abrindo caminhos para nada menos que a criação de grupos de interesse transnacionais e para a criação de uma burocracia própria e específica.⁵³

A supranacionalidade não vem sendo evitada, pelo contrário, trata-se de uma alternativa a ser levada em consideração. Essa possibilidade fica esclarecida ao notar que no mundo global – as integrações regionais estão demonstrando objetivos diferenciados. A preservação de governos como protagonistas exclusivos é uma tese quase fragilizada em termos de integrações, já que resulta em desvantagens diversas. Em primeiro lugar, os países não conseguem sustentar uma estrutura adequada ao cenário globalizado, e ainda – de modo objetivo, simboliza um retrocesso razoável perto daquilo que é realizado por outros blocos de destaque.

A perspectiva da intergovernamentalidade vem sofrendo alguma mudança em sua proposta,⁵⁴ justamente por possuir várias restrições e criar entraves já abordados, restando afirmar que é a opção menos interessante a uma economia globalizada.

Os paradigmas desta opção intergovernamental são demasiadamente conhecidos: conservadores; domésticos; inflexíveis; protecionistas; unilaterais; não gerando qualquer segurança de que os propósitos maiores serão atingidos. Aumenta o nível de resistência interna e prejudica a própria aceleração das negociações externas, além de influir de modo exagerado em decisões relativas ao cenário internacional, impedindo conexões mais assertivas.

O Mercosul não pode ser transformado num bloco regional fechado, separado de qualquer proposta externa. Privilegiar apenas o lado político deste ou daquele membro da integração pode fazer com que se abram várias crises e interrupções, fases e etapas consecutivas, em que se alternem momentos positivos e negativos. Essa instabilidade pode ser responsável por um clima constante de ameaças à sobrevivência de projetos e mesmo da própria evolução.

⁵³ FARIA, J. E. *Op.cit.*, p. 298.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 298.

Longe disto, a supracionalidade de fato, promove a uma adoção flexível de valores, conceitos e diretrizes normativas condizentes com o cenário global, e impõe uma nova situação fática na região. Aliás, tal opção depende menos da engenhosidade política dos países, e mais da implementação de novas estruturas.

Em termos estruturais e organizacionais, as experiências de integração regional costumam diferenciar-se umas das outras quanto ao seu escopo, quanto à sua abrangência e quanto à profundidade dos vínculos entre os países envolvidos. Neste sentido, tal como ilustra o quadro a seguir – essas experiências podem ter formas singulares e bem consolidadas.

Regionalismo econômico em perspectiva sócio-jurídica

Primeira Geração Nível/Estrutura	Nacional	Supranacional	Cenário
Marcos institucionais Regime jurídico e relação de poder	Estados intervencionistas Economias reguladas	Zonas de Preferência Tarifária Integração com baixo coeficiente de insti- tucionalização jurídico-política •	Leste/Oeste Conflito ideológico
Segunda Geração Nível/Estrutura	Nacional	Supranacional	Cenário

Marcos institucionais	Estados competitivos	.ZLC [Zona de Livre Comércio . União Aduaneira . Mercado Comum . União Econômica e Monetária	Mundo multipolar e policêntrico
Regime jurídico e relação de poder	Economias desreguladas	Integração com coeficientes crescentes de institucionalização jurídico-política	Integração condicionada pelo poder relativo de negociação no âmbito da economia-mundo

Fonte: Adaptado de Christian Deblock e Dorval Brunelle, *The new international economic regionalism: a socio-legal overview and interpretation*, Montreal, Université du Québec, 1996, mimeo.

Como percebido, a Zona de Preferência Tarifária consiste no modelo básico da primeira geração das experiências de regionalização. Podem, em seguida, evoluir gradativamente na perspectiva de Zonas de Livre Comércio (com a livre circulação de mercadorias e comércio liberado de imposição aduaneira), de uma União Aduaneira (com a livre circulação de mercadorias, por meio da eliminação de encargos, restrições quantitativas e outras medidas de efeitos equivalentes, a adoção de tarifas externas comuns pelos países-membros e a formulação de uma política de comércio exterior comum entre eles) e de um Mercado Comum (com a livre circulação de bens, serviços e dos fatores de produção, inclusive de trabalhadores). E podem, assim, culminar numa efetiva União Econômica e Monetária (com a coordenação da política macroeconômica por uma autoridade comum, a uniformização da legislação, o estabelecimento de moeda única e a unificação da política monetária, formulada, implementada e conduzida por um Banco Central comunitário).⁵⁵

⁵⁵ FARIA, J. E. *Op.cit.*, p. 299.

Num cenário global – a formulação de uma integração mais avançada, onde haja uma efetiva institucionalização é algo comparável a uma conquista sem precedentes. Senão vejamos que na Europa a estratégia tem resultado em êxito. Historicamente, como é sabido, a U.E. é o produto de uma estratégia de caráter deliberadamente funcionalista, cuja inspiração política originária é tão forte e relevante quanto seus propósitos econômicos e comerciais; inspiração essa fundada na premissa de que a estabilidade nas relações internacionais somente poderia ser assegurada por meio de esforços criativos desprendidos na mesma proporção dos perigos que a ameaçam.

A U.E. é a resultante de dois pólos. Por um lado ela se assenta na percepção de seus principais idealizadores – Robert Schumann, e principalmente, Jean Monnet – convictos de que só a busca e a consecução de um eficiente e vigoroso sistema multilateral de comércio exterior poderia vincular França e Alemanha a uma paz duradoura. Por outro lado, essa estratégia se baseia na elaboração de sucessivos acordos para uma aproximação contínua, tanto das legislações como pela adoção de políticas comuns, com o objetivo final (institucional) de caráter federativo.

E o Mercosul vem passando por um momento crucial, onde se depara de forma mais aguda com a economia globalizada. Essa cultura da racionalização weberiana já vem sendo familiarizada, mas falta deixar de lado um posicionamento doméstico. A integração precisa de forma inevitável passar por novas transições, se pretende alcançar o estágio de mercado comum. Os países do Cone Sul sabem que precisam adotar certas medidas, para consolidarem a segurança jurídica. A Argentina já tomou a decisão de consagrar as normas do Mercosul em um espaço da Constituição, entretanto no Brasil, que não realizou esse ajuste através de uma emenda na sua Constituição, as normas do Mercosul são de 5º nível: 1º a Constituição; 2º as leis da União; 3º os decretos presidenciais; 4º as leis estaduais; 5º as normas do Mercosul.⁵⁶

⁵⁶ Artigo publicado na Gazeta Mercantil – intitulado: *O Mercosul das boas intenções*. Autoria: Guclar. Diego Ramiro – datado de 14/05/2000. p. 02.

A teoria weberiana defende uma modernização compatível com a sociedade civilizada, e tal coisa pressupõe a preservação daqueles valores mais importantes da época. E até se pode afirmar que a globalização nos moldes weberianos signifique uma difusão das instituições ocidentais através do mundo. Isto quer dizer que a América Latina não poderá resistir à adoção de outras medidas e valores advindos da Europa. O cenário global clama por uma certa homogeneização cultural. Não importando as distâncias e as assimetrias, parece que as integrações vem sofrendo mudanças institucionais gradativas.

Isto não significa que o Mercosul seja esmagado por outras culturas, mas se impõe um mundo globalizado com organização própria. A disseminação global vem provocando o atrativo necessário para as mudanças ocorridas no mundo. E as características institucionais da modernidade são representadas neste cenário weberiano como:- instituições supranacionais; maior eficácia no comércio internacional; maior eficácia em diversas negociações; a conexão de novos atores internacionais; a possibilidade de novas parcerias estratégicas (de ordem política, econômica, cultural).

É evidente que o Mercosul dentro de suas pretensões – tem a estratégia de tornar-se um bloco regional, mas sem desvincular-se da situação externa, ou seja, dando maior visibilidade aquilo que favorece a integração. Os aspectos positivos do Mercosul estão ligados em boa medida a adoção de princípios e valores do cenário internacional, haja visto, que os países estão demonstrando a vontade de não se transformarem num mero espaço econômico do Brasil. Mais do que isto, a agenda do Mercosul inclui boa parte de pautas relativas ao cenário do capitalismo global. Há uma preocupação em beneficiar a região como um todo, sem esquecer da inserção estratégica nesses mosaicos de integrações.

Tanto Brasil como Argentina – não aparecem como lideranças isoladas no processo, pelo contrário, vem havendo um gradativo desprendimento político. A participação dos países-membros é mais discreta em algumas temáticas econômicas, de certa forma, suavizando a conciliação de interesses. O impulso maior da integração é pela harmonização ampla de regras e valores. A Argentina apenas tem a responsabilidade de garantir o equilíbrio e o

respeito entre os parceiros. Como já vimos antes, esse país funciona como uma espécie de comunidade mediadora das propostas entre as maiores e menores.

O Mercosul depende mesmo da postura de renúncia e de grandeza do Brasil somada a coragem e decisão da Argentina. E ainda, não se atinge o objetivo maior sem a participação e estímulo do Chile, Paraguai, Uruguai e Bolívia.⁵⁷ O capitalismo global (weberiano) impõe um novo quadro de referência às nações, de modo que a integração é resultado da uma contribuição solidária por cada integrante. A parceria parece alcançar uma dinâmica própria, onde a busca por uma estratégia global prevalece espontaneamente.

O Mercosul passa por um estágio portanto de difusão e procura de regras de jogo claras, definindo uma identidade. A busca por uma convergência macroeconômica parece ser a prioridade. Isto virá acompanhado por órgão supranacionais, tais como, o Parlamento do Mercosul, que faria o controle democrático; e haveria uma Comissão Executiva, responsável pela eficácia executiva; completando a obra institucional um órgão de controle jurisdicional (Supremo Tribunal).⁵⁸

Falta ao Mercosul adotar uma medida mais incisiva quanto a livre movimentação de mão-de-obra, por exemplo, o que torna o Mercado Comum um propósito distante. É necessário também definir uma série de pendências ligadas ao sistema capitalista global, tais como, a elaboração de mais regulamentos conjuntos sobre questões como propriedade intelectual, antitruste e meio-ambiente, e mecanismos para a solução de disputas⁵⁹. Isto tudo depende desta mudança institucional a ser implementada (referida com tanta ênfase), não deixando de esquecer a introdução de normas comunitárias.

O Mercado Comum implicará na livre circulação de capital, mercadorias, serviços e pessoas; na criação de uma tarifa externa comum e de uma política externa comum de comércio; e ainda em coordenação de políticas macroeconômicas.

⁵⁷ Nota: O Acordo de Associação com o Chile começou a vigorar em 1º de outubro de 1996; o da Bolívia, assinado durante a reunião de cúpula em Fortaleza, em 1997.

⁵⁸ GUEJAR, Diego Ramiro. *Op.cit.*, p. 02.

⁵⁹ Nota: De certa forma – a necessidade de acelerar a integração regional foi indiretamente estimulada pelas propostas da ALCA.

Aliás, a região do Mercosul é deficitária numa área bem elementar: - a dos transportes. Para entender isto, basta notar que um trem brasileiro jamais entrou em território Argentino e vice-versa. Além disso, muitos aeroportos e portos estão saturados e as vias férreas e rodoviárias ficaram para trás diante do grande aumento do comércio. Segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, se a economia dos países do Mercosul e de seus dois sócios crescer a uma média anual de 5%, o investimento necessário em infra-estrutura⁶⁰ para que o bloco dê conta do aumento do comércio chega a US\$ 20 bilhões por ano.

O marco da integração energética do Mercosul, entretanto, foi o contrato de construção do gasoduto Brasil-Bolívia assinado em julho de 1997, envolvendo um projeto de US\$ 2 bilhões. O gasoduto, de 3 mil quilômetros, prevê o fornecimento de 9 milhões de metros cúbicos de gás por dia. Inclusive, tal tubulação poderá ser conectada com outros gasodutos da Argentina, ao Sul, e do Peru, ao norte.

Outro importante plano de integração é o corredor atlântico, que visa explorar o potencial de navegação no Mercosul, aproximando o norte e o nordeste do Brasil das demais regiões. O projeto, idealizado por um consórcio privado, reúne doze portos marítimos e fluviais. Um de seus objetivos é fomentar o desenvolvimento das regiões que estão sob a influência dos portos, em áreas de penetração que se distribuem por um raio de 600 quilômetros no interior do continente.⁶¹

O Mercosul está antenado com outras integrações, e sabe do seu potencial verdadeiro, caso arranje uma estrutura institucional compatível com seu avanço no aspecto da infra-estrutura. Como já abordado, o processo vem se consolidando para incluir outras regiões de cada país. O objetivo é que a integração ocorra de maneira que garanta uma aproximação estratégica no nível territorial, significando mais que romper algumas fronteiras. O pensamento predominante é o de generalizar na região à longo prazo um processo mais acentuado de internacionalização.

⁶⁰ Nota: O BID e o BM estão financiando reformas de estradas - e visam construir um anel viário ligando o Rio de Janeiro, São Paulo e Buenos Aires.

⁶¹ *Gazeta Mercantil*, 11 ago. 1997.

Por essa razão, está longe a ameaça de existir na verdade – uma zona econômica estreitamente regional, ou algo parecido com um espaço restrito de comercialização doméstica. A população mundial já enxerga essa integração como um progresso e conquista da América Latina, depois de anos tão desastrosos na década de 80. O Mercosul representa no cenário internacional bem mais que um novo fórum de debates econômicos, ou simplesmente um mero mercado consumidor.

Neste contexto pós-capitalista, somente resta ao Mercosul avançar apesar das crises conjunturais, e realizar concretamente seu plano com maior profundidade. Organizandose melhor em termos de institucionalização jurídico-política, afasta-se definitivamente a especulação por certos setores de que é necessária uma reforma de preservação política apenas. Aliás, a informação corrente de que a integração está ranquiada como a quinta economia mundial⁶² já é suficiente para entender que o Mercosul deve investir no âmbito exterior. Não dá para conceber que nesse cenário voltado para o mundo globalizado, a integração não valorize a plena integração institucional.

O Mercosul deve mesmo difundir suas tendências globais com maior intensidade, permitindo-se de fato, trilhar um caminho seguro para a competitividade econômica e para uma ampla inserção no mercado exterior. A efetiva institucionalização torna tudo isto possível, gerando boas expectativas em investidores estrangeiros e consolidando parcerias estratégicas. Não demora muito para que o Cone Sul reúna um poder de barganha para encarar novos desafios econômicos e políticos.

Ao que tudo indica, a integração deve ainda passar por outras transformações decorrentes do cenário internacional – tendo em conta as regras do jogo capitalista. Atingir disciplinas econômicas comuns, um acordo fiscal e monetário são passos a serem dados nesse sentido, de maneira a gerar novas expectativas. O capitalismo global influencia mais do que é calculado, pois tem interferido progressivamente em vários setores da vida moderna. Se generaliza uma proposta clara de acumulação e concentração de capital, rentabilidade, especula-

⁶² Gazeta Mercantil, 14 maio.2000.

ção financeira, altos investimentos, e principalmente lucratividade. A indústria cultural nessa região vem passando por um momento único.

Justamente porque o Mercosul é produto desta recente liberalização comercial – não dá para negar, que de forma explícita, busca o estabelecimento de um Mercado Comum. Isto implica em livre circulação de bens e serviços, além das pessoas, sem esquecer do fluxo de capital. De fato, a região passa por um momento onde é alvo de seguidos investimentos (mercados emergentes), e diante dessa referência econômica aumenta a expectativa mundial.

A leitura weberiana deste bloco regional é feita tendo em grande consideração sua meta mais realista. O Mercosul tem aderido pouco a pouco a essa tendência mundial de buscar maior interdependência e autonomia, aliando a isto nova dinâmica. Aliás, a integração fora concebida para servir a um duplo propósito:- primeiro, apoiar o processo de reestruturação e modernização das economias dos países-membros com base na abertura comercial, no fortalecimento das relações de mercado; segundo, sincronizar as economias, no plano regional, com a crescente interdependência e transnacionalização no âmbito da economia mundial.⁶³

Numa visão similar àquela do globalismo weberiano – essa integração latina tem uma proposta de regionalismo aberto,⁶⁴ dando uma espécie de resposta sistêmica ao cenário, se enquadrando de modo assertivo num esquema capitalista que combina e concilia a interdependência das forças de mercado e aquela alcançada por meio de acordos preferenciais.

Não seria exagero apontar o comércio como a atividade chave desta integração, e entendê-la até neste sentido num novo impulso do processo, principalmente funcionando como atrativo quanto aos investimentos. Houve uma reação em cadeia na perspectiva capitalista-weberiana:- a modernização das estruturas de produção e geração de renda,⁶⁵ observando-

⁶³ ALMEIDA, P. R. - *O Mercosul em Perspectiva*. SP, Aduanciras, 1994, p. 21.

⁶⁴ CEPAL. *El Regionalismo Abierto en America Latina y em Caribe*. Santiago, março de 1994.

⁶⁵ Nota: O comércio intra-Mercosul passou de US\$ 4.2 bilhões em 1990 para mais de US\$ 15 bilhões em 1996, ou seja, um crescimento de 309% naquele período.

se um impacto nunca atingido antes. Na verdade, o processo integrativo depende de três ações do mundo capitalista racionalizado - senão vejamos: medidas de ajuste; abertura comercial e a modernização das economias.

É reconhecido internacionalmente que o Mercosul pela intensificação do seu comércio, sem dúvida, vem conseguindo maiores parcerias e, principalmente, alcançado maior fluxo de investimento. Além do que tem reunido um número representativo de alianças empresariais estratégicas envolvendo megacorporações, isto só reforça seu potencial para dinamizar as relações no cenário atual. Falta ainda maior dinamismo financeiro ao Mercosul, estando defasado neste particular.

Os temas em constante discussão no Mercosul passam a ser ultimamente a defesa da concorrência, comércio de serviços, circulação de mão-de-obra, e fluxo de capitais, e, sobretudo, as questões afetas à infra-estrutura. Isto leva a entender que o escopo⁶⁶ do Mercosul vem sendo ampliado sem qualquer forma de crise. Dentro das limitações e assimetrias dos países envolvidos – a integração vem atingindo uma avaliação econômica favorável, principalmente caso venha consolidar o grau de convergência entre as suas respectivas políticas macroeconômicas.

Os resultados obtidos ainda na fase de transição pelo Mercosul (expressos na liberalização) chamaram a atenção dos demais países sul-americanos e dos países industrializados. Gradativamente a integração vem fazendo a absorção de novos países como o estabelecimento de vinculações externas. Isto ocorre tanto no continente como fora dela.

O Mercosul promove um alargamento em bases comerciais apenas, inclusive tendo já países associados neste sentido. Encontra-se em estudos a proposta semelhante de Venezuela, México, Peru e em fases de consulta países como Canadá e Israel. Mas foi com a U.E. que vingou uma parceria estratégica ao final de 1995, um importante acordo de cooperação que prevê negociações para a criação de uma área de livre comércio entre ambas regiões.

⁶⁶ VAZ, A. C. - *A Agenda de Negociações do Mercosul na Fase de Consolidação*. Mimco, p. 10.

Weber tinha o pensamento original de que poderia haver uma situação de mercado, onde temos na verdade, uma situação de oportunidades. O mercado oferece possibilidades, desde que sejam aproveitadas. As classes comerciais são constituídas, segundo Max Weber, em grupos positivamente privilegiados de empresários que negociam bens de mercado, e de indivíduos que financiam essas operações, tais como executivos. O capitalismo depende desses grupos dominantes, que possuem um acesso privilegiado.⁶⁷ Aliás, existem grupos sociais que acabam constituindo uma espécie de poder social, e é inevitável que tal poder seja distribuído entre eles. O poder para Weber não tem uma dimensão classista. No Mercosul prevalece a presença de membros de certos grupos sociais – partidos, corporações, multinacionais, ONGs, movimentos políticos, e principalmente empresários. A integração regional apresenta um projeto que alcança todas as classes, mas é liderada por grupos sociais mais coesos e conscientes.

A racionalização pregada por Weber nos deixa entender que esses grupos podem ser responsáveis por novas instituições capitalistas, e por um sistema de valores renovado. A institucionalização do Mercosul é produto dessa reunião de idéias e ações dos grupos privilegiados. Sem qualquer conotação elitista, a consolidação institucional da integração é sim uma tendência generalizada do sistema capitalista global.

Mais do que efeito qualquer de concentração de poder ou renda, parece que o contexto reforça a valorização das organizações supranacionais, e um apelo para que haja a preservação de um estilo próprio de iniciativas. Na verdade, a globalização como vista aqui, repercute como uma ação participativa em que reúne os mais variados projetos, e as melhores contribuições de cada um. Portanto, a institucionalização do Mercosul pode ser dimensionada num cenário de novos destinos e inovações.

A estratégia do Mercosul parece ser a de se adaptar a um mundo pós-capitalista diferenciado, em que prevalece uma ação em cadeia onde as organizações não sofrem mais ingerências dos Estados. Quem estabelece as regras são os grupos sociais dominantes, e o maior

⁶⁷ GIDDENS, Anthony. - *Capitalismo e Moderna Teoria Social*. Lisboa, Editorial Presença. 1972. pp. 227-228.

interesse vem daqueles grupos mais eficazes e competitivos. E as tendências do Mercosul preparam a integração para uma etapa onde seja necessária a institucionalização. Apenas para ter noção disto, basta observar que dentre as mudanças previsíveis estão as seguintes: - diminuição da proteção à empresa; redução da prática de lobby; diminuição de subsídios diretos, ausência de reservas de mercado; diminuição dos cartéis e monopólios; combate às práticas desleais; e como visto antes, restrição aos processos burocráticos; diminuição dos custos de produção; adequação dos preços de produtos e serviços; diminuição do emprego não-qualificado.

E ainda são prognosticadas por especialistas as seguintes situações favoráveis: - aumento da população total; aumentos significativos da renda per capita; crescimento da demanda total; aumento do potencial de mercado; criação de novos mercados; maior capacitação tecnológica; intensificação da concorrência; maior eficiência e produtividade; valorização do emprego qualificado; melhor qualificação usada para logística; maior qualidade de produtos e serviços; a geração de consumidores e cidadãos mais exigentes; maior conscientização dos direitos; maior circulação de recursos financeiros.⁶⁸

Essa sociedade pós-capitalista do Cone Sul será levada a melhorar suas condições de sobrevivência, tendo em consideração toda essa transformação sistêmica. A tendência é que a legislação comunitária absorva todo quadro de referências capitalista, e possa haver uma evolução no funcionamento da própria integração. O Mercosul vem sofrendo influências de modo sistemático, e adquirido um perfil melhor definido.

É preciso entender que cada país do Mercosul já está tendo maior visibilidade do seu potencial de mercado. O que certamente foi ampliado pela integração já compensa qualquer sacrifício, medido pelo tamanho do PIB regional: - 43% no caso brasileiro; 2,7 vezes para a Argentina; 55 vezes no caso do Uruguai; e 118 vezes para o Paraguai.

⁶⁸ SIMONSEN ASSOCIADOS. - *Mercosul de fato - Fatores de competitividade para o sucesso empresarial em um novo e forte mercado emergente*. SP, Makron Books, 1998, p. 74.

A situação de oportunidades do Mercosul aumenta ao considerar que trata-se de 12.000.000 km² - uma área disponível ao comércio mundial, que se adequa à logística mais moderna. E tal mercado possui ainda dimensões geográficas superiores aos Estados Unidos (com seus quase 9.500.000 km² e à própria U.E. (que como um todo, é menor que o território brasileiro).

Além do que o Mercosul é uma integração regional que tem conseguido ampla autonomia de decisão, o que faz com que haja uma influência direta sobre os outros agentes, incluindo as grandes corporações. As corporações são incluídas em sua agenda de modo estratégico, mas não existe uma submissão ou acomodação por parte do bloco, pelo contrário - as empresas buscam o espaço econômico com grande impulso. Cabe ao Mercosul atrair os investimentos interessantes aos seus projetos e intenções.

Como percebido, a integração não vive isolada nem pode permitir a criação de um espaço aberto às transnacionais, ou seja, os países procuram entrar num entendimento para oferecerem as condições mínimas necessárias para que o capital externo possa estacionar na região. O importante parece ser a nova distribuição espacial das atividades produtivas, aumentando a competitividade destes setores em nível mundial. É evidente que o Mercosul não pode assumir um caráter protecionista, sob o risco de perder novas oportunidades.

Na medida que o Mercosul passa pela racionalização weberiana, adquire novo perfil, melhor delineado, onde a longo prazo, pode reunir o crescimento da produtividade, aumento do emprego e até a melhoria da distribuição de renda, ou seja, a própria integração pode solucionar os problemas conjunturais das nações.

O melhor intérprete de Max Weber afirmava que o globalismo se manifesta na intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo há muitas milhas de distância e vice-versa.⁶⁹ A modernidade é inerentemente globalizante. Dentro dessa perspectiva - o Mercosul vem sendo processado como um espaço que reflete um sistema de valores

⁶⁹ ROBERTSON, Roland. - *Globalização - teoria social e cultura global*. RJ, Editora Vozes, 1999, p. 194.

modelados em outras partes do mundo. Seria estranho no mínimo negar que os avanços da U.E. nada tem haver com o Cone Sul.

Estrategicamente, o Mercosul não pode reivindicar uma neutralidade sociológica, pois vem sofrendo mudanças ímpares num tempo curto, e apresenta um quadro de referências pós-capitalistas bem aprofundados. A integração do Cone Sul sofreu um processo histórico e social que vem do século XVII, e que continua existindo hoje. Essa modernidade se refere aos modos de vida ou organização social que emergiram na Europa.

Weber usa com parcimônia o termo modernidade, preferindo falar em racionalização. Passamos por uma etapa do cenário internacional onde coincide esse processo, de modo que a racionalização se acelera, se difunde, se interpenetra, reforçando-se mutuamente, e provocando inovações em cadeia,⁷⁰ destruindo as bases da sociedade tradicional.

A modernidade traz referenciais atrelados a esse processo global de racionalização, que se deram na esfera econômica, política e cultural.

Como percebemos, também a integração regional vem sendo influenciada por paradigmas econômicos desses processo global, acabando de consolidar a dissolução das antigas formas produtivas. Por isso, o Mercosul não tem sido transformado numa mera zona econômica doméstica, mas isto sim, num processo de integração mais amplo. Existem setores de resistência no Cone Sul, que preferiam conviver com o atraso cultural e tecnológico. A verdade é que houve uma mudança de mentalidade, ou melhor, ocorreu que o comodismo político e a mentalidade autoritária foram substituídas por uma postura firme de adotar medidas duradouras e efetivas para alterar o cenário da região.

Países outrora endividados, atrasados, acomodados, inflacionados, sem auto-estima, estão convivendo com um projeto comum, onde vem descobrindo sua vocação e potencialidades. A situação do Mercosul hoje retrata um pouco mais de sua vontade própria de adquirir uma face nova. A integração assume seu lado comunitário, exigindo em contrapartida, a sua

⁷⁰ VELLOSO, J. P. R. - *A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento*. RJ, José Olímpio, 1999, p. 39.

institucionalização jurídico-política. A racionalização política desemboca atualmente num processo onde se legitima a criação de regras normativas-comunitárias, administradas por órgãos supranacionais.

É evidente que esse processo moderno da institucionalização significa a autonomia organizacional da integração, e a inserção como ator importante no cenário internacional. Fora o fato que representa - a eficácia do sistema, ou seja, aumento do desempenho nas respectivas áreas: econômica, política e cultural. Modernizar - no sentido weberiano, representa melhorar a eficiência da administração pública, das instituições e partidos. Dá para imaginar que a modernização chega ao Mercosul na medida que seus órgãos funcionem melhor, dando resultados efetivos. E essa modernidade real parece ser manifesta na integração com a tentativa de busca por segurança jurídica.

5.2. A PERSPECTIVA WEBERIANA EM PROSPECÇÃO: A GLOBALIZAÇÃO COMO ETAPA SUPERIOR - A PRESENÇA DE TECNO-ESTRUTURAS MUNDIAIS

A integração do Cone Sul acaba conhecendo neste processo de modernidade - um novo modelo de sociedade, que tem um perfil dinâmico e complexo. Antes do Mercosul os países estavam entretidos com problemas estruturais e dívidas, já com o acesso à integração ingressaram numa nova realidade social. Tiveram que se organizar para entrar numa sociedade global, pós-moderna, pós-industrial, e que deixa sérias implicações no próprio funcionamento institucional.

O Mercosul passou por uma transição diferenciada ao tomar contato com a nova realidade mundial, isto porque qualquer integração tem que possuir um conteúdo mínimo daquilo que ocorre no mundo. A agenda do Cone Sul não discute apenas questões internas e fronteiriças, mas houve uma ampliação das pautas com forte apelo às demandas externas. É por isso, que se pode afirmar que a sobrevivência do Mercosul depende também dessa inserção no cenário maior - o que não simplifica a sua missão, pois deve manter uma imagem positiva.

De certa forma, o próprio Mercosul é uma resposta da região à globalização da economia e, nesse sentido, é uma resposta limitada, na medida em que pretende proporcionar, a seus membros, um ambiente protegido de abertura à competição regional.⁷¹

Como processo de integração regional - o Mercosul apresenta características peculiares que o distinguem de processos que o antecederam na América Latina ou na Europa. A doutrina da integração latino-americana que presidiu a arranjos regionais como a Alalc, Aladi, e o Pacto Andino, preconizava a adoção de políticas comuns de desenvolvimento que proporcionassem vantagens comparativas.

No caso do Mercosul, o objetivo principal é claramente a busca da competitividade global, mediante uma liberalização comercial dentro da região, acompanhada de liberalização externa limitada - por meio de uma tarifa externa comum. A adoção de políticas comuns tem desempenhado um papel claramente secundário, e a proteção do mercado regional contra a competição externa está fora de questão.

E o Mercosul se caracteriza ainda como um processo de negociação permanente, com número reduzido de regras e órgãos permanentes de caráter colegiado, que consistem essencialmente em negociações periódicas. Isto faz do Mercosul, por enquanto, uma instituição de caráter estritamente intergovernamental.

Ocorre que - dentro dessa perspectiva da modernidade weberiana, a integração tem se deparado com suas limitações. O processo mostra sinais de possuir apenas uma modesta estrutura num mundo globalizado. Isto fica patente ao notar-se que as decisões não têm atendido às expectativas.

Como vimos anteriormente, os Estados continuam com o pleno monopólio do processo decisório.⁷² Essa concentração de poder inibe outros órgãos no Mercosul, e tem gerado um

⁷¹ ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. - *Relações Internacionais e sua construção jurídica: aspectos históricos, jurídicos e sociais*. Volume 1 - São Paulo, FTD, 1998, p. 104.

mal estar considerável. A posição do foro econômico e social é meramente condecorativa, simbólica, num contexto restrito. Tais manifestações só terão força, caso houver uma pressão suficiente que reverta a situação. Todo esse desgaste administrativo poderia ser evitado com racionalidade.

O poder intergovernamental no Mercosul vem sofrendo críticas ousadas,⁷³ no sentido de que não coopera com o espírito da época: uma sociedade global e flexível. Esse tipo de gestão organizacional deixa a integração mais fragilizada e vulnerável diante das mudanças. E tais diferenças são questionadas de forma permanente. A acomodação proposta seria a de que os atores sociais teriam que atuar numa base territorial definida, respeitando as regras do contexto nacional. São, nesse sentido, atores sociais no Mercosul. Mas não permite a constituição de atores sociais do Mercosul.

Acontece que a globalização prioriza a desterritorialização e as relações quanto ao processo produtivo não podem ficar estanques. O mesmo se aplica à distribuição e ao consumo. Seria ingenuidade pensar que as relações trabalhistas não seriam atingidas por essa premissa básica do cenário global. Uma adaptação ocorre neste sentido, e ninguém espera total receptividade às mudanças. Uma situação aparentemente de hostilidade pode significar a possibilidade da criação de novos conhecimentos e oportunidades.

A lógica do capital não vai adular a classe trabalhadora, mas também não vai deixar de ter um tratamento diferenciado. Defender o interesse de uma classe solidária será um desafio presente. Os cuidados mantidos com os novos atores sociais são etapas a serem melhor asentadas. Ocorre que o caráter intergovernamental do Mercosul diminui a chance dessa população ver um atendimento mais amplo a suas expectativas. Importa ao país-membro assegurar certos interesses ligados a sua própria região.

⁷² ALBUQUERQUE, J. A. G. *Op.cit.*, p. 105.

⁷³ Nota: A vinculação do funcionário não é com a organização integracionista e sim com o Estado que o indicou. Sua manifestação reflete a idéia do Estado que o nomeou (Fonte: Santos, Ricardo. Mercosul e Arbitragem Internacional Comercial. p. 111).

Esse poder meramente político de certa forma inviabiliza a condição de uma integração mais abrangente, que priorize uma satisfação imediata pela organização e conciliação de interesses. O Mercosul carece hoje basicamente, dar uma resposta no aspecto institucional, aplicando-se a servir a sua população determinada. A competição pode ser utilizada para aprimorar a qualidade dos produtos e mesmo para estabelecer preços mais interessantes. No entanto, pode ainda viabilizar um espaço maior para aceleração da economia, produzindo um intercâmbio singular quanto aos negócios.

Não se pode descartar que a sociedade do Mercosul está convivendo com as redes de investimentos, redes de produção, redes de distribuição e de consumo. Esses referenciais são até virtuais, mas nem por isto são necessariamente ameaçadores. Essa vertiginosas transferências de investimentos dão uma amostra real da importância da integração no contexto capitalista.

E nem quer isto dizer sobre uma possível hegemonia brasileira, já que num cenário de atração de investimentos, toda a região será beneficiada. O capital compartilhado pela integração pode gerar uma consecução de novos projetos, parcerias e negócios. O poder intergovernamental resiste de forma pouco racional a outros tipos de acordos, fora do convencional. Isto vem atrasar o processo integrativo, e impedir um desenvolvimento regional pleno.

Um Mercado Comum - nessa etapa exige de fato além do pleno funcionamento da união aduaneira e da zona de livre comércio, uma arquitetura institucional que garanta a completa integração das sociedades envolvidas. Trabalhadores e empresários precisam se sentir parte de um processo bem delineado, onde são respeitados em todas circunstâncias implicadas. A etapa final de constituição do Mercado Comum deve garantir algumas liberdades fundamentais, a saber:-

- a) liberdade de circulação de mercadorias entre os Estados;
- b) liberdade de estabelecimento, para que os empresários possam instalar seus negócios de produção, armazenagem ou venda de mercadorias;

- c) liberdade de circulação dos trabalhadores dentro dos limites (do Mercosul), com o reconhecimento legal das profissões;
- d) liberdade de circulação de capital, com a existência de uma moeda única no mercado comum; (grifo nosso)
- e) liberdade de concorrência, submetendo os empresários às mesmas regras econômicas, políticas, sociais, trabalhistas e fiscais.⁷⁴

Uma integração econômica não pode funcionar na íntegra sem criar um ambiente favorável a investimentos e produção, além de gerar empregos e parcerias importantes. O Mercosul passa a ser composto por multinacionais, grandes corporações, empresas estrangeiras, empresas nacionais, micro-empresas diversas, mas principalmente, tem aberto suas fronteiras para os vizinhos. O intercâmbio pode produzir maior solidariedade e uma espécie de autovalorização do espaço compartilhado. A liberdade de circulação gera um cenário atrativo para maiores investimentos.

O Cone Sul teve que se adaptar rapidamente à economia voltada à exportação, em especial no sentido de atender ao vizinho. Houve uma mudança radical, pois a fronteira perde o caráter de limite de uma economia nacional, voltada ao mercado interno⁷⁵. Numa sociedade de informação o apelo crucial está no aproveitamento de novas linhas de comunicação. As fronteiras do Mercosul estão sofrendo transformações gradativas, e a lentidão das aduanas e vistorias estão sendo revistas.

Deve haver consciência que o espaço econômico domina o cenário, e assim, o cotidiano da integração depende fundamentalmente dos serviços dessas fatias de mercado voltadas à exportação. Não se impõe mais uma realidade lamentável de “exportação local” - realizadas por esquemas de contrabando. A região toda neutraliza essa prática e prioriza de fato, o trâmite legal do comércio organizado. Falta ainda à integração administrar melhor o ingresso de grandes empresas no espaço destinado às transações. As lideranças e os trabalhadores precisam aprender a conviver com um outro quadro de referências (da nova socieda-

⁷⁴ JUNIOR, A. A. G. Mercosul Hoje – *Novos e Difíceis caminhos*. SP, LTR, 1998, p. 40.

⁷⁵ *Práticas de Integração nas Fronteiras*. Porto Alegre. UFRGS, 1995. p.81.

de da informação):- (1). Ênfase maciça em exportação; (2). Redução de idiosincrasias da região; (3). A homogeneização das práticas comerciais; (4). Desvinculação com as regras locais e tradicionais; (5). A criação de uma rede ágil de trocas e informações; (6). A emergência de novas regiões privilegiadas para a reprodução capitalista; (7). A redução sistêmica do controle pelos Estados, que apresentam-se fragilizados.⁷⁶

Como bloco regional - o Mercosul parece estar estrategicamente antenado com o objetivo de fazer uma inserção maior no cenário internacional, e tornar-se um mercado mundializado. Seus passos incipientes foram dados quase prevendo possíveis conflitos e resistências, mas houve uma superação significativa. As visões pessimistas são descartadas no cotidiano da integração, já que a tão noticiada obsoletização do parque industrial não vem representando uma ameaça destrutiva ao futuro do comércio comum.

Existem especialistas como Hirano⁷⁷ que consideram que esses países do Cone Sul foram conduzidos à ideologia neoliberal, mas ocorre que houve uma opção estratégica por uma ampliação da integração, centrada no livre mercado (tecnológico, informatizado, terceirizado, produtivo e competitivo) e como consequência natural há uma permissividade maior para investimentos estrangeiros.

O Mercosul vem passando gradativamente por um período de acomodação do seu potencial comercial, e a fronteira deixa de ser limite - finitude, o lugar da restrição, da plethora de funcionários públicos, espaço do comércio, de serviços, para adquirir outra expectativa. A fronteira tenciona-se e oscila entre a visão eufórica de equipamentos modernos que permitem sua inserção no coração desta economia seletiva e o temor que decorre do desmoronar dos atributos locacionais privilegiados de outro momento histórico (numa escala local).

As cidades do Mercosul vão adquirindo um novo perfil propositalmente, onde se percebe o seguinte: na Argentina as cidades globais são (9 províncias) – Buenos Aires; Chaco; Córdoba; Corrientes; Entre Rios; Formosa; Mendoza; Neuquen e Tierra del Fuego - o que re-

⁷⁶ SCHAFFER, Neiva Otero. *Globalização e Fronteira*. In: *Práticas de integração nas fronteiras*. RGS, Editora da Universidade, 1995, p. 82.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 83.

presenta ligação com Bolívia, Paraguai, Brasil, e Uruguai, fora o parceiro Chile; no caso do Uruguai - se destacam: Montevideo, Artigas, Salto, Paysandú, Las Piedras, Rivera, Maldonado, Colonia, San Jose, tendo conexão direta com Argentina e Brasil; já o Paraguai tem Assuncion, Ciudad del Este, Pedro Caballero, Fernando de La Mora, San Lorenzo, Concepcion, Itapua, Misiones, Alto Paraná, Central, Amanbay, Canendiyu, Chaco⁷⁸ - sendo que faz fronteira com Brasil, Bolívia e Argentina, com fácil acesso ao Uruguai. No Brasil temos cidades globais como Curitiba, Foz do Iguaçu, Florianópolis, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Corumbá,⁷⁹ de modo que se generaliza um alastramento de uma economia globalizada.

Essas cidades hoje são parte de um processo de integração econômica irreversível, apenas vem se ampliando com o decorrer dos tramites jurídicos e novas transações. Existem cidades que estão reivindicando sua presença nesse rol de privilegiados, em função dos progressos feitos. Algumas destas cidades inclusive estão escrevendo uma outra página da história da região. O Cone Sul é atualmente uma região composta basicamente por um mercado de 123 milhões de pessoas - que estão convivendo com maior intensidade e isto implica numa identidade transnacional. Em suma, a integração passa por um momento histórico único, apenas existe um receio de que o Brasil venha assumir uma posição hegemônica como país mais rico.

A sociedade mercosulina é uma sociedade de informação, e como tal merece ser valorizada por toda essa capacidade de inserção econômica, e pelos liames variados. Hoje o Mercosul conta com as mesmas cidades do período colonial, o que faz refletir que a integração aproveita boa parte da vocação política e cultural de cada região. As cidades globais são alavancadas como ícones da sociedade informacional, porém seu passado é reconsiderado.⁸⁰ Mesmo a supranacionalidade parece não violar esse lado característico de cada localidade. Os órgãos supranacionais destacam pelo contrário aquilo que cada província ou cidade - ou departamento tem a oferecer como contribuição.

⁷⁸ *Enciclopédia do Mundo Contemporâneo*. RJ. Editora Terceiro Milênio. 2000, pp. 117, 468 e 582.

⁷⁹ Nota: Fonte - Mapa da divisão territorial do Mercosul - informação IBGE. Vide anexos.

⁸⁰ **BARROSO**. João Rodrigues. *Globalização e Identidade Nacional*. SP. Editora Atlas. 1999. p. 169-171.

A criação de um mercado comum não significa o puro e simples desaparecimento de cidades bases na região, como visto, ocorre até um enlevo geral daquilo que cada cidade pode produzir. São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo, e outras cidades podem participar ativamente do mundo da informação, estabelecendo links importantes⁸¹ para o processo integrativo. Assim como também no NAFTA - com a eliminação das restrições alfandegárias e tarifárias, as então cidades como Toronto, Montreal, Vancouver, Nova York, Washington, Los Angeles, Chicago, Filadélfia, Seattle, Salt Lake City, Miami, México, Guadalajara, Monterrey, Juárez, Puebla, e outras tantas, participam e seguem a nova mentalidade da integração do Norte da América. As cidades são ponto de referência do próprio desenvolvimento regional.

No caso específico do Mercosul, por suas pretensões e aspirações mais ousadas, pode-se imaginar que haja um intercâmbio mais aprofundados dessas localidades e províncias, à longo prazo consolidando uma região melhor acabada. Apesar das assimetrias, as negociações e transações acontecem estabelecendo um cronograma fixo e organizado quanto às pautas comerciais. E vem ocorrendo também o surgimento de novos nichos culturais e referências turísticas. Tem prevalecido uma visão conjunta de modo geral: ênfase no consumo local e na exportação.

As visões de mundo das cidades globais competem naturalmente, mas de maneira visível - aquelas do Mercosul parecem adequar aos caminhos da integração. Até hoje, nem São Paulo nem Buenos Aires, e mesmo nenhuma localidade específica manifestou desagrado aos avanços da integração. Os entraves são setoriais e pontuais, porém não existem regiões inteiras ou comunidades que possam resistir às mudanças recentes. O que existe é uma exclusão territorial que ainda será superada. De qualquer forma, o Mercosul representa uma região estratégica da América, e definitivamente não consiste mais no “quintal” dos Estados Unidos, nem vive mais de favores externos.

⁸¹ Nota: Apesar do colonialismo muitas cidades conseguiram crescer, e o sistema internacional de cidades é o resultado de um só processo em que participavam grupos de interesses tanto do lado colonizador quanto do lado colonizado.

O Mercosul do capitalismo global é uma região pacífica e voltada ao seu desenvolvimento, e tem demonstrado um impulso e poder de barganha nunca imaginado. Gradativamente, tal integração tem conquistado o apoio e o respeito de toda comunidade internacional, em virtude do seu interesse em expandir-se. O Cone Sul representa mais que uma região sem fronteiras, mas uma região forte em vários produtos: Uruguai - setor alimentício; laticínios, açúcar, carne bovina, vinhos; fiação e tecelagem; papel e papelão; produtos químicos; plásticos e vidro; pecuária; artefatos de couro e cerâmica; a Argentina por outro lado: lã, couro e moagem de cereais; a indústria frigorífica; metalurgia; agricultura - trigo, milho, cevada, centeio, cana-de-açúcar, arroz, mate, maçã, pera, ameixa, pêsego; pecuária; e o Paraguai: agricultura - algodão, soja, mandioca, tabaco, arroz, madeira, pesca; pecuária (bovinos); indústria de bens de consumo.

O baixo grau de industrialização do último país, acima mencionado, ainda assim não perturba o crédito conquistado pela região. O volume de negociações no Cone Sul é significativo, senão que abrange na Argentina: a região compreendida por Bahia Blanca, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquém e Rosário; quanto ao Brasil: Espírito Santo, Minas Gérias (parte), Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Mato Grosso do Sul; sobre o Paraguai: metade do seu território aproximadamente; no Uruguai: todo o território.⁸²

Numa sociedade de informação vale mais o Mercosul real, que cresce e se desenvolve de forma nada simbólica. A integração tem que sobreviver à realidade da global governance,⁸³ pois um sistema global de governo atua de modo fluído no cenário internacional. A tomada de decisões de alguns atores afetam diretamente as diversas regiões do mundo. Por isso, o Mercosul vem sendo pensado enquanto organização com arquitetura supranacional, pois atenderia uma nova concepção de poder. Não dá para imaginar uma integração nacional tão bem assentada, no aspecto comercial, não ter uma contrapartida administrativa. Aliás, a amplitude e intensidade dos problemas globais exigem mesmo um bloco regional à altura desse novo cenário mundial.

⁸² VASQUEZ, J. L. *Comércio Exterior Brasileiro*. SP, Editora Atlas. 1995. p. 174.

⁸³ VIEIRA, Lizi. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro, Editora Record. 1997. p. 120.

Como o Estado soberano já não é a melhor instância para a tomada de decisões em escala planetária, torna-se imperiosa a necessidade de regulação em termos mundiais - uma governabilidade global.

Os desafios mundiais que persistem (proliferação nuclear, química, bacteriológica, ataques aos ecossistemas, migrações massivas, fome, drogas, máfias, desemprego e exclusão social massiva)⁸⁴ exigem uma cooperação internacional de fato, pois a mundialização dos problemas e dos comportamentos avançou mais rápido do que sua regulação.

Neste contexto global, numa sociedade de informação - resta ao Mercosul promover seu avanço estrutural, de modo a inserir uma parcela de contribuição nesse cenário instigante. Seria um retrocesso sem precedentes se limitar a uma estrutura intergovernamental alijada desse pano-de-fundo mundial. Uma integração econômica desse estilo (mercado comum) não pode acomodar-se a um conjunto de valores presos às propostas estatais. Além disso, esse sistema vigente no século XXI - não tolera a sugestão de governos isolados, mas está sensível a construção de uma ampla cooperação internacional.

Essa forma de solidariedade é um ideário desta época, apesar dessa explosão do capitalismo global. As redes de informação produzem uma aproximação estratégica para evitar-se os principais conflitos mundiais. Os Estados estão em declínio em meio a toda essa fluência de informações. Não conseguem nem mesmo controlar a sua economia. É por essa razão que se acentua o fenômeno sociológico da manifestação dos regionalismos. Os Estados passam a serem atores que se ocupam dos interesses de um sistema global de interação.⁸⁵

Castells denomina esse Estado que se está consolidando de Estado-rede. Ele se caracteriza por partilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) ao longo de uma rede de instituições. Nos processos de tomada de decisão, o Estado-Nação se

⁸⁴ VIEIRA, L. *Op.cit.*, p. 121.

⁸⁵ DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo. Paz e Terra, 1999, p. 102.

relaciona com instituições supranacionais de diferentes tipos e em diferentes âmbitos, assim como com instituições locais e regionais.

Os países do Mercosul não fazem restrições à supranacionalidade, tanto que aceitam participar dessa cadeia complexa de relações no cenário global. Numa sociedade de informação - o processo de integração abrange os problemas globais, nacionais e locais, e não dá para escapar à longo prazo com soluções ocasionais. O oportunismo político do Mercosul perde terreno para uma discussão mais aprofundada da noção de supranacionalidade.

Subsiste a questão da supranacionalidade quanto ao Mercosul porque numa nova era da informação - a própria sociedade percebe a falência e a ruptura ocorrida entre as instituições governamentais e afins. O mundo do século XXI parece prever que os Estados estarão cada vez mais vulneráveis em suas tarefas básicas, tais como: orçamento, produção, comércio e cobrança de tributos,⁸⁶ o que determina um futuro nada otimista. A fragilidade dos Estados têm gerado a globalização do crime organizado e provocado a consolidação de alianças estratégicas entre redes criminais. O controle da criminalidade passa por instâncias de vigilância mais eficazes, e isto inclui um aparato institucional mais neutro.

A noção da supranacionalidade implica numa provável alternativa contra o crime que vem incomodando mais a sociedade global - a lavagem de dinheiro.⁸⁷ Os Estados não possuem instrumentos para lidarem contra poderosas instituições financeiras multinacionais. Somente organizações supranacionais consolidadas poderiam ameaçar essas estruturas. Ninguém questiona que órgãos supranacionais podem significar uma forma de diminuir a circulação de dinheiro sujo.

A supranacionalidade abrange às questões criminais e principalmente àquelas ligadas a sociedade informacional pós-Weber, onde impera o predomínio de redes de empresas, que

⁸⁶ DUPAS, G. *Op.cit.*, p. 102.

⁸⁷ Nota: Existem cerca de 70 países considerados como paraísos fiscais, e são usados num circuito de evasão fiscal, de modo a ocorrerem as etapas de conversão, dissimulação e integração do dinheiro sujo (Fonte: MAIA, Rodolfo Tigre. *Lavagem de dinheiro*. SP. Editora Malheiros, p. 43.).

acentuam o cosmopolitismo. Essas redes internacionais resultantes de alianças estratégicas são atores importantes monitorados e vigiados por órgãos supranacionais.

A supranacionalidade é aventada hoje porque os governos das nações não estão dando conta dos principais desafios colocados pela sociedade de informação. Segundo Hamish McRae, os organismos supranacionais estão representando poderes superiores, e a U.E. vem demonstrando essa força. E com a presença da moeda única a Europa passa a tomar uma rota ainda mais segura.⁸⁸ No caso do Mercosul - a comparação pode não ser feita na íntegra, mas existe uma margem de mudança devido à instabilidade política de governos e em razão das aspirações da integração.

Os grandes monopólios estatais nacionais estão diminuindo, deixando espaço para monopólios privados internacionais. Estes monopólios gigantesco transnacionalizam seu poder econômico, fixando-se dentro de um território ampliado ou bloco econômico. Essas organizações precisam ser rastreadas e fiscalizadas por entidades superiores, e um órgão inter-governamental não tem autoridade suficiente para intervir nesse processo. Já os órgãos supranacionais possuem mecanismos adequados para dirimir conflitos relativos à concorrência global.

Elementos como capital e informação devem merecer uma maior atenção num bloco econômico, e o Mercosul não pode consentir em que grandes grupos possam agir com total isenção neste sentido. Fora o fato de que a indústria do entretenimento continuará crescendo no próximo século, e a sociedade terá maior disponibilidade de recursos e alta tecnologia. Isto significa que a indústria da informação (estrangeira) - televisão, educação, lazer, esporte, religião - estará influenciando massivamente à sociedade desocupada e desempregada.⁸⁹ Esse fenômeno sociológico pode representar o enfraquecimento ainda maior dos governos, que ficarão reféns de uma população alienada.

⁸⁸ MCRAE, Hamish. *O Mundo em 2020 Política, Cultura e Prosperidade: uma visão do futuro*. Portugal, Publicações Europa-América, 1999, p. 42.

⁸⁹ KUNZLER, Jacob Paulo. *Mercosul e o Comércio Exterior*. SP. Edições Aduanciras, 1999, p. 164.

A supranacionalidade gera desconforto para os grandes grupos privados, pois terão que se submeter a uma legislação comunitária rigorosa, e não ao poder e a ingerência de governos e órgãos consultivos. As ações estratégicas das empresas transnacionais visam maximizar os lucros dos seus investidores pela conquista de novos mercados (mediante o incremento da qualidade). O que diferencia essa situação é a velocidade de difusão da informação. O Mercado financeiro internacional, por exemplo, não pára nunca. Essa dinâmica das transnacionais tem que ser observada de perto, ou senão a região toda pode ser afetada por essa inserção. O poder supranacional impede que haja decisões concorrentes e especulativas no âmbito da integração.

Nas últimas décadas tem ocorrido um processo intenso de concentração na estrutura de produção de vários bens e serviços, desde alimentação até informática. Exemplos conhecidos nesses setores são empresas como Coca-Cola, Pizza Hut e Mc Donald's, que invadem o mercado mundial, principalmente as economias não industrializadas, e gigantes globais como IBM, Digital e Microsoft.

Somente nos Estados Unidos, as cinco maiores corporações - GM, Ford, Wal-Mart, AT & T e Exxon - faturaram US\$ 543 bilhões em 1994, o que equivaleu ao PIB brasileiro, apenas à título de ilustração.⁹⁰

O poder das transnacionais no século XXI é algo inquestionável, mas a integração tem que manifestar um cuidado especial com essa evolução de terreno. O espaço econômico do Mercosul não pode ser invadido por interesses meramente privados. No que pese a força do argumento da difusão planetária - aqui a noção de supranacionalidade entra para justamente emendar essa situação. Aquilo que o Brasil e Argentina não pode fazer para impedir esse avanço das transnacionais, então uma estrutura diferenciada pode estabelecer regras e limites.

⁹⁰ OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins. *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*. SP. Editora UNESP - FAPESP, 1999, p. 250.

Na verdade, o empresariado brasileiro em particular vem resistindo a presença de concorrentes fortes, porém não são favoráveis a atuação de órgãos supranacionais. Houve uma conexão entre o interesse nacional do empresariado e as propostas intergovernamentais. Fica claro que a leitura desses setores é condicionada por resultados imediatos. Não há divergências entre a condução do processo pelo Itamaraty⁹¹ e esse empresariado. Aliás tal grupo nacional se posiciona a favor da decisão de reduzir o escopo do processo de integração.

Porém, a sociedade de informação beneficia as redes de empresas espalhadas pelo mundo, tais corporações são responsáveis por altos investimentos e inúmeros projetos (pesquisas). Não dá para desfazer da condição privilegiada dessas megacorporações, que simbolizam também conquistas da humanidade. A convivência entre transnacionais e os blocos econômicos é inevitável, portanto, se faz necessário um balizamento e um acompanhamento dessas atividades. Não se admite nesse cenário global o abuso de poder por esses atores, mas a integração deve preencher tal laguna legal.

O empresariado nacional no caso do Mercosul vem passando por um aprendizado difícil, pois precisam se organizar melhor e se adequarem ao momento da nova sociedade de informação. A idéia do Mercado Comum não pode ficar indefinida devido à intransigência de setores locais. A integração tem consciência da importância das transnacionais, pois com seu gigantismo tecnológico, elas ajudam a promover um fluxo maior de comércio e investimentos em todo o globo, incentivando a competição e garantindo, dessa forma, o fornecimento de produtos e serviços de alta qualidade e preços baixos.

Depois, na sociedade vigente - a circulação de capital e informação não respeita bem aspectos ligados a regimes políticos, as ideologias, as regras ou a religião.⁹² É mais adequado haver uma contrapartida preventiva pelas integrações, e aqui reside o diferencial da abordagem supranacional, onde tais órgãos propiciam uma espécie de liberdade vigiada. Os inte-

⁹¹ ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. *O Brasil e o Mercosul: Agenda e Precepções dos Atores Sociais*. In: - *Relações Internacionais e Sua construção jurídica*. SP, FTD, 1998, p. 105 e 110-113.

⁹² COTINHO, D. M. *Entenda Globalização: uma fonte de informação para os negócios*. SP, Edições Avançadas, 1998, p. 92.

resses das transnacionais não podem se sobrepor aos interesses comunitários. Os mecanismos intergovernamentais são inofensivos e suficientemente permissivos para tornarem a região insegura e sujeita a todo tipo de especulação financeira.

Os Estados-Membros do Mercosul assinaram em 17 de janeiro de 1994 o Protocolo de Colônia para a promoção e proteção regional de investimentos no bloco de comércio regional. Este acordo estabelece privilégios a nações mais favorecidas além de regulamentar transferências monetárias. Tendo em vista a qualificação para benefícios estabelecidos pelo protocolo os investimentos devem ser efetuados em moedas conversíveis, de acordo com as regulamentações adotadas pelo país receptor de tais privilégios. O Protocolo de Colônia recebe a moeda conversível para o envio de fundos e repatriamento de capital; pagamento de taxas de juros; dividendos ou lucros; reembolso de empréstimos, pagamentos de direitos de exploração de patentes (royalties) e taxas contidas no acordos referentes à propriedade intelectual; indenizações e também outros propósitos estabelecidos.

Ora, esse protocolo é ainda uma peça diplomática que coloca um mínimo de regras uniformes, algo incipiente em termos de integração. Além do que não existe no Mercosul como já vimos, um sistema de solução de disputas adequado. O Brasil somente comporta um grande número de litígios. Essa discórdia produzida pelo sistema intergovernamental tem merecido uma posição firme de países como Argentina, Uruguai e Paraguai. Propuseram a criação de uma corte de justiça regional, à semelhança da Corte de Justiça Européia.⁹³ Essa iniciativa na realidade não repercutiu bem e foi muito criticada pelo ministro das Relações Exteriores, logicamente por configurar uma atitude prematura frente ao presente estágio de integração econômica.

A verdade é que o Mercosul vem passando por uma situação em que há uma demanda mais complexa, exigindo-se urgentemente um mecanismo de negociação e solução de controvérsias permanente e flexível (OLIVEIRA, M. A. G. 2002: 68).

⁹³ GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. - *Essays on International Law. – Ensaio sobre direito internacional*. SP, Observador Legal. 1999, p. 190.

De fato, a posição à favor da criação de um órgão supranacional é uma constatação fática desde o início do processo, e a maioria esmagadora dos Estados Membros se colocou favorável ao intento. Hoje, a situação revela que o presente sistema de resolução de controvérsias é imperfeito. Existe a cogitação da busca de um modelo similar ao do NAFTA.

Concretamente, no momento vem sendo divulgada uma ação em favor de um denominado: acordo de investimento multilateral. Os próprios países interessados seriam responsáveis por uma efetiva regulação. A tentativa maior é a de garantir atrativos aos investimentos estrangeiros. Ocorre que o mundo atual - a sociedade de informação não vem convergindo para esse tipo de solução simplificada.

Os governos querem lidar com a volatilidade dos mercados financeiros e com a anomia reinante no cenário, mas estão totalmente fragilizados neste sentido. Isto resulta na constante e persistente proposta de viabilizar uma institucionalização efetiva em detrimento de alternativas incertas. A supranacionalidade pode representar no fundo uma atração de recursos para investimento direto (à longo prazo), ao contrário do que a América Latina vem vivendo com um alto fluxo de recursos especulativos. O capital mais volátil pode impor restrições à condução da política monetária e cambial, além de deixar os países relativamente mais susceptíveis a crises externas.

A região do Cone Sul sofre mais os efeitos do capital especulativo, em razão da instabilidade macroeconômica. Esses países do Mercosul sentem mais os impactos reais da instabilidade do mercado de capitais. Os ajustes macroeconômicos são necessários para o bem de todos Estados Membros. Ao contrário da Ásia, a América Latina vem recebendo cerca de 65% de todo hot money a ela direcionado, o que significa que a qualidade do capital atraído é baixa, além de ser volátil. O Mercosul carece de avanços no lado real da economia. Com medidas macroeconômicas harmoniosas - se torna possível a entrada líquida de investimento direto que propicia crescimento econômico mais rápido (e fortalecimento da moeda).⁹⁴ Os países do Cone Sul temem realmente uma crise externa, pois não conseguiram ainda manter o vigor do equilíbrio macroeconômico. As crises ameaçam significativamente

⁹⁴ OLIVEIRA, F. A. M. *Op.cit.*, p. 254.

as economias domésticas, principalmente com uma eventual fuga de capitais. É por isso que os países estão fazendo restrições para limitar capitais voláteis e afastar o fantasma dos choques externos.

Diante deste cenário, pode-se concluir que o binômio informação-capital nessa era de transformações rápidas faz toda diferença na condução do processo de integração. Os países do Mercosul não possuem um controle seguro⁹⁵ deste panorama internacional, e ninguém nega que esse binômio possa ter desdobramentos negativos no decorrer do atual processo. Fora as medidas macroeconômicas - o Mercosul precisa urgentemente de mecanismos supranacionais para um gerenciamento externo mais eficaz. Os Estados Membros são impotentes como agentes condutores das decisões referentes às informações e ao fluxo de capitais. O mundo dinâmico da informação do século XXI pertence mesmo aos órgãos isentos de pressões e comprometidos integralmente com o novo sistema de valores do capitalismo global.

Depois essa estrutura pode tratar das questões relativas à internacionalização da cultura . O poder cultural pode gerar um espaço de difusão de idéias, mas pode também criar tensões e conflitos diversos, ampliando os “ganhos” e domínios das transnacionais. Com uma legislação comunitária - tais corporações terão que respeitar as susceptibilidades da população alcançada. A extensão dos estragos em comunicação serão menores, caso haja na integração meios de inibir essa divulgação desenfreada de informação.⁹⁶ O supranacionalismo pode evitar uma espécie de “imperialismo” informacional (em algumas situações), ou mesmo a construção de impérios em região sem fronteiras.

⁹⁵ Nota: Observação importante - cerca de 80 empresas controlam 75% do mercado internacional das telecomunicações, não será exagerado dizer-se que as idéias e imagens ocidentais dominam aparentemente o mundo inteiro.

⁹⁶ Nota (2): As principais cadeias de notícias do mundo dão ampla cobertura jornalística às transnacionais em detrimento dos governos e das sociedades constituídas, e isto gera um comportamento acomodado de aceitação dessas realidades. Não dá para achar que o Mercosul, EU, ASEAN, NAFTA possam receber menos importância que grandes corporações. O espaço noticioso deve contrabalançar esse poder transnacional com a força comunitária das integrações. Basta notar que os atores responsáveis pela agenda internacional hoje são essas organizações. Que os Estados estão enfraquecidos é um fato, mas é preciso entender que num mundo sem fronteiras - a construção comunitária merece mais espaço. A mídia internacional precisa reservar espaço para os avanços estruturais dessa novas regiões, pois a longo prazo pode haver o desmerecimento desses patrocínios e parcerias tendenciosas. (vide anexos)

No que pese os avanços dos EUA, Japão e Europa Ocidental em tecnologias de informação, tais auto-estradas eletrônicas (digitais) não podem ser aceitas com um permissivismo total. Acabar com a autonomia cultural de uma comunidade regional cria uma dependência destrutiva, e somente mudanças estruturais podem à longo prazo eliminar essas dificuldades reais.

Por essa razão, a opção de uma institucionalização efetiva no Mercosul gera tanta intolância, pois ameaça até mesmo o fluxo e o domínio das informações. Mesmo que isto não represente uma autonomia integral, pode criar condições objetivas para um maior controle daquilo que é divulgado. Restringir a liberdade das transnacionais é um desafio ao alcance de órgãos preparados para evitar uma exploração maciça de informações (contrárias aos objetivos da integração), e reforça até mais a tese de que os interesses comunitários devem prevalecer sobre qualquer forma de negócio aparentemente bem intencionado,⁹⁷ mas que revela o anseio externo de criar maior fonte de remessa de capitais.

⁹⁷ Nota: Por muito bem intencionadas que estejam - as transnacionais politicamente, elas tendem a exercer um efeito negativo sobre o desenvolvimento autônomo dos países, e a sua presença apenas beneficia as elites metropolitanas. Não estão interessadas em transferir perícia técnica. (Fonte: LYON, David. A sociedade da informação. OEIRAS. Celta Editora, 1992, p. 139.).

6. OS ENTRAVES JURÍDICOS – A FALTA DE HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES

Temos que considerar que um dos maiores entraves apontados hodiernamente acerca do Mercosul – é o da falta de harmonização jurídica dos Estados-partes. Tanto Brasil como Argentina estão longe de buscarem um acordo nesse particular, tanto que suas aspirações ainda se equivalem quanto à liderança estratégica na região. Mas não se conseguem estabelecer uma aproximação convincente no aspecto do direito aplicado à integração regional.

Os países sul-americanos são tradicionalmente dualistas. Já percebemos que o regramento jurídico do Mercosul está longe de poder ser denominado “comunitário”. É preciso fazer uma avaliação objetiva do relacionamento entre as regras de direito internacional público e a ordem jurídica interna¹ dos Estados-partes do Mercosul.

É preciso notar que o universo internacional demanda um tratamento diferenciado, e a sociedade globalizada cobra uma postura adequada aos novos tempos. Esses países são desafiados a tomarem melhores decisões acerca da posição referente ao direito público e o direito interno. Isto afeta diretamente as relações dos próprios países, e pode dificultar mais nos avanços estruturais da integração.

Os países do Mercosul precisam tomar iniciativas no sentido de ajustarem suas legislações da melhor forma, pois qualquer sistema decisório mais sofisticado exigirá uma contrapartida constitucional. O Brasil tem uma postura desacelerada neste aspecto, e revela uma concepção mais atrasada. Protelar essa harmonização pode ser sintomático.

¹ JUNIOR, Armando Álvares Garcia. *Conflito entre normas do Mercosul e direito interno*. São Paulo. Ed. LTR, 1997, p.182.

6.1 – A POSTURA DA ARGENTINA QUANTO À RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E DIREITO INTERNO

A Constituição da nação Argentina foi sancionada em 1º de Maio de 1853 e reformada em 1850, 1866, 1898, 1957 e 1994. Seus principais dispositivos serão referidos para uma avaliação crítica.

O artigo 27 reza da seguinte maneira:

*“El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.”*²

*Art. 31*³ - *Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto del 11 de noviembre de 1959.”*

Segundo Calixto² e Armas Barea⁴, pode-se observar que a jurisprudência da Corte Suprema Argentina, aplicou diretamente normas de direito internacional consuetudinário (costumeiro) e convencional, quando inexistia a norma interna contrária.

Contudo, reconhecia também o primado da Constituição quando confrontada com regras internacionais.

² JUNIOR, A. A. G. *Op. cit.*, p. 182.

³ *Ibid.*, p.183.

⁴ ARECHAGA, Eduardo Jimencz. *El Derecho internacional en un mundo en transformación*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994, p. 141 a 164.

O mesmo autor afirma que os arts. 27 e 31 consagram a realidade da prevalência da Constituição, equiparando os tratados internacionais às leis federais.

Aliás, é bom notar que na Argentina inexistia qualquer reconhecimento da hierarquia superior dos tratados internacionais sobre a legislação infraconstitucional.

Somente em 1994, a reforma constitucional veio consagrar uma mudança de postura. Após a entrada em vigor da Constituição, a Corte Suprema proferiu, reforçando essa nova orientação, em que há a aplicação dos acordos internacionais.

E mais ainda, pode-se registrar, que por ocasião da reforma de 1994, além de se refletir outra posição, previu expressamente os tratados de integração (artigo 75, Inciso 24).

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

O texto acima é incisivo e não obstaculiza um avanço estrutural, tanto que fala diretamente de um desenho institucional novo e que será responsável por lidar com normas internacionais⁵. A supremacia dessas leis sobre as nacionais é para dar estabilidade e segurança jurídica à integração⁶.

Um aspecto inovador deste inciso reside na expressão as normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis, ou seja, em consequência da aprovação de tratados de integração que deleguem competência ou jurisdição a organizações supraestatais. Isto diz respeito às Decisões, Diretivas e Resoluções adotadas pelo Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul, respectivamente.

⁵ DROMI, R. *La Constitución Reformada*. Buenos Aires. Ciudad Argentina, 1994. p.38.

⁶ *Ibid.*, p.38.

Segundo a professora Elizabete Accioly⁷, com esse texto se consagra a figura da supranacionalidade quando se refere à aprovação de tratados de integração, com delegação de competência a organizações supraestatais, dispondo, inclusive que estas normas são hierarquicamente superiores às nacionais.

Sobre a base da supremacia dos tratados – a primazia, como também é chamada – é que deve sobressair que, independentemente do caráter supranacional ou não de um sistema de integração, o reconhecimento da supremacia dos tratados é indispensável para garantir a integridade do sistema em relação às normas nacionais, ainda que criadas posteriormente ao tratado⁸.

É certo que essa situação não justifica a não aplicação de órgãos supranacionais. Independente de qualquer sistema deve prevalecer esse entendimento.

Deve ser compreendido que o Tratado de Assunção e os Protocolos Adicionais, diferentemente dos tratados da UE, não tem outorgado ao Conselho nem a outros órgãos do Mercosul, a faculdade de regular de forma direta mediante normas de conteúdo geral a atividade dos particulares.

Segundo Florência Gonzalez, nem no Tratado de Assunção, nem mesmo nos acordos posteriores como no Protocolo de Brasília e Ouro Preto (nem no ALADI), não se pode falar de um direito derivado de aplicação direta aos particulares.

Fica claro que a ausência da faculdade dos órgãos do Mercosul de ditar normas diretamente aplicáveis, confirma o caráter intergovernamental do sistema Mercosul, caráter que está reconhecido pelo Protocolo de Ouro Preto.

⁷ ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e U.E. – Estrutura jurídico-institucional*. Curitiba, Juruá, 1996. p.120.

⁸ OLDEKOP, Florencia. G. *La integración y sus instituciones*. Argentina, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p.202.

É preciso entender que na Europa – é comum se incorporar às diretivas no contexto do direito nacional. As decisões e regulamentos produzidos pela U.E. são aplicáveis diretamente a propósito.

6.2 – A POSTURA DO PARAGUAI EM RELAÇÃO AO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E DIREITO INTERNO

A Constituição Nacional da República do Paraguai, de 20 de junho de 1992, determina:

Art. 137 - Da Supremacia da Constituição.

“La ley suprema de la Republica és la constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencias, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.”

Art. 141 – De los Tratados Internacionales

“Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley del Congreso e cuyos instrumento de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137”.

Art. 142 – De la Denuncia de los Tratados

“Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución”.⁹

Art. 143 De las Relaciones Internacionales

“La Republica del Paraguay, en sus relaciones internacionales – acepta el derecho internacional...”

⁹ JUNIOR, A A G. *Op.cit.*, p.186.

A posição do Paraguai é bem transparente e lúcida com relação à integração, e principalmente no aspecto referente às relações internacionais, incorporando em sua carta magna várias indicações da busca integral de uma alternativa viável. Como comenta a professora Accioly, a constituição paraguaia prevê simplesmente o instituto da supranacionalidade¹⁰.

De todos países-membros do Mercosul é aquele que explicita em sua constituição abertamente a defesa do instituto, e encaminha isto seguramente para o desenvolvimento do mercado comum.

Passamos a evidenciar o texto do artigo 145 da Constituição paraguaia – que é bem focado na questão envolvida, e que demonstra que esse Estado-parte está alinhado com a modernidade política e que pelo menos construiu um espaço mínimo para a adoção da estrutura cabível na institucionalização.

Art. 145 – Del Orden Jurídico Supranacional

“La Republica del Paraguay, en condiciones de igualdad com 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”¹¹.

Do exposto, vê-se que o Tratado de Assunção está situado hierarquicamente entre a Constituição e as leis ordinárias. Devido à natureza intergovernamental, as decisões, diretivas adotadas no âmbito do Mercosul não foram contempladas em expressões genéricas do tipo regras oriundas de organizações supranacionais.

Fora feita uma alusão à supranacionalidade, e tudo indica que houve um preparo para um futuro próximo conformar esse texto em algo mais consolidado. O Paraguai não recua diante das propostas de criação de órgãos supraestatais.

¹⁰ ACCIOLY, E. *Op.cit.*, p.120

¹¹ JUNIOR, A A G. *Op.cit.*, p.187.

Exigir a aprovação do Congresso Nacional¹² nesse contexto para aprovar uma ordem jurídica referente à institucionalização pode parecer um erro, mas é a saída encontrada para avançar e promover a transição qualitativa para um outro desenho institucional. Os próprios parlamentares democraticamente precisam romper com as amarras da intergovernamentalidade. Como se vê, a vontade política das autoridades do Congresso podem referendar um processo, que parece hoje irreversível, já que é discutido como o grande dilema desse final de século.

O que repercute mais nessa abordagem é a pretensão de adotar um sistema institucional diferenciado ao que vem sendo desenvolvido, e isto demonstra uma visão de longo alcance.

A supranacionalidade se justifica no Paraguai, porque colabora diretamente para o desenvolvimento amplo da sociedade latina.

O artigo 145 da constituição paraguaia traz exatamente na íntegra uma posição acerca da ordem jurídica supranacional¹³. Não utiliza a palavra institucionalização, como recomenda o professor Fernando Mourão, mas mostra as condições para que se garanta uma estrutura mínima. O texto se reporta diretamente à institucionalização já que admite a criação institucional supraestatal que possa dar suporte social, político, jurídico à cidadania global do Cone Sul. Em síntese, explicita que há preocupação com a justiça, a paz, os direitos humanos e tudo mais que se relaciona à região.

Há quem afirme que nesse texto há apenas uma alusão passageira à estrutura supranacional, mas não se pode esperar isto de uma constituinte ou mesmo da pretensão do legislativo. A utilização de expressões vagas fica por conta de juristas e interpretações de caráter técnico, porém, prevalece no texto a vontade da sociedade paraguaia de deixar espaço para um processo diferenciado de integração.

¹² ACCIOLY, c. *Op.cit.*, p.120.

¹³ VENTURA, D.F.L. *Op.cit.*, p.70.

No que pese a crise institucional atual do Paraguai, mesmo assim podemos observar a boa fé com que ingressou na integração regional, e quanto coloca de esperança social e política na continuidade desse projeto do Mercado comum. Trata-se de um país instável no ponto de vista institucional, mas que demonstra sua força ao explicitar um melhor entendimento da parte organizacional do Mercosul.

Não dá para negar que o Paraguai vem mandato a mandato consolidando a democracia, mas demonstra por outro lado uma conscientização da seriedade da integração e suas implicações para mudanças estruturais no futuro.

Fora feita uma pesquisa no Paraguai acerca dos organismos do Mercosul – e o resultado é de que 40%¹⁴ das pessoas entrevistadas eram favoráveis amplamente a se transferir às decisões da integração a um órgão comunitário capaz de atuar em certas questões cruciais. Não se pode impedir que as mudanças estruturais do mundo político globalizado cheguem à sociedade.

A admissão da constituição paraguaia não é lacunosa nem deficiente, pelo contrário, expressa a vontade coletiva de uma sociedade que entende o seu tempo e sabe que as transformações são inevitáveis.

6.3 – A POSTURA DO URUGUAI EM RELAÇÃO AO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E O DIREITO INTERNO

A Constituição da República Oriental do Uruguai, de 2 de fevereiro de 1967, com as reformas de 1989, 1994 e 1996 (mais recente) – contém os seguintes dispositivos relacionados à questão:

¹⁴ ACHARD, Diego. *Estudio de la Variable Política*. B.A., BID-INTAL, 1993, p.22.

Art. 6º - “En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos”.

“La República procurará la integración social y economía de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas”¹⁵.

Inexiste na Constituição uruguaia qualquer artigo que aluda à delegação de poderes a organizações internacionais. A Carta não contempla também expressamente a hierarquia de normas. Sabe-se, contudo, que os tratados submetem-se ao controle constitucional exercido pela Suprema Corte de Justiça.

O art. 239, em seu primeiro inciso, determina:

“A la Suprema Corte de Justicia corresponde:

1) Juzgar a todos los infractores de la constitución, sin excepción alguna; sobre delitos contra Derecho de Gentes y causas de Almiraantazgo; en las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones com otros Estados; conocer en las cuasas de los diplomáticos acreditados en la República, en los casos previstos por el Derecho Internacional...”

Como afirma a professora Dra. Accioly¹⁶, esse inciso acrescentado na reforma de 94 vem apenas fazer alusão à integração regional, sem comprometimento com a supranacionalidade, e nem mesmo mostrando pré-disposição em acatar as normas de direito internacional.

Não há no Uruguai em sua constituição federal, sem dúvida, uma definição de hierarquia normativa entre regras internacionais e nacionais¹⁷.

¹⁵ Constitución de la Republica Oriental del Uruguay. Montevidéo: Câmara de Senadores. 1986.

¹⁶ ACCIOLY, E. – Op. cit., p. 121.

¹⁷ Ibid., p. 75.

Parece claro que há um caráter restritivo pela constituição uruguaia, pois impõe a exclusividade nacional para estabelecer as leis vigentes naquele território. De outra parte, define-se a integração latino-americana como algo que deve ser procurado, mas tendo como prioridade à defesa comum da produção local e a complementação de serviços públicos.

Então, isto quer dizer que há uma preocupação doméstica por parte desse país-membro do Mercosul, e que sua visão ainda é bastante centrada na realidade nacional¹⁸. Nenhuma dessas teses levantadas é suficiente para a composição de um mercado comum na região. O maior entrave parece ser a conservação de estruturas e um nacionalismo extremado que impede ver a formação de algo que possa transcender o conhecido.

Seria uma interpretação forçada alegar que dessa Constituição Federal haveria uma alternativa à ordem jurídica comunitária¹⁹. De fato, longe disto, parece existir um consenso em torno de ideais internos e que apenas acenam para possíveis demonstrações de agrado em relação à integração. Aliás, não há no texto qualquer alusão direta ao Mercosul. Seria hipocrisia alegar que nesses países há uma defesa incisiva da integração regional, em particular do Mercosul.

O discurso presidencial evidencia a importância do Mercosul, e mesmo da observância do direito internacional, e o próprio Sr. Sanguinetti já fez isto, porém em matéria de legislação a presença da integração é mitigada. A força jurídica do Mercosul não pode ser questionada, depois do Tratado de Assunção, mas continua havendo omissão por seus membros quanto à incorporação de leis e normas comunitárias.

Como vimos, até hoje só o Paraguai facilita o caminho até para se consolidar a formação de um mercado comum na região. Isto mostra que existem interesses contrários e resistências singulares ao desenvolvimento regional (quanto ao alcance da integração).

A visão do parlamentar uruguaio é medida no contexto em que opta por um tipo particular de solução de controvérsias, a tal arbitragem. Daí resultar um parecer não favorável à

¹⁸ VENTURA, D.F.L. *Op.cit.*, p.75.

¹⁹ DROMI, Roberto. *Derecho Comunitario*. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 1995. p.671.

institucionalização. A solução dada pelo Uruguai é tímida e configura um perfil institucional acomodado (uma alternativa viável a permanência do “status quo”).

O Uruguai sempre manteve uma preocupação relativa quanto à integração, e a sua constituição mostra uma posição até radical em favor da soberania nacional. O art.4º da Constituição Federal uruguaia é um convite à reflexão sobre a dificuldade de adesão às novas questões hoje emergentes no mundo.

Para esse país é admissível até a composição de um Tribunal Independente ou Corte de Justiça²⁰, mas lamentavelmente, sua constituição não abre espaço para decisões dessa ordem. Os interesses nacionais estão tão arraigados nesse texto constitucional, que sobra pouco espaço para as relações internacionais, suas leis e normas, e mesmo para o direito internacional.

A completa ausência de vontade política, demonstrada principalmente pelo Brasil, para dotar as instituições do Mercosul de um caráter supranacional está clara na afirmação, aliás desnecessária, da natureza intergovernamental dos órgãos com poder normativo, presente no Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 2º²¹.

De todos esses países, incluindo o Uruguai, o Brasil, como veremos – tem enormes dificuldades a serem superadas. Não existe uma regulamentação das relações entre o direito interno e o direito internacional.

²⁰ Nota: Mesmo sendo uma integração intergovernamental a tendência à supranacionalidade já se mostra clara. Primeiro, estando presente nas intenções dos governos (como o uruguaio), quando vislumbram a possibilidade de conformação no futuro de um mercado comum. (Fonte: MARIANO, Marcelo Passini. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. SP, Aduanciras, 2000, p. 105.

²¹ Nota (2): A soberania do Estado é motivadora da opção pela intergovernamentalidade. Os países latino-americanos, dentre eles, os países do Mercosul, possuem forte apego à soberania absoluta à tradição presidencialista e às instituições nacionais, tais como o Judiciário, que não vê com bons olhos o compartilhamento do poder jurisdicional. Diversos especialistas defendem que países em situações de crise, geradas pela vulnerabilidade e instabilidade - não possuem condições de criar instituições supranacionais. Duas teses correntes são indicadoras dessa posição: uma estrutura institucional dispendiosa e devido a virtude no estágio atual do Mercosul (fase de União Aduaneira). (Fonte: MELO, Adriane Cláudia. *Supranacionalidade e Intergovernamentalidade no Mercosul*. In: *O Mercosul em Movimento II*. Porto Alegre. CCSH-UFSC, 1999. p.31 - e tb. ROSA, L.F.F. *Mercosul e Função Judicial*. SP. Ltr. 1997. p.116).

6.4 – O SISTEMA BRASILEIRO – SUA POSIÇÃO PECULIAR

As constituições brasileiras, ao contrário da grande maioria das cartas constitucionais modernas, reiteradamente deixam de fazer a regulamentação das relações entre o direito interno e o direito internacional. A grande omissão do país se dá nesse sentido, segundo o entendimento de alguns autores²².

A vigente Constituição Federal de 1988 contém as seguintes disposições atinentes aos temas em questão:

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

I – a soberania; (...)

Art. 4º - A República Federativa do Brasil, rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – Independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV - não intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

²² MELLO, Celso D. Albuquerque. *Revista de Ciências Sociais*. Ano I – n.1. Rio de Janeiro: Universidade de Gama Filho, 1995.

*Parágrafo único - A República Federativa do Brasil, buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latina americana de nações.*²³

Diante do presente texto, Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins²⁴ concluem que o dispositivo deixa certo que o país conta com a autorização constitucional para buscar sua integração em uma comunidade latino americana de nações. Parece que inexistem controvérsias no que tange a esse permissivo constitucional para a negociação de acordos com este caráter.

No entanto, é preciso ressaltar que o próprio texto não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania, ou se envolver a possibilidade de integração em organismos supranacionais.

Segundo a autora Deisy de Freitas²⁵, a mera existência do artigo implica uma opção pela institucionalização. Do contrário, ele seria desnecessário, posto que organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outro lado, a expressão utilizada integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente associativo.

Um estudo mais técnico afirmaria que não se cogitaria constitucionalmente da transferência de soberania para organizações supranacionais.

Um organismo com poderes de decisão e implementação que prescindisse do modelo de aprovação intergovernamental da posterior aprovação pelo legislativo nacional abririam caminho para a aceitação da primazia do direito comunitário e seu efeito direto.

²³ Nota: É certo que da forma como se encontra estruturada a ordem jurídica - interna brasileira, um ou vários procedimentos legislativos serão necessários para incorporar algumas normas comunitárias mercosulianas ao direito pátrio, e que sua recepção não se operará automaticamente. A pregada criação da comunidade latino-americana de nações tem sua pedra fundamental no próprio texto constitucional. O mencionado parágrafo único do art. quarto - da CF-88 foi um ato de vontade soberana do constituinte. Nenhuma disposição contida no texto maior pode ser ociosa. é princípio de Direito Constitucional. Tal normativa possibilita, no futuro próximo, a criação de um mercado regional na forma do Mercosul e demonstra que há uma aspiração de que a integração seja ampliada. (Fonte: BASTOS, Celso Ribeiro. *Mercosul: lições do Período de Transitoriedade*. SP, MDC, 1998, p. 11-12).

²⁴ Extraído da Obra: *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. I. São Paulo. Saraiva, 1988, p.464.

²⁵ VENTURA, D.F.L., *Op.cit.*, p.62.

A acanhada evolução institucional do Mercosul está a confirmar a tese de Best (1993) de que não há sistema institucional, por melhor estruturado que esteja, que possa fazer funcionar um projeto de integração quando há resistência dos Estados-membros²⁶.

O apego excessivo ao conceito de soberania estatal – como já fora visto nesse trabalho, nas palavras de Casella²⁷, ou, à visão da soberania estigmatizada pelo nacionalismo, que esquece ser o Estado um meio e não um fim em si mesmo, revela uma visão ultrapassada da sociedade internacional.

A consequência principal dessa realidade é a introdução de novas fontes de direito, cuja origem coloca-se além da soberania estatal, mas que necessita, em última instância, do reconhecimento pela ordem constitucional, sem o que perde a possibilidade de expressão.

Pescatore (1992) fala da importância de se introduzirem cláusulas de abertura nas Constituições, capazes de adequarem a ordem jurídica do Estado à realidade de uma sociedade internacional independente.

O que nos falta é um princípio fundamental, como o do art.5º do Tratado de Roma, repetido no art.5º do Tratado Constitutivo do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, no qual se expresse o compromisso irretroatável dos Estados em assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, uma obrigação positiva, e, ao mesmo tempo, evitar medidas que dificulte a realização dos objetivos do Tratado, uma obrigação negativa.

Uma norma desse calibre pavimentaria o caminho para a afirmação da superioridade das normas emanadas da organização, em detrimento da legislação nacional. Mas, deliberadamente tal não pareceu ser a intenção do Mercosul²⁸.

²⁶ ROSA, L.F.F. *Op.cit.*, p.116.

²⁷ CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul – Exigências e Perspectivas*. São Paulo, Ltr. 1996. p.92.

²⁸ Nota: A UE caracteriza-se por um sistema institucional único no seu gênero. o qual a distingue das organizações internacionais clássicas. Ao subscreverem os Tratados de Paris e Roma - os Estados-Membros passaram a autorizar diversos atos de delegação de soberania em benefício de órgãos independentes, os quais representam, simultaneamente, os interesses nacionais e comunitários, estando interligados por relações de complementaridade de que decorre o processo de decisão. (Fonte: SILVA, R.L. *Direito Internacional Público*. BH, Del Rey, 1999. p.227).

Torna-se indispensável, portanto, a análise do tratamento constitucional dos Estados-membros do Mercosul, no que concerne às relações entre a norma internacional e a norma nacional, para que se possa dar resposta à questão da vigência das normas do ordenamento comunitário no âmbito dos ordenamentos dos Estados.

6.5 – A FALTA DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA E SEUS DESAJUSTES

Como se tem visto, o Mercosul carece de melhor ajuste e suporte jurídico, para que a sociedade da integração possa se apoiar em algo sólido. Os cidadãos latinos querem ser respeitados e funcionarem como participantes do processo. Apesar, que sem dúvida, falta ainda uma maior militância popular na integração, mas isto vem com a consolidação da estrutura institucional (que faculta esse acesso democraticamente).

Essa falta de harmonia na legislação provoca um certo obscurantismo político. Acaba surgindo pelos Estados-membros trocas de sugestões e soluções meramente governamentais. Tais alternativas perecem com o tempo, e não se demonstram fortes para uma integração perene.²⁹

A estrutura orgânica do Mercosul, como já se viu, possui caráter intergovernamental. A audiência, que daí decorre, de um poder comum, capaz de fazer interpretar e garantir a aplicação das regras que emanam do bloco, pode ser mais um indício da impossibilidade de conceber tais regras como uma ordem jurídica.

²⁹ Nota: Um ordenamento jurídico, tomado em seu conjunto, só é válido se for eficaz. É preciso que exista alguém legitimado a exercer a força para garantir que as conseqüências atribuídas pelo ordenamento aos fatos se materializem. O exercício desta força também é regulado pelo mesmo ordenamento. A discussão da eficácia da regra de direito internacional não pode ser protelada. Como Bobbio sustenta deve prevalecer um direito positivo universal. Falta ao mercosul por suposto então, um poder comum, capaz de fazer interpretar e garantir a aplicação das regras que emanam do bloco, pode ser mais um indício da impossibilidade de conceber tais regras como uma ordem jurídica. (Fonte: BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. São Paulo, Polis, Brasília, Ed. UNB, 1989, p.165).

A pergunta a fazer seria a seguinte: - Qual seria a norma fundamental desta ordem? Nenhuma, exceto cada uma das normas fundamentais das quatro ordens nacionais.³⁰

Como se produziria à eficácia destas regras e dos fatos por ela juridicizados? Segundo Guido Soares, é sustentado que: *no caso do Mercosul, por tratar-se de uma organização por enquanto de natureza intergovernamental (com graus mínimos de supranacionalidade), as afirmações sobre a vigência dos atos da organização do território dos Estados Partes, dependerão de um exame casuístico de cada qual e da efetiva internalização que os referidos Estados Partes tenham realizado, de boa fé e na consciência da efetiva aplicação das normas do Tratado de Assunção de 1991, (dada à inexistência de dispositivos que realizem tal internalização)*³¹.

Segundo uma avaliação feita recentemente, das trinta e quatro decisões tomadas pelo CMC até 24 de setembro de 1993, vinte e quatro não ensejaram a adoção de medidas legais visando a sua internalização no Brasil, enquanto uma mereceu ato administrativo, três foram enviadas ao Congresso e uma já estava contemplada na ordem brasileira. Das outras cinco – quatro estavam em fase de implementação e uma já estava implementada.

Quando às Resoluções GMC, que foram cento e quarenta e sete até 24 de setembro de 93, setenta e sete entre elas mereceram referência ao dispositivo letal adotado. Destas, sessenta e três simplesmente não ensejaram a adoção de medidas legais visando sua internalização no Brasil; dez Resoluções ocasionaram atos administrativos e quatro já estavam contemplados na legislação nacional. Segundo o estudioso Guido Soares³², é possível concluir que a efetiva internalização das normas³³ do Mercosul parece depender das *decisões isoladas* das Autoridades internas de cada Estado-Parte.

³⁰ SOARES, Guido. A atividade normativa do Mercosul, nos dois primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção: um balanço positivo? Boletim de Integração Latino Americana, Brasília: MRE, n.12, p.7-44, jan/mar.1994.

³¹ SOARES, G. *Op.cit.*, p.7-44.

³² O próprio Guido Soares afirma que inexistente um Diário Oficial do Mercosul e o Boletim de Integração Latino-americana acumula, entre outras, a atividade de veículo de publicação oficiosa das normas expedidas pelo Mercosul.

³³ Obs: essas normas teriam que possuir maior representatividade num cenário de institucionalização.

Depreende-se deste levantamento objetivo, que a ampla maioria das decisões dos organismos do Mercosul, no período de transição, não foram (lamentavelmente) objeto de incorporação pelas ordens nacionais. E aqui reside o impasse hoje vivido por essa integração, apesar de conciliações em outros setores e atividades. Esse trabalho denota claramente que tal internalização operou-se sobretudo através de atos administrativos do Poder Executivo.

Fique claro o seguinte entendimento, no confronto entre ato administrativo com lei ordinária ou dispositivo constitucional, certamente prevalecem os segundos. Não, há, portanto, nenhuma segurança jurídica neste tipo de incorporação.

Prevalecem acima de tudo portarias, decretos administrativos, circulares e resoluções, o que não constitui para a integração as alternativas adequadas a sua sobrevivência internacional. Sociologicamente, a instituição sofre de uma representação inacabada, ou seja, precisa ganhar o status de integração que não dependa dos foros políticos (unicamente e unilateralmente). O Mercosul não pode ficar na dependência frágil de atos administrativos, quando suas decisões precisam ter uma dimensão equivalente ao seu significado no cenário internacional.

O que se questiona aqui é a segurança jurídica existente na integração. Esse perfil não se alterou por esses anos recentes, e é preocupante a passividade com que se administra essa coisa. Como isto se constitui na essência da organização, então fica comprometida, portanto, a tentativa de ampliar os horizontes da integração.

Não fora ao acaso que a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), analisando a evolução dos processos de integração regional em 1995, tenha constatado “sombras” no plano institucional do Mercosul e concluído pela necessidade de adotar mecanismos mais adequados de solução de controvérsias, acompanhado de uma harmonização de políticas econômicas³⁴.

³⁴ COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Balance preliminar de la economía de America Latina y el Caribe 1995. Santiago de Chile: ONU/CEPAL, n.585/586, dez.1995, °39.

É preciso refletir que essas sugestões não podem se tornar rotinas, ou seja, é necessário adquirir uma estrutura definitiva, sem motivação para permanecer dependendo de decisões provisórias. O mundo globalizado e neoliberal exige organização e instituições fortes. O Mercosul tem que criar o seu futuro enquanto organização apropriada ao seu cenário de atuação. Não pode ser dependente de decisões unilaterais ou resoluções meramente administrativas.

Em primeiro lugar, o Mercosul deve impor regras que possam produzir efeitos apenas dentro do quadro orgânico da própria integração, voltadas a questões regimentais. Basta a promulgação dessas. Mas, é urgente que se retome a questão dos dispositivos que devem ser internalizados através do Congresso Nacional, ou seja, as normas que atingem, por qualquer modo, as ordens nacionais.

A gravidade dessa abordagem se dá quando se percebe que nem mesmo a Secretaria Administrativa do Mercosul tem um levantamento oficial sobre a situação das normas – que deveriam estar incorporadas nas legislações domésticas dos quatro Países-membros.

6.5.1 – A falta de controle dos atos comunitários

O controle da legalidade dos atos comunitários não existe no Mercosul e esse fato é bastante compreensível, pois tais atos são moldados sob a base do consenso e da participação obrigatória dos Estados-partes na sua formação. Logo, tais atos advindos de uma decisão intergovernamental e não supranacional, não poderiam ser controlados sob alegações de ilegalidade do ato, e isto agrava mais a situação.³⁵

Além de não incorporar normas nas legislações nacionais vigentes, o Mercosul oferece forte vulnerabilidade no controle objetivo dos atos. Aliás, é de praxe reforçar que na experiência europeia há esse instrumental de controle da legalidade dos atos comunitários,

³⁵ ROSA, L.F.F da . *Op.cit.*, p.127.

e isto serve como amortecedor dos conflitos entre os Estados. Aqui existe um órgão comunitário que se responsabiliza em mediar a situação, de modo que a reclamação do Estado prejudicado seja atendida.

Já no Mercosul, como sabemos, a ausência de características supranacionais de suas normas, bem como a inexistência de uma instância supranacional de controle da correta aplicação e interpretação do direito comunitário pode provocar o descumprimento crônico pelos Estados dos compromissos assumidos, no âmbito da organização.

É justamente por não incorporar as normas comunitárias à órbita interna do Estado (dando primazia ao direito comunitário), que acaba havendo um comprometimento da causa maior. A primazia das normas internas significa o distanciamento proporcional das metas maiores da integração.

Fora feita uma pesquisa³⁶ que mostra o índice de conflituidade do Mercosul, e a conclusão parece ser interessante, ou seja, as insuficiências do ordenamento do Mercosul é que afastam Estados e particulares de sua utilização, simplesmente pelo alto grau de indefinição sobre o eventual resultado de um laudo arbitral.

Por outro lado, deve-se ter em conta que a aplicação e interpretação do direito no Mercosul, como também na experiência européia, não é feita por uma estrutura burocrática comunitária, que atue paralelamente aos Estados. Pelo contrário, há uma fuga proposital dessa alternativa burocrática. Os administradores e juizes dos Estados-membros encarregam-se de dar efetividade ao direito comunitário e são eles que, no exercício de suas atividades, interpretam e aplicam o direito no Mercosul.

Acontece que nesse caso, o judiciário nacional teria que contar com a interpretação uniforme daquelas normas em que se vê obrigado a subsumir aos casos concretos.

³⁶ Palestra intitulada: Mecanismo de solución de Controversias: enfoques alternados. – organizados pelo CEFIR, em julho de 1996.

O juiz nacional no Mercosul deveria ter o privilégio de conduzir o caso conforme a interatividade daquelas normas, e podendo utilizar mecanismos prévios de consulta, ou se aproveitando dos precedentes formulados em julgamentos de casos análogos.

São dois os maiores desajustes existentes no Mercosul quanto à falta de harmonização na legislação:

- a) A ausência de características comunitárias ao ordenamento jurídico do Mercosul – aplicabilidade imediata, efeito direto e primazia;
- b) A ausência de uma interpretação e aplicação uniformes desse ordenamento³⁷.

É evidente que o estancamento do Mercosul reconhece a deficiência apontada, mas deixa que medidas convenientes e paliativas se mesquem para regerem situações imutáveis. Já em 1993 se optou por uma espécie de colégio arbitral³⁸, cuja função seria a da interpretação uniforme dos tratados e do direito derivado dos órgãos do Mercosul. Isto seria feito por meio de expedientes opinativos.

Problemas dessa magnitude podem perfeitamente paralisar o avanço do processo integrativo e comprometê-lo definitivamente, o que ocorreu com a integração andina.

Nesse caso, acima assinalado, a ausência de um Tribunal permanente, com a missão precípua de interpretar uniformemente o direito comunitário, vinculando os Estados-membros a respeito de suas decisões, isto tudo esteve na base do fracasso do Pacto Andino.

Embora estivesse modelado no exemplo europeu, o Pacto Andino, veio a incorporar uma Corte de Justiça permanente dez anos após seu nascimento, quando as violações do direito comunitário já estavam cronicamente enraizadas. E, apesar dos esforços, não conseguiu reverter à tendência de abandono dos objetivos do tratado e de fracasso do empreendimento.

³⁷ ROSA, L.F.F. da. *Op.cit.*, p.131.

³⁸ Boletim de Integração Latino Americana, n.11, fls. 103 a 105.

Ora, não se pode conceber que o Mercosul sobreviva sem ter em seu cenário uma estrutura que assimile bem as mudanças sociais e os novos rumos pragmáticos. Hoje, ajustes jurídicos são medidas de sobrevivência a longo prazo³⁹, pois uma integração regional não pode prescindir de cumprir sua função básica: - que é trazer desenvolvimento e alavancar a economia de sua região. Apenas com normas comunitárias se consegue discutir o essencial dessa integração, e os países sabem que é emergencial introduzi-las no contexto, tanto que acenam constantemente com essa possibilidade.

A permanência de seus órgãos – no caso do Mercosul – significa até a probabilidade de maiores investimentos e atrativos para um capital que flutua nesse cenário internacional. Para que esse capital estacione na região, é preciso haver uma harmonização nas legislações e basicamente que se dê crédito às relações comunitárias. Implica em regulamentar certas práticas e avançar no controle com normas comunitárias, assim facilitando e agilizando o processo de integração.

O Mercosul, atualmente, acaba mitigando sua participação no cenário maior, porque carece, por exemplo, de um órgão permanente que possa zelar pelo cumprimento do tratado pelos Estados. Seria, portanto, por intermédio desse órgão que haveria o controle correto da interpretação e aplicação do direito comunitário.

Os Estados, hoje, não perderam em soberania, mas infalivelmente, são menos exigidos e não possuem condições próprias de controlarem essa situação. A integração ocorre justamente no sentido de ampliar as perspectivas de uma sociedade, que viveu acreditando o tempo todo nos milagres do Estado. Países “individualmente”, conseguem quase nada, por isso a necessidade da formação de uma arquitetura institucional, imparcial e autônoma – criada para tratar das pendências modernas.

A integração ocorre verdadeiramente quando um órgão diverso e imparcial passa a examinar as violações denunciadas. Os Estados não podem funcionar como julgadores e apreciadores de causas em que estejam envolvidos. Não dá para conceber que em pleno

³⁹ OTERMIN, Jorge Pérez. *Solución de Controversias en el Mercosur*. Montevideo, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1992, p.47.

século XXI se permita a formação de uma justiça provisória e defensora de interesses governamentais. O próprio Código do Mercosul⁴⁰ – deplora esse comportamento, senão vejamos que:

“O Tratado de Assunção estabelece a necessidade de harmonizar as legislações dos Estados-partes nas áreas pertinentes”.

Que é necessário estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a cooperação em matéria jurisdicional entre os Estados-partes, com o fim de fortalecer o processo de integração.

Que os Estados-partes tem aprovado o Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em matéria cível, comercial, trabalhista e administrativa.

O Conselho do Mercado Comum decide:

Art. 1º - Aprovar o Acordo Complementar ao Protocolo de Cooperação e Assistência jurisdicional em matéria cível, comercial, trabalhista e administrativa, que figura⁴¹ como anexo e faz parte da presente decisão “.

Deve-se notar que a decisão do Mercosul abre espaço para o fortalecimento da integração em detrimento dos interesses governamentais. Havendo uma codificação dessas matérias fica difícil imaginar que a estrutura permanece tímida e descaracterizada. A sociedade global do Cone Sul, reclama uma atuação mais objetiva da justiça organizada pela integração. A velocidade dessas mudanças significa o atendimento imediato de questões que se avolumam – e hoje mais do que nunca é preciso tratar de conflitos diversos e coletivos.

⁴⁰ Nota: E mais do que comprovado de que a integração econômica exige que se passe da simples supressão de barreiras alfandegárias para o estágio da criação de uma ordem jurídica nova e adequada ao pleno funcionamento de regras comuns no interior do espaço comunitário. Não bastam meras normas técnica, mas sim o incremento nos níveis de associação entre os países, com a reestruturação dos padrões jurídicos tradicionais, especialmente no que diz respeito à definição da soberania dos Estados-Membros, e o exercício da jurisdição de cada um deles. (Fonte: ARAÚJO, Nádia de. Solução de Controvérsias no Mercosul. In: *MERCOSUL: Integração Regional e Globalização*. RJ, Renovar, 2000, p. 110).

⁴¹ ARAÚJO, Nádia de. *Código do Mercosul - Tratados e Legislações*. Rio de Janeiro, Renovar, 1998, p.119.

Por outro lado, a ausência de um órgão permanente impede que o Mercosul ofereça tranquilidade à sociedade, pois impede que se dê qualquer garantia da aplicação uniforme da norma no território abrangido pelo Mercado Comum, o que atinge o fundamento básico do sucesso de tal empreitada, qual seja a segurança jurídica.

Não há como negar, segundo Voitovich⁴², de que na ausência de um tribunal permanente, os eventuais conflitos entre os Estados onde esteja presente um forte conteúdo político, acabe por demandar a intervenção do órgão encarregado da função de implementação dos objetivos da organização. Tal cenário remete ao CMC e à utilização de meios não jurídicos de solução, porque se torna mais emergente encontrar uma solução que melhor acomode os interesses dos participantes do que uma solução efetiva que restabeleça a ordem jurídica violada.

Isto é gravíssimo, sem dúvida, num cenário internacional que cobra mais do que nunca a aplicação de normas efetivas e que tenham o devido amparo legal. Não se pode viver em integração regional com soluções que contemplem as partes envolvidas. Uma integração sujeita à intervenção e mecanismos acomodadores resulta em um foro político de discussão, que apenas simplifica conflitos, mas que nada tem de ponderado. A nova era exige do Mercosul um avanço efetivo para a adesão de um órgão permanente (Corte de Justiça), que possa trazer de fato segurança jurídica.

Até porque a alternativa buscada pelo Mercosul – na solução de controvérsias (conseguida no anexo III do Tratado de Assunção) não está em consonância com o propósito de se buscar uma interpretação uniforme para as regras do Tratado.

Além do que as negociações diretas entre os Estados em litígio não poderiam estatuir interpretação para uma norma que não contasse com a concordância dos outros dois membros, daí porque esse mecanismo de solução de conflito não é adequado para a busca de interpretação uniforme em tratados multilaterais⁴³.

⁴² VOITOVICH, Sergci A. *International Economic Organizations in the Legal Process.*, p.108.

⁴³ ROSA, L.F.F. *Op.cit.*, p.133.

O Protocolo de Brasília, sobre solução de controvérsias, em sua redação, procurou definir melhor a situação. Não seriam órgãos políticos a serem consultados, mas a correta interpretação e aplicação do direito se daria com um tribunal arbitral ad hoc.

Porém, não se define também, nesse sentido, lamentavelmente os fundamentos jurídicos com clareza. Apenas o art.19⁴⁴ do Protocolo se reporta de forma obscura que o respectivo Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do tratado. E isto será feito baseado, também, nas decisões do CMC e nas resoluções do GMC, sem uma aplicação diferenciada. Consta que a interpretação se dá junto aos princípios e disposições de direito internacional.

A grande questão é saber se a sociedade poderá dispor desses elementos para entender que tal solução de controvérsias consiste isto sim é num sistema que favoreça interesses econômicos e grandes organizações políticas. O mecanismo arbitral não faculta, por exemplo, nem cogita a possibilidade da participação de árbitros “extramercosul”, portanto, deixando restrições a serem avaliadas.

Esse tribunal arbitral está a serviço de interesse menores, sem considerar que trata de conflitos que por sua própria natureza, chegam a ameaçar a base de sustentação do processo integrativo.

Por essa razão, resta entender que o Mercosul não pode sobreviver com um sistema de concessões políticas viabilizando o processo de soluções de controvérsias. Além do que as normas comunitárias são arranhadas com o entendimento de que devem prevalecer acima de tudo a manutenção do equilíbrio de interesses das partes.

⁴⁴ Nota: A arbitragem é exorcizada como a institucionalização da hegemonia do poder econômico, uma vez que demandas verificadas em setores inteiros da economia passariam a ser decididas por particulares destituídos das garantias da Magistratura. Teme-se que a arbitragem configure a definitiva privatização da justiça, em prol daqueles que detêm o poder econômico, e em detrimento da cidadania. A arbitragem promove antes de tudo uma situação favorável às conveniências das minorias em detrimento dos interesses coletivos. (Fonte: BARRAL, Welber. *Arbitragem e Jurisdição*. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo. *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais* - vol. II -Porto Alegre, Projeto Capes, 1999. p .242 .).

6.5.2 - Ajustes insatisfatórios quanto aos particulares

No que pese a participação dos Estados-Partes, sabemos que os indivíduos também são afetados diretamente pelas disposições e composições institucionais do Mercosul. E, portanto, os particulares também deveriam ter acesso à justiça quando houvesse uma motivação adequada, ocorre que mais uma vez prevalece um certo descaso na sua legislação. Cabe explicar que o indivíduo isoladamente representa muito nesse cenário de processos integrativos, e inclusive tem o direito de remeter suas reclamações (quando houver direitos violados) a instituições supranacionais⁴⁵.

O procedimento e reclamação provido pelo Mercosul – através do Protocolo de Brasília, sem dúvida alguma, é insatisfatório e não garante a proteção do particular. O Capítulo V⁴⁶ do Protocolo é insuficiente quando esse indivíduo é confrontado com medidas nacionais atentatórias dos dispositivos do direito comunitário.

O indivíduo tem que contar com a mediação de seu Estado de residência, ou por outro Estado-membro para fazer valer a sua reclamação. E isto se traduz numa espécie de substituição do cidadão, que não traz uma ressonância positiva. O acesso à justiça deveria ser mais transparente e menos rígido, dando ao particular maior possibilidade de expressar sua indignação.

Veja que o indivíduo não pode ser cerceado no seu direito de defesa em questões cuja sua participação é imprescindível. Daí concluir, que a institucionalização não promove essa limitação do reclamante, mas entendemos que tal sistema impõe uma participação até maior. Toda estrutura supranacional está a serviço tanto do cidadão como daquele Estado-parte envolvido. A legislação do Mercosul tem lacunas a serem preenchidas, e o sujeito não pode deixar de ajuizar sua reclamação devido ao encaminhamento falho.

⁴⁵ CUSIMANO, F.A. *I. Evoluzione del diritto Internazionale e la CEE*. Studi di diritto Europeo – Milano. 1977, p.210.

⁴⁶ Protocolo de Brasília – Arts. 25-32 – do capítulo V.

Mas, a verdade, é que no Mercosul tudo é realizado numa perspectiva que já está extrapolando, ou seja, há evidência de um mecanismo de acesso à justiça restritivo. Seus direitos são extremamente limitados. O indivíduo é obrigado a se sujeitar⁴⁷ a uma situação no mínimo constrangedora, ou melhor, tem que restringir sua reclamação às Seções Nacionais do GMC ou da CMC.

A crítica se faz presente no momento em que o cidadão passa a ser manipulado politicamente, pois resta limitada a capacidade de ação do indivíduo. É justamente por essa razão, também, que o Mercosul se distancia enquanto proposta social para região. Não dá para admitir em pleno século XXI que se conceba uma modalidade política de acesso à justiça internacional. Simplesmente o cidadão fica refém ainda que enfoque a justiça, porque algum Estado pode assumir a causa como se sua fosse⁴⁸. Isto promove diretamente a insegurança jurídica e dá brecha a refletir que essas seções nacionais funcionam como instrumentos políticos. Aliás, com uma atuação unilateral, ou seja, - defendendo exclusivamente aos interesses de um Estado.

E a institucionalização não se compatibiliza, portanto, com a parcialidade política e nem com a outorga de capacidade de ação limitada ao indivíduo, pois esse tem direito de possuir um julgamento com neutralidade suficiente para sua pretensão. As seções nacionais apontadas fazem parte de um órgão internacional e não representam unicamente os interesses de um Estado.

Pelo exposto, é possível entender que o estágio atual do Mercosul em matéria de legislação parece precário na medida que há a manutenção do arranjo de interesses políticos entre os Estados.

⁴⁷ UZAL, Maria Elsa. *Protocolo de Brasilia para La Solución de Controversia*. Derecho de la Integración. - p.845.

⁴⁸ Nota: É importante salientar que o atual sistema de solução de controvérsias, nos seus contornos intergovernamentais, não confere ao particular legitimidade processual, uma vez que esse somente pode apresentar sua reclamação junto à Seção Nacional da Comissão de Comércio da integração, que pode encampar ou não o pleito trazido ao seu conhecimento, sendo tal decisão tomada ao seu exclusivo alvedrio. Ou seja, o particular tem tão-somente o direito de pleitear o início de um procedimento de natureza administrativa, estando sujeito às determinações nacionais - e a um provável óbice em relação ao processo arbitral {Fonte: CORRÊA, Luis Fernando Nigro. São Paulo. Ltr. 2001. p.33.

O que deve preponderar, segundo a posição do Professor Luis Fernando Franceschini – é exatamente a busca da efetiva ação do direito comunitário. Não dá para ficar adiando uma perspectiva interessante, pois o Mercosul ganharia uma condição de integração bem estruturada, permitindo ao cidadão da região se transformar num sujeito de direito internacional⁴⁹. A sociedade da integração não seria conformada e menos participativa. É preciso entender que o acesso à justiça dá uma identidade ao indivíduo, e torna a integração menos distante.

O melhor canal sociológico para o Mercosul conquistar a sociedade hoje, é a formação de uma justiça pragmática e que efetive o direito comunitário. Um Estado dificilmente se disporia a acusar outro Estado-membro de descumprimento do contido no direito comunitário quando ele mesmo descumpre outros tantos dispositivos⁵⁰. O que move um processo de integração para um avanço estrutural no momento é o equilíbrio nas relações, ou seja, a credibilidade e a segurança encontrada. Uma justiça internacional dá ao Mercosul condições de inserção frente aos grandes debates mundiais.

Veja que o particular não pode ser esquecido nesse sentido, até porque as violações que atingem os particulares são justamente aquelas praticadas pelo Estado do qual se é nacional, para o que não há qualquer alternativa. Um indivíduo leigo em assuntos internacionais não pode ser desprezado e discriminado só porque não tem o devido domínio da situação, pelo contrário é preciso dar ao Mercosul mais esse exercício de cidadania. O indivíduo não pode ficar prejudicado pelo Estado e com suas mãos atadas, em razão de uma legislação atrasada e desajustada.

Essa luta é desigual na medida em que essas seções nacionais do Mercosul (GMC ou da CMC) – são órgãos formados por membros do Estado acusado e jamais essas seções elevariam ao GMC ou a CMC um reclame contra seu próprio Estado.

⁴⁹ ROSA, L.F.F. *Op.cit.*, p.139.

⁵⁰ *Ibid.*, p.140.

Uma arquitetura política desafia à ordem jurídica e coloca o cidadão do Mercosul em revolta, já que não oferece garantia de justos resultados, e talvez aqui a discussão remeta a dúvida quanto à instância judicial nacional. O particular não teria êxito em buscar outra instância em virtude até do descaso em relação à norma comunitária.

Restaria – neste caso, ao particular, recorrer à Instância Superior Nacional. Mas como vemos há uma completa ausência de transformação da norma comunitária em norma nacional. Fica difícil achar uma maneira simplificada para o indivíduo ter sua reclamação bem julgada. Além do que vimos nesse capítulo, ainda que as tradições constitucionais dos Estados-membros (apesar das mudanças) são responsáveis por esse cenário conflitivo. Os países ainda não consagram a primazia da norma derivada de fonte internacional.

Antes de tudo, os países preferem depender de cartas magnas que economizam em palavras acerca das próprias integrações regionais, e parecem ter um medo institucional acerca dos riscos e perdas a serem assumidos num futuro próximo. Suas tradições constitucionais impedem ao Mercosul de avançar naquilo que é fundamental, tal como no caso de fornecer ao indivíduo a oportunidade de acessar à justiça com liberdade e segurança. Não se pode tolerar numa sociedade global como essa que as pessoas vivam oprimidas devido às conveniências dos governantes e parlamentares.

O Mercosul tem que possuir uma imagem equivalente ao que é projetado e concretizado, e a população da região carece mesmo de um órgão firme e permanente que venha desmistificar essa arquitetura provisória, que mantém um arranjo político prejudicial à sobrevivência desse processo. Os Estados precisam respeitar os direitos do cidadão a pleitear e reclamar quando necessário, inclusive no sentido de confrontarem suas ações e decisões.

Outro detalhe a ser ressaltado, sem dúvida, é o de que ocorre numa pendência envolvendo um particular que há a repartição dos custos entre as partes. Ora, isto se constitui numa tremenda falta de sensatez. É evidente que a sociedade se afasta dos mecanismos apontados pelo PBSC, que ademais, não foi capaz de prever qualquer legitimação de representantes de interesses coletivos ou difusos.

O sistema de solução de controvérsias é realizado sem considerar eventuais prejuízos em relação ao particular.⁵¹

Além disto, na fase de análise da demanda pelo GMC ocorre outro momento que intimida ao particular, quando da convocação de peritos, pois aqui é exigida a participação por igual nas despesas. E essas despesas são rateadas entre o Estado e o particular. Assim fica difícil imaginar uma procura significativa pela justiça, até porque há um erro grosseiro nessa imposição: - colocar numa mesma posição econômica um cidadão e um estado constituído.

Não dá para estranhar que as pessoas se distanciam desse sistema articulado politicamente, e tão somente, pois restringe a participação da sociedade e inibe mesmo em razão de seus próprios erros. O indivíduo consciente não deve se submeter a um sistema que impõe mais gastos que benefícios.⁵²

Aliás, isto leva a crer que hoje o cidadão argentino/brasileiro/uruguaio/paraguaio é obrigado a conviver com adversidades e violações devido a essa ausência de um órgão de justiça efetivo, que aplique imediatamente o direito comunitário. Essa justiça teria que se compatibilizar com a situação econômica e social dessa gente alcançada pela integração.

O Mercosul precisa enxergar a que tipo de cidadão está servindo, e buscar trazer uma estrutura adequada ao atendimento dessa população. Incorporar uma arquitetura institucional elitista e aparente, também não vai resultar em nada. A integração necessita de um órgão sereno e equilibrado, que execute seu papel com absoluta isenção, dando esperança a todos indivíduos atingidos pelo processo. O cidadão tem que ser contemplado na legislação como alguém especial, e que mereça um tratamento digno e decente.

⁵¹ ROSA, L.F.F. *Op.cit.*, p.140

⁵² ARRIGHI, Jean Michel. La Solución de Controversias entre Normas Internacionales y Normas Nacionales (con especial referencia al Mercosur). Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Ano XLVII, jan/jun. 1994, ns. 91/92, p.64.

6.6 – AVANÇO SÓCIO-JURÍDICO: SOLUÇÕES EFETIVAS E DECISÕES INDEPENDENTES – IMPARCIAIS EM FAVOR DA SOCIEDADE

A questão colocada na institucionalização do Mercosul passa por uma análise sociológica; ou melhor, sócio-jurídica. O descompasso no aspecto sócio-jurídico pode ser refletido no Plano Institucional. Seguramente, a integração vem dispendo de um planejamento relativo nos seus objetivos e metas, contudo, ainda não tem encontrado um suporte jurídico adequado ao seu quadro referencial.

Senão vejamos, que a norma jurídica é o instrumento institucionalizado mais importante de controle social. É por seu intermédio, sem a menor dúvida, que esse controle se manifesta formalmente com maior eficiência, pois a norma jurídica dispõe da força de coação, pode ser imposta à obediência da sociedade pelos instrumentos que essa mesma sociedade criou com esse fim.

A ordem jurídica – se destina, precisamente, a abranger a vida grupal, de maneira a estabelecer nela a regulação dominante da conduta coletiva e individual.⁵³

O Mercosul ainda não conseguiu estabelecer uma forma harmoniosa de resolução de conflitos, bem como tenta ao menos dar sinais de um melhor comportamento pela sociedade. Isto quer dizer que a vida jurídica da integração ainda não produziu o efeito esperado no plano social. Por isso, é provável que somente a longo prazo as normas jurídicas relativas ao Mercosul sejam dominadas e aplicadas em sociedade. Leva tempo para a região moldar uma opinião social, e portanto um comportamento coeso.

⁵³ Nota: Isto tem haver com uma ordenação jurídica mínima que pudesse formar uma consciência coletiva, ou seja, numa integração haveria uma absorção de regras e valores sócio-jurídicos. As pessoas são deixadas por último nesses processos, quando deveria se inverter a prioridade. Normas jurídicas visam tratar de questões sociais, de forma a preceder um modelo institucional. (ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito. O Fenômeno Jurídico como fato social*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1996, p.70.

Os países envolvidos na integração devem trazer uma aproximação maior entre o que é vivido internamente, e aquilo que é proposto e regulamentado pela integração. A sociedade então precisa ser convencida de que a integração regional é socialmente útil, e que suas regras e normas estão relacionadas a uma proposta de mudanças efetivas.

Do ponto de vista da Sociologia Jurídica, a presença de um tribunal – institucionalmente, é algo a ser considerado, pois se trata de parte não-integrante do litígio, ou funcional como uma assembléia de não-integrantes que, através da opinião emitida a respeito do objeto no litígio, visa restabelecer a paz⁵⁴. A necessidade de um tribunal no Mercosul se dá em razão da busca de equilíbrio nas relações estabelecidas. É uma forma institucionalizada (independente nos Estados-Partes), que trabalha com normas de decisão.

Isto garante à integração a possibilidade de se desenvolver de modo pleno, tendo em vista a justiça social.

As integrações regionais deveriam se dar conta da necessidade de um controle social ajustado, ou seja, em termos de justiça – o Mercosul tanto quanto possível pode se concentrar em avançar no sentido da justiça social (sem assistencialismo); Justiça Legal – expressa em leis, onde obriga o indivíduo, e as instituições a promover o bem comum. E especialmente, cuidar para disseminar a justiça comutativa, tão necessária hoje no cenário internacional, de modo a dar a cada um o que lhe é devido (trabalho, negócios, consumo, proteção etc.); bem como promover a justiça distributiva – que atinge todos os que estão investidos de autoridade.

⁵⁴ Nota: Seguindo a abordagem sociológica de EHRlich há uma heterogeneidade de fontes que transbordam de muito as simples proposições administradas por operadores do direito. Importa analisar e compreender os fatos do direito, como os surpreendem os sociólogos e os que estudam as instituições sociais objetivamente. Dentro da grande sociedade existe uma infinidade de grupos sociais, dos mais variáveis tamanhos e para os fins mais diversos. Para mantê-los unidos, como categoria social autônoma, estão presentes as normas jurídicas, comuns a todo agrupamento humano, independente de direito escrito e estatal. É o direito interno da associação. Então, o Mercosul antes de qualquer outra coisa, deveria buscar uma melhor disseminação das normas de conduta necessárias a um Mercado Comum. Essa normativa precede a construção de uma estrutura institucional. (Fontes: EHRlich, Eugen. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. Cambridge, 1936, p.15).

Um tribunal de justiça numa integração significa a possibilidade de aplicação e interpretação do direito positivo internacional. E esse não tem somente substrato sociológico; tem também fundamento normativo. Tal corte se prende tanto aos fatos sociológicos como quanto à questão dos valores da sociedade. É por isso que a Corte do Mercosul teria características singulares voltadas ao contexto do Cone Sul, pois iria resolver conflitos regionais e considerar o quadro normativo.

Seja o conflito visto como uma patologia social, ou ainda como algo vital, ou mesmo como uma disfunção – a Corte de Justiça pode exercer uma forma de resolução de conflitos eficaz. O resultado a ser buscado é de maior efetividade na solução dessas perturbações. A idéia de um tribunal permanente vem atender a expectativa da sociedade no sentido do equilíbrio das relações.

Como invoca Ehrlich, em sua obra, é fundamental a existência de uma lei da constância das normas de decisão. Quando se proclama uma sentença existe um substrato anterior que oferece precedente para uma decisão mais assertiva. Além disso, há na sociedade uma forte necessidade por normas de decisão fixa, que permitam, ao menos em âmbito restrito, a previsão das decisões permitindo às pessoas prepararem-se de antemão.

Uma Corte de Justiça para o Mercosul, segundo a visão da Sociologia Jurídica – prevê um mínimo de experiência no interesse de ampliar a sua posição. A corte permanente pode estabelecer a unidade das normas, e ainda propor a uniformidade na aplicação e interpretação das mesmas, algo até então inusitado. Isto facilitaria o acesso dos particulares à justiça regional, e até desmistificaria aquela imagem latina de uma justiça distante e inatingível.

Evidentemente, o Mercosul pode de forma até pragmática estabelecer uma justiça que se concentre principalmente nos fatos do direito. A integração de certo modo vem já estudando a ordem jurídica direta das sociedades. Fica mais fácil resolver conflitos de interesses, quando se recorre ao direito livre espontâneo, pacífico, que já existe anteriormente às normas de decisão (direito interno dos grupos sociais).

A integração regional parece carecer mais de um tribunal que se volta a casos concretos, e que ofereça vantagens no tempo e no espaço. E também que possua ampla autonomia, ou seja, trata-se de um organismo especial que tenha a capacidade de emitir normas e decisões vinculantes para os estados-membros, pessoas jurídicas e indivíduos.

Um tribunal dessa natureza deve acima de tudo buscar antes ao interesse comunitário, do que ao interesse individual dos estados. Na visão sócio-jurídica – é importante reunir uma corte comunitária que fuja dos padrões clássicos, de modo a redundar numa atividade mais consciente. A supremacia do direito comunitário pode significar o fim dos interesses elitistas e corporativistas de cada Estado.⁵⁵

A dinâmica do processo de integração exige dos construtores do Mercosul um apurado senso para perceber o momento em que as barreiras devem ser transpostas. A justiça no Mercosul não pode ser transformada num pretexto para projetos ou iniciativas políticas, mas deve minimamente se reportar aos fatos sociais presentes em sua trajetória. Ainda que a arbitragem fosse acionada num primeiro momento, então haveria o advento do tribunal permanente para fazer valer um controle social mais efetivo. Assegurar decisões compatíveis com a realidade social é o maior desafio desse órgão comunitário.

Aliás, no caso em tela, o Mercosul parece reclamar um tribunal supranacional de fato e de verdade, ou seja, que cumpra o seu destino histórico como uma Corte de Justiça Comunitária, que disponha de poderes supranacionais, ultrapassando em ampla medida a competência dos tribunais internacionais que seguem o modelo clássico. Não seria como por exemplo, a Corte Internacional de Justiça de Haia, onde só os estados têm legitimidade para a propositura de ações e o processo é desencadeado mediante o consentimento nos estados litigantes.

⁵⁵ Nota: Uma forma das proposições jurídicas são as normas de decisão, das quais lançam mão os tribunais e as autoridades administrativas para solucionar as contendas e questões jurídicas, quando ocorrem conflitos de interesses. O direito subjacente, o direito livre, espontâneo, pacífico, que já existe anteriormente a essas normas de decisão, é o direito interno dos grupos sociais. Cada norma de decisão é baseada na ordem interna das associações, nos fatos do direito. O direito comunitário vigente numa integração também explicita um atendimento às demandas sociais. Por isso que a estrutura atual do Mercosul impede um desenvolvimento sócio-jurídico pleno, pois trata apenas de normas técnicas e formais - fugindo do alvo maior que é o Mercado Comum. Somente o direito livre pode facilitar a circulação plena de pessoas, mercadorias, capitais e serviços. (Fonte: MORAES FILHO, Evaristo. *O Problema de uma Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro. Renovar, 1997. p.177).

O tribunal permanente amplia o espaço para maior diversidade de controvérsias, e por consequência, abrange um número maior de atores sociais.

Uma outra questão sócio-jurídica ⁵⁶ é a da eficácia das normas jurídicas. No caso do Mercosul, a eficácia do sistema de solução de controvérsias vigente pode sinalizar a conformidade com interesses e necessidades de grupos segmentados ou até mesmo a alienação gerada por subgrupos que detenham o poder. Não é feita uma análise definitiva, justamente porque pode sugerir um cenário de aceitação alienante.

O tribunal permanente já não se constituiria numa forma de satisfação à opinião pública, pelo contrário, teria que cumprir uma missão mais digna, ou seja, agir com inteira imparcialidade e independência. No caso da arbitragem existe oposição, frontal devido à possibilidade de um efeito meramente político, no sentido de não desagradar certos interesses.

O fato social determina no cenário das integrações o campo de atuação, não havendo a necessidade de uma estrutura dogmática. As normas comunitárias se reportam mais que possível à realidade social vigente. Não deve haver conformismo, mas a criação de uma nova mentalidade entre a população. Na Europa, os cidadãos são conscientes de que é melhor acatar as decisões dispostas pela U.E. apesar da resistência dos Estados. A supremacia das normas de impõe com um resultado significativo.

É preciso entender que as normas comunitárias são fundamentais, também porque possuem um alcance maior. Torna-se possível tratar das questões sociais mais complexas do Século XXI:

- Desequilíbrio ecológico;
- Formas alternativas de utilização de energia;
- Explosão demográfica;
- Melhor utilização da mídia;
- Desemprego em massa.

⁵⁶ CASTRO, Celso A. Pinheiro de. *Sociologia do Direito*. São Paulo. Editora Atlas. 1998, p. 256.

Então não dá mais para conviver com uma legislação “interna” domesticada por problemas locais. As normas supranacionais buscam os interesses globais, e especialmente os comunitários.

Hoje mais do que nunca as normas jurídicas são em certo sentido produzidas em função das notícias internacionais. Numa sociedade fortemente consumista e dependente de informações, então se faz necessário que haja órgãos de justiça que protejam a sua região com maior eficácia, sem deixar de estabelecer conexões com o mundo.

Enquanto a arbitragem se reporta exclusivamente ao comércio internacional, já a Corte de Justiça da integração poderia julgar aquelas pendências e litígios da comunidade, que dizem respeito diretamente às demandas externas. Numa avaliação sócio-jurídica, parece ser estratégico que para a integração existam valores⁵⁷ e regras bem delineados. E a segurança Jurídica está nesse contexto, apregoando a boa utilização de uma jurisprudência comunitária.

O direito comunitário é sociologicamente algo que, impõe avanços e mudanças estruturais numa sociedade de integração, pois faz a exigência de um compartimento de poderes. Deve haver uma cooperação entre o tribunal supranacional e os tribunais nacionais, ou seja, a justiça comunitária pode servir a uma atuação diferenciada. A consulta ao tribunal supranacional pode se tornar uma prática costumeira, e algo decisivo para a resolução ágil de problemas na integração.

O que mais conta para a integração é o fato dos juizes serem neutros, criando uma nova expectativa na integração. A justiça acionada por membros no Cone Sul ainda é mal vista devido à morosidade e mesmo quanto à credibilidade. Um juiz do tribunal comunitário pode até ser contestado, mas o risco de haver conflito é mínimo. A interferência política dos estados-partes interessados é neutralizada, na medida em que um juiz originário de determinado país, não poderá ser o relator de casos que envolvam o seu país de origem.

⁵⁷ Nota Explicativa – Valor: critério universal de estimação das coisas e das ações. Os jurídicos são a justiça, a pacificação, a segurança e a ordem social (fonte: GUSMÃO, d. ° - Manual de Sociologia, p. 135).

No aspecto sócio-jurídico, o tribunal representaria um órgão independente e imparcial, ou seja, a sociedade teria acesso a uma experiência global, sem que sofresse qualquer ônus por essa situação. O mecanismo da arbitragem pode ser usado para cenários fortemente políticos, onde os agentes do direito sofrem constantes pressões. A sociedade reclama por um instrumento isento de influências exteriores, que transforme esse contexto em algo harmonioso.

Os diversos (atores) sociais podem ter um contato diferenciado com a justiça num nível elevado, onde os conflitos não sofrem um processo seletivo forçado. Depois, a Corte de Justiça implica numa busca pouco diletante, de modo a exigir preparo e critérios objetivos. Isto corresponde a criar uma cidadania ativa na região, de maneira a gerar uma população mais consciente.

A interação social na dinâmica do Mercosul parece favorecer a presença de um direito refletivo⁵⁸ como de um direito espontâneo, de modo que a sociedade saiba lidar com regras jurídicas refletidas como espontâneas (além das formas de coercibilidade) A vida social de uma integração regional pode ser mais ou menos favorável às regras espontâneas, por exemplo, de um modo generalizado numa integração. A sociedade vive mais em conformidade, e isso favorece as normas de sentido coletivo.

Os grupos sociais do Mercosul são basicamente os educativos, científicos, empresariais, técnicos, exigindo portanto a aplicação do direito refletido. Isso elimina a ameaça constante de uma pressão capitalista, ou seja, o tribunal não permite que a justiça esteja a serviço apenas de certos atores privados. Um Tribunal Permanente no Mercosul pode representar portanto, uma diminuição da estratificação econômica.

A sociabilidade do Mercosul, de fato, gradativamente requer um direito refletido, que venha suavizar as distâncias e as dessemelhanças. O direito comunitário deve manifestar essencialmente uma forma de atender a realidade social.

⁵⁸ SOUTO, Cláudio. *Sociologia do Direito – Uma Visão Substantiva*. Rio Grande do Sul. Sérgio Antonio Fabris Editor. 1997, p. 263.