

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO EMPRESARIAL**

***MERCOSUL: PROJETO DE CONSTITUIÇÃO,
SUPRANACIONALIDADE E SINGULARIDADES DA
FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.***

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**ALEXANDRE HILMÁRIO DE OLIVEIRA
SIQUEIRA**

Rio de Janeiro 2006

Para minha querida esposa Juliana,

Mulher de fibra.

Para meu filho Alexandre,

Minha inspiração.

Para meu pai Augusto,

Que me ensinou o caminho e que agora está orgulhoso por este trabalho.

Para minha mãe Alice,

Que não me deixou desistir.

Para minha filha Ana Júlia,

A jóia que vai nascer.

Agradeço

Ao Professor Paulo Emílio, pela confiança e paciência.

À Professora Deborah, por sua compreensão.

*Ao amigo Tim, que esteve comigo nos momentos mais solitários da
criação.*

Sumário

Apresentação	6
Capítulo 1. Introdução	10
Capítulo 2. Metodologia	17
2.1. O Brasil como fonte de estudos e de dados	21
2.2. Um enfoque atípico na análise do Mercosul	22
Capítulo 3. Blocos econômicos	24
3.1. Revisão geral do assunto	24
3.2. A evolução dos blocos latino-americanos e o surgimento do Mercosul	26
4. A União Européia	28
4.1. Histórico da constituição do Bloco	28
4.1.1. O Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (TCECA)	31
4.1.2. O Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (TCEE)	32
4.1.3. O Tratado da União Européia – Tratado de Maastricht	34
4.2. Análise da estrutura da União Européia	36
4.2.1. O Parlamento Europeu	36
4.2.2. O Conselho da União Européia	36
4.2.3. A Comissão Européia	37
4.2.4. O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias	38
4.2.5. O Tribunal de Contas	38
4.2.6. Demais instituições	39
4.3. Análise das características da União Européia	43
4.3.1. A questão da democracia	44
4.3.2. A questão da cidadania	48
4.3.3. A questão da igualdade	50
5. O Mercosul	54
5.1. Estrutura geral	54

5.2. Objetivos específicos	60
5.3. Posição brasileira	62
5.4. Assimetrias entre a União Européia e o Mercosul	63
6. A questão da supranacionalidade	67
6.1. Conceituação e características essenciais	67
6.2. Análise da importância do tópico para a pesquisa	69
7. O Estado brasileiro	78
7.1. Formação do Estado português	78
7.1.1. Patrimonialismo	78
7.1.2. Estamento	81
7.2. Herança colonial	86
7.2.1. Modelo de colonização	86
7.2.2. Burguesia local e industrialização	87
7.2.3. Poder moderador	88
7.2.4. Coronelismo	89
7.2.5. Clientelismo	92
7.2.6. Elites locais	92
7.3. Cultura jurídica brasileira	94
7.3.1. Raízes	94
7.3.2. Características do sistema jurídico brasileiro	98
7.4. Formação econômica da América Latina	103
7.5. Características da colonização sul-americana	106
7.5.1. Origens do povo sul-americano	106
7.5.2. Colonização ibérica	108
7.5.3. Conseqüências da colonização	111
8. Considerações finais	119
Referências bibliográficas	132

Lista de quadros

Quadro 2.1. Mercosul – Indicadores sócio-econômicos (2004)	22
Quadro 5.1. Modelo institucional do Mercosul.....	59

Resumo

O principal objetivo desta dissertação foi estudar a integração econômica efetuada através da formação de blocos econômicos sob uma ótica sócio-política da formação do Estado brasileiro. Trata-se, portanto, de um enfoque não usual de abordar o assunto. Entendendo a grande importância do Brasil dentro da formação do Mercosul, foram então comparados dois blocos regionais em estágios diferentes, o próprio Mercosul e a União Européia. Utilizando o Mercosul como objeto de estudo e a União Européia como modelo de referência traçamos as características sócio-políticas predominantes na formação do primeiro que se fazem ausentes no segundo e vice-versa. A questão da supranacionalidade foi fator determinante na formação da União Européia segundo os relatos de Jean Monnet. Com base nesta questão, contrapomos algumas características da formação do Estado brasileiro como o legado do Direito Romano, o estamento burocrático, o patrimonialismo e o coronelismo para entender se há aderência deste modelo europeu de integração adotado pelos países membros do Mercosul. Problemas com a democracia insipiente na região, a cidadania plena ainda não alcançada e o sentimento de desigualdade social sinalizam claramente que nossas sociedades ainda não estão preparadas para um passo tão largo em direção à formação do Mercado Comum do Sul. A solução simplista seria encontrar uma outra forma de se pensar a integração econômica, fazer o Mercado Comum do Sul de forma autêntica e sem precedentes.

Apresentação

Esta dissertação é fruto da nossa observação do cotidiano brasileiro ao longo de nossa vida, devido às experiências herdadas das atividades profissionais militares de nosso pai e também às nossas próprias. Já na escola nosso assunto preferido eram os temas relacionados às cadeiras de História e Ciências Sociais. Desenvolvemos gosto pelo entendimento da realidade de um Brasil que não se faz presente nas grandes metrópoles Rio de Janeiro – onde nascemos – e São Paulo. Um Brasil que se mostra mais cruel e mais real do que aqueles livros de história que líamos na escola.

Formado em Administração de Empresas em 1998 e pós-graduado em Finanças Corporativas em 2002, iniciamos a vida profissional aos 19 anos de idade, como estagiário de um grande banco no Brasil. A partir dessa experiência, começamos a entender e a gostar do mundo corporativo. Dois anos após o início do estágio, passamos a fazer parte do quadro de auditores externos de uma multinacional renomada do mercado de auditoria e consultoria. Atentos, nesta fase, apenas aos assuntos de cunho técnico (contábil, basicamente) e de caráter generalista e global, permanecemos cinco anos entretidos com informações a respeito de como funcionam as corporações, esquecendo, por conseguinte, daquilo que mais nos interessava nos tempos de escola: as pessoas e seus comportamentos sociais. Mesmo que ainda afastado temporariamente daquilo que mais nos intrigava na fase dos estudos básicos, não nos conformávamos com a situação de nosso País. Não entendíamos os motivos que nos levaram a ter tanta desigualdade social, violência, miséria e pobreza explícita nas ruas.

Fomos convidado, no ano de 2000, a morar em São Luiz do Maranhão, a fim de exercer cargo de gerência contábil e financeira em empresa multinacional de fabricação de refrigerantes. Foi nesse período que nos deparamos mais intensamente com uma realidade que até então não nos passava das páginas dos livros de história, jornais e revistas: o verdadeiro Brasil.

Os cidadãos brasileiros das grandes metrópoles não conhecem realmente o que faz jus a tudo aquilo que escutamos e lemos: o Brasil da injustiça, da enorme

concentração de renda, do coronelismo remanescente, da pobreza extrema, da imobilidade social, dos analfabetos, da compra mal disfarçada de votos, da falta de estrutura básica para moradia, ou seja, o Brasil que nos foi deixado após a colonização portuguesa. Nas nossas viagens profissionais ao interior do Estado do Maranhão, pudemos presenciar o poder das oligarquias na vida pública das pequenas cidades, algumas com pouco mais de 15 mil habitantes; escolas, praças e hospitais, por exemplo, com nomes dedicados a alguns membros de famílias influentes (parte desta oligarquia parasitária) da capital do Estado. Enquanto isso, os poucos recursos que chegavam se acabavam na máquina administrativa de municípios com orçamentos pesados relacionados basicamente à folha de pagamentos funcional e obras, essas muitas vezes já pagas porém inacabadas, enquanto algumas outras nem saíram do papel. O resultado estava evidente, e a comprovação física era inevitável: ruas não pavimentadas formavam maioria nas cidades, esgotos a céu aberto, transportes deficientes com equipamentos velhos e perigosos, desordem pública, e, o pior, “cidadãos” desinformados assistindo a tudo sem poder de reação. Esse é o Maranhão que registra, hoje, vergonhoso surto de beribéri, uma das doenças mortais causadas por alimentação insuficiente (evitável com a ingestão de verduras, carnes e cereais integrais; combatível com identificação diagnóstica e medicação barata).

Conhecemos vereadores que também eram empresários relacionados à atividade da empresa na qual trabalhávamos, distribuindo nossos produtos no interior do estado. Um deles nos disse, em período eleitoral recente, que gastara R\$ 40 mil para se eleger e que, se tivesse gasto R\$ 70 mil, seria o candidato mais votado, sendo então o presidente do legislativo municipal. Angariava votos através da “concessão” de favores como areia e cimento para construção de casas e outras coisas relacionadas às necessidades básicas dos eleitores.

A partir desse ponto, passamos a entender mais o que acontecia realmente no Brasil, e a verdade era pura e simples como aquela que havíamos presenciado. Confessamos que, depois disso, nosso interesse pelos assuntos sociais cresceram consideravelmente, e voltamos então a dedicar maior parte do nosso tempo à leitura de textos que tratam da formação social de outros povos e também, especificamente,

da problemática brasileira, e não mais apenas de tantos livros técnicos.

Em 2002, moramos nos Estados Unidos, em São Francisco. Vimos um sistema público que funcionava – escolas, democracia, liberdade, segurança. Educação para todos e justiça eram os dois temas que mais nos impressionavam no dia-a-dia. A sensação de poder andar nas ruas, algumas delas escuras, sem medo, mesmo portando objetos caros como relógios e cordões de ouro. Por vezes percebemos, pelo comportamento, que pedintes e viciados em psicotrópicos queriam nos roubar e que tinham reais possibilidades para isso; porém, não o faziam. Em vista da presença policial, das leis repressoras, sentimento comum de justiça e um sistema penal competente, concluímos que eles não o faziam por terem consciência da presença do Estado americano naquele exato momento. Nunca soubemos ou percebemos isso no nosso Brasil. Essa experiência, como outras, despertou-nos ainda mais o interesse nos estudos das reais causas para que tivéssemos dois mundos tão distintos dentro do mesmo continente. Por que eles (os americanos) tinham uma sociedade e uma economia naquele estádio, e nós, brasileiros e latino-americanos em geral, estávamos limitados a realidades como a do “interior do Maranhão”?

De volta ao Brasil em 2003, defrontamo-nos com algo mais preocupante – preocupação essa na verdade decorrente daquela nossa experiência americana. Constatamos que nosso próprio ciclo de amizades estava conformado e convencido de que o que passávamos especificamente no Rio de Janeiro era “normal”, ou seja, alterar a rota de trabalho, não ficar à noite na rua, não frequentar certos lugares em determinados horários, ver meninos de rua pedindo dinheiro nos sinais de trânsito, muitas vezes nos ameaçando com pedaços de canos, paus ou cacos de vidro, ou simploriamente nos entretendo com demonstrações toscas de equilíbrio com bolas ou bastões e coisas do gênero são tidos como atitudes e comportamentos naturais, parte integrante da paisagem nacional. Não, elas não são!

Nossa estranheza mais a situação do País no primeiro período de governo do Partido dos Trabalhadores de Lula aumentaram ainda mais nosso interesse por esta dissertação. Como parte dos 61,27% da população brasileira (percentual atingido na disputa presidencial de 2002), a expectativa de um bom governo por parte da “nova classe” que assumia o poder com a promessa de rompimento com o modelo antigo,

aquele mesmo que dominava o país desde sua independência, foi-se com a mesma e intensa desilusão que nos comede quando um sonho se acaba. Ao ver que o “novo” em tudo tinha que ver com o “velho”, vimos que tínhamos sido mais uma vez enganados. Já acostumados a assistir a escândalos políticos relacionados aos mais diversos temas ao longo, por exemplo, do governo Fernando Henrique Cardoso (Telebras, Proer, Sudam e Sudene, grampo BNDES, Dossiê Caribe, entre outros), a esperança renascia com a mudança prometida. Infelizmente, a mudança não veio e o modelo não mudou, apenas “simplificou-se”. A indignação com o modelo político-social brasileiro aumentou abruptamente com os escândalos do “mensalão”, do “propinoduto”, dos “sanguessugas” e outros mais, dos quais só pudemos entender as razões após a dedicação aos estudos que culminaram com este trabalho. Mais importante e desanimador foi percebermos que esses fenômenos não são restritos aos dias de hoje e tampouco referem-se exclusivamente ao governo Lula; eles se arrastam, na maioria das vezes sem o conhecimento público, desde os tempos da nossa colonização.

Recentemente, trabalhando para uma grande empresa multinacional de tecnologia, tivemos diversas outras oportunidades de visitar outros países latino-americanos – Chile, Argentina e México –, constatando que o modelo de colonização espanhol em muito assemelha-se ao português. Em recentíssima viagem à Cidade do México, em meio a uma corrida de táxi pelo trânsito confuso e desorganizado da cidade, o taxista deu-nos a exata noção e comprovação da semelhança das sociedades brasileira e mexicana. Ao entrar em contramão numa rua muito movimentada e ser questionado por que estava fazendo aquilo, ele nos respondeu: “No México, tudo o que não é proibido é permitido.” E, realmente, não havia placa dizendo para não se entrar em contramão.

1. Introdução

Com a economia mundial globalizada, a atual tendência comercial é a formação de blocos econômicos. Poucos fenômenos são capazes de provocar tantas pesquisas e análises sobre sua natureza e função, sob enfoques variados, como tem sido o assunto blocos econômicos. Se analisada de forma crítica, a denominação “econômico” dada pela grande mídia internacional a esses blocos é inadequada e minimalista. Na verdade, essa associação entre países, inicialmente feita por meio de uma integração econômica, tem objetivos muito maiores de ajuda mútua que não se restringem apenas ao campo econômico. A integração também se faz, ou se projeta fazer, em nível social e político. O único elemento que ainda fica propositalmente de fora da integração é o elemento cultural. Apesar de esse elemento ser preservado por qualquer bloco de Estados no mundo, não encontramos evidência de estudos neste sentido em nenhuma referência pesquisada.

O interesse de Estados unirem-se em blocos deve-se em grande parte à necessidade de eles se inserirem nas novas formas de poderes emergentes no contexto político internacional após a queda do muro de Berlim. Adicionalmente, as estratégias nacionais atuais não podem desconsiderar esse movimento global na hora de se decidirem os caminhos a trilhar.

Os blocos econômicos são criados com a finalidade de facilitar o comércio entre seus Estados-membros, que, em conjunto, adotam a redução ou isenção de impostos ou de tarifas alfandegárias e buscam soluções em comum para problemas comerciais. Em tese, o comércio entre os países constituintes de um bloco econômico aumenta e gera seu crescimento econômico. Esses blocos são geralmente formados por países vizinhos ou que possuam afinidades culturais ou comerciais. Essa é a nova tendência mundial, pois cada vez mais o comércio entre blocos econômicos cresce. Economistas afirmam que ficar de fora de um bloco econômico é viver isolado do mundo comercial.

Nesta dissertação, analisamos comparativamente dois blocos econômicos da atualidade: o Mercosul e a União Européia (UE). A UE é um bloco econômico,

político e social onde, hoje, 25 países europeus participam de um projeto de integração política e econômica. Os países integrantes até a presente data são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suécia. Esses países são politicamente democráticos, com um Estado de Direito. Os tratados que definem a União Européia são o Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (TCECA), o Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE), o Tratado da Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom) e o Tratado da União Européia (TUE). Recentemente, o último deles, o Tratado de Maastricht, estabeleceu fundamentos da futura integração política e destacou-se em acordos de segurança e política exterior. Além disto, esse tratado confirmou uma Constituição Política para a União Européia e a integração monetária através da moeda Euro.

Já o Mercosul provém da iniciativa Brasil-Argentina de integração regional. Contudo, as discussões para a constituição de um mercado econômico regional para a América Latina remontam ao tratado que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) desde a década de 1960. Esse organismo foi sucedido pela Associação Latino-Americana de Integração, na década de 1980. À época, a Argentina e o Brasil fizeram progressos na matéria, assinando a Declaração de Iguazu (1985), que estabelecia uma comissão bilateral, à qual se seguiram uma série de acordos comerciais no ano seguinte. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre ambos os países em 1988, fixou como meta o estabelecimento de um mercado comum, ao qual outros países latino-americanos poderiam unir-se. Com a adesão do Paraguai e do Uruguai, os quatro países tornaram-se signatários do Tratado de Assunção (TAs, 1991), o qual estabelecia o Mercado Comum do Sul, uma aliança comercial visando a dinamizar a economia regional, movimentando entre si mercadorias, pessoas, força de trabalho e capitais. Inicialmente, foi estabelecida uma zona de livre-comércio, onde os países signatários não tributariam ou restringiriam as importações um do outro. A partir de 1º de janeiro de 1995, essa zona de livre-comércio converteu-se em uma união

aduaneira, na qual todos os signatários poderiam cobrar as mesmas alíquotas nas importações dos demais países (Tarifa Externa Comum). No ano seguinte, a Bolívia e o Chile adquiriram o *status* de membros associados. Outras nações latino-americanas manifestaram interesse em entrar para o grupo, e a Venezuela assinou um acordo que a lançou no processo de adesão ao Bloco no dia 9 de dezembro de 2005.

Esta dissertação trata o Mercosul como objeto de estudo e a União Européia como modelo de referência. Serão investigadas as raízes da formação da Comunidade Européia, ocorrida há mais de 50 anos, no tocante às suas principais características sociais e políticas que levaram à consolidação do Bloco. Realizando semelhante processo de estudo quanto ao Mercosul, estaremos, ao cotejar as fontes, criando bases para compreender quais os principais pontos que requerem atenção nessa longa e ambiciosa caminhada a qual os países integrantes do Mercosul se dispuseram a percorrer.

A análise comparativa que fazemos entre o Mercosul e a União Européia foca a posição do Brasil no processo de formação daquele e tem como sustentação teórica a formação social do Brasil como resultante do Estado português.

São alvo deste trabalho apenas as características sociais e políticas tanto da UE quanto do Mercosul, apesar de reconhecermos que os problemas econômicos surgidos ao longo do tempo exercem enorme influência sobre o sucesso ou insucesso de qualquer bloco. Cremos que os estudos acadêmicos também se dediquem a outras dimensões igualmente importantes dos blocos que não apenas seu aspecto econômico. O que consideramos talvez o mais importante, a verdadeira mola mestra do mundo, é o fator político e humano.

Enfatizamos que, apesar de termos procurado intensamente textos sobre assuntos relacionados ao enfoque abordado, não encontramos trabalhos publicados com os quais poderíamos desenvolver uma linha de pesquisa seguindo o mesmo referencial teórico. A falta de bibliografia específica relacionada ao tema induziu inicialmente a pesquisa a um escopo muito abrangente. Como este estudo não tem a intenção de ser conclusivo e por entendermos que o assunto não se exaure com esta

análise, restringimos a pesquisa ao tema entendido como focal dentre especialistas no assunto *blocos econômicos* (questão da supranacionalidade) e, assim, centramo-nos basicamente nos dois autores que mais evidenciaram o contraponto acerca do assunto; são eles Raymundo Faoro e Jean Monnet.

Partindo da premissa de que a formação do sentimento de supranacionalidade entre seus membros é um requisito fundamental para a formação de um bloco econômico (TRABUCO, 1999), pretendemos responder, portanto, a uma **questão central**:

O relativo atraso na constituição do Mercosul bem como sua permanente ameaça de extinção podem ser explicados pelo legado político-social de um longo período colonial?

Essa pergunta traz à tona a necessidade de se pesquisar o passado colonial do Brasil, a fim de se entender como esse país influi, com sua cultura política, na formação social do Mercosul. Desdobra-se aí a necessidade de se compreender como essas características brasileiras combinam-se com aquelas provindas de seus parceiros e que conseqüências dessa interação podem ameaçar a continuidade do Bloco.

Para que sejam possíveis respostas àquela pergunta central, é necessário apresentar os **objetivos específicos** desta dissertação, que são:

1. verificar até que ponto o **legado do Direito Romano**, herdado da influência da cultura ibérica na formação dos Estados latino-americanos e em particular do Brasil, pode explicar a **dificuldade de formação de um sentimento supranacional**;
2. estudar o **estamento** (grupo de membros calcados na desigualdade social) e o **patrimonialismo** (forma de administração estatal onde o soberano dirige todos os destinos da nação como se fosse o de sua própria casa), legados da tradição lusitana à nossa cultura, e o **coronelismo**, desenvolvido na formação da sociedade brasileira, como

explicadores da dificuldade de estabelecimento de regras mercantis comuns dentro do Mercosul.

O presente estudo encaixa-se no âmbito da Administração Pública, uma vez que discute o posicionamento do Estado perante acordos internacionais. Esse movimento do Estado interfere sobremaneira nas decisões da Administração Privada, já que os agentes econômicos privados são a mola-mestra e motor de propulsão do desenvolvimento de blocos econômicos. Pensar em integração tomando-se somente os aspectos públicos seria um grave erro no enfoque de estudos.

Quanto à análise desta dissertação, não é intenção atribuir responsabilidade ao povo português pela situação atual do Brasil nem aos espanhóis em relação à situação atual da América espanhola. Buscamos sim as razões no processo histórico de colonização da América Latina e não culpados para os problemas estudados.

A dissertação está dividida em cinco capítulos, além desta **Introdução** e a **Metodologia** empregada no estudo.

O primeiro capítulo (**Blocos econômicos**) faz uma revisão geral do assunto, caracterizando as fases da UE e do Mercosul desde sua criação até hoje e mostrando que aquela configura-se como em último estágio. Em seguida, relata as tentativas anteriores de união dos países da América Latina, demonstrando que o Mercosul não é um movimento novo e sem precedentes na história da região, mas que, certamente, possui um início mais promissor em virtude do engajamento deliberado do Brasil e da Argentina, as duas maiores economias da região, que, se acrescidas do México, movimentam mais de 50% das riquezas e da população latino-americana.

O segundo capítulo é dedicado à análise da **União Européia**. Nele são apresentados todos os principais tratados constitutivos do bloco ao longo destes mais de 50 anos. Posteriormente, efetuamos uma análise das principais características que fizeram com que o Bloco nascesse, crescesse e fosse apontado pela maioria dos especialistas no assunto como modelo de sucesso. Os acontecimentos narrados por Jean Monnet dão a exata noção das necessidades

envolvidas em um processo de integração entre países arrasados pela II Grande Guerra. Foi um trabalho árduo desse economista e diplomata convencer presidentes, chanceleres, primeiros-ministros e a opinião pública de que a saída para a paz e a prosperidade passava pela delegação de parte de suas soberanias. Um feito memorável para uma época de constantes tensões mundiais em virtude da Guerra Fria.

No terceiro capítulo, **Mercosul**, apresentamos mais profundamente a estrutura do bloco sul-americano, seus objetivos como bloco, suas principais características e a posição brasileira, objeto de maiores estudos, dentro do bloco. No fim desse capítulo são apresentadas as principais assimetrias entre o bloco europeu e o sul-americano.

O quarto capítulo (**A questão da supranacionalidade**) dedica-se exclusivamente à análise da questão principal na construção dos blocos econômicos, que é a supranacionalidade, que, como comentado acima, foi alvo de intensos trabalhos diplomáticos e civis na Europa. A maioria dos autores especializados no assunto acredita que o sucesso de um bloco passa por ela. A condição da necessidade de desenvolvimento desse sentimento é assumida nesta análise do Mercosul, e nos empenhamos nesse capítulo a dar mais informações acerca da supranacionalidade, mostrando como ela se desenvolve, o que é necessário para que ela funcione e quais suas principais características. Completamos o capítulo com diversas passagens de Jean Monnet que ratificam a importância da supranacionalidade dentro do processo de integração de um bloco de países.

O Estado brasileiro é o quinto capítulo. Apresenta a formação social e política do Brasil como referência para análise acerca do relativo atraso na implantação do Mercosul. É feito um estudo histórico da formação do Estado português como legado para a formação do Estado brasileiro, com base nos conceitos de patrimonialismo e estamento burocrático. Em seguida, estudamos mais detalhadamente esse legado de nossos colonizadores no entendimento da realidade atual, na construção das relações do Brasil com o Mercosul. Após análise dos aspectos políticos e sociais fundamentais do Estado brasileiro, dedicamo-nos ao estudo de suas influências na nossa legislação. O aspecto jurídico é importante neste

trabalho, por ser a base da sustentação política dos governos e de seus atos. Em seguida, apresentamos aspectos econômicos da formação da América Latina, finalizando o capítulo com um apanhado dos principais problemas políticos e sociais gerados pela colonização portuguesa no Brasil, mostrando ainda o isolamento dos nativos que cá se encontravam na época dos descobrimentos.

Encerrando o trabalho, são feitas nossas **Considerações finais** e o **Referencial Bibliográfico** que empregamos em nossa pesquisa.

2. Metodologia

Esta dissertação apresenta-se estruturada de acordo com as características dos objetos estudados, ou seja, os blocos econômicos Mercosul e União Européia (UE). Primeiramente, é feita a análise do bloco ao qual temos foco de estudos, o Mercosul, e que será receptor das críticas; segue-se a análise do bloco que sustentará o estudo como base nas comparações, ou seja, a UE. Apesar de se tratar de um estudo histórico, não optamos pelo encadeamento cronológico para análise, uma vez que a evolução dos acontecimentos não tem influência direta no resultado da pesquisa e porque o encadeamento de idéias que adotamos nem sempre permitia uma seqüência cronológica crescente habitual.

Para efeito de análise comparativa na constituição dos blocos sob estudo, não caberia outra ferramenta de investigação que não a histórica. As evidências documentais deixadas pelo ser humano são base para a observação dos fatos ocorridos na época em estudo e servem como mecanismo de coleta de dados e análise por parte dos estudiosos do assunto. Não implica nem significa dizer que esse método sobrepuja os métodos tradicionais de pesquisa em Administração, mas sim que, para esse tipo de pesquisa, ele se apresenta mais indicado.

O método de pesquisa então não poderia ser outro que não o historiográfico, sobre o qual tratam, na sua aplicação aos estudos organizacionais, Vergara (2004), Martins (2004) e Curado (2001). Curado defende a utilização do paradigma de Nova História como sustentáculo da pesquisa historiográfica voltada para a Administração. O método pressupõe que a História diz respeito a todas as atividades humanas e que essa não é uma mera narrativa dos acontecimentos, mas sim prioritariamente uma análise das estruturas. Não devem ser desprezadas, segundo a autora, opiniões e experiências pessoais, como veremos mais à frente. Isso não anula a importância de arquivos, documentos legais, livros, leis, bibliografia em geral e evidências históricas. Lembrado ainda por Vergara (2004), à historiografia não basta a análise das estruturas. É preciso que elas sejam interpretadas, de modo que não se repita uma simples narrativa dos acontecimentos.

O tipo de pesquisa aqui desenvolvido é bibliográfico e documental. De acordo com Vergara (2004), a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Ela fornece instrumento analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma.

Para esta dissertação, são usados como referências principais livros, artigos publicados em jornais, revistas e sítios na Internet, além de, e principalmente, documentos legais tais como leis, tratados e decretos-lei.

Apresentada a metodologia de estudos, a pesquisa prossegue, realizando uma revisão geral dos blocos econômicos, com uma análise de sua evolução. São igualmente estudadas as principais características do Mercosul; após apresentar sua estrutura provisória, aprofundamos seu estudo mais especificamente em relação à posição do Brasil dentro desse Bloco. A partir desse ponto, o Mercosul é comparado a outro modelo de bloco econômico, a UE, que, para nós, é o exemplo a ser seguido quando o assunto é mercado comum. Logo após a revisão, apresentamos o contraponto do trabalho que é a UE, de forma a fomentar a análise comparativa entre os dois blocos em análise. Inicialmente, fazemos uma exposição de como a UE foi formada, tratado a tratado, como forma de dar alcance e profundidade ao assunto do bloco que denominamos como modelo. Seguimos com uma reduzida apresentação da já permanente estrutura da UE, passando para uma análise mais profunda das suas características enraizadas na sua formação 50 anos atrás. Na primeira parte do capítulo, são utilizados recursos de textos de sítios da Internet, enquanto a análise encontra-se fortemente embasada em um livro histórico-bibliográfico que, na verdade, é um passo-a-passo de como a Comunidade Européia foi construída. O livro de Jean Monnet *Memórias* fornece todo o arcabouço histórico para efetuarmos o comparativo definitivo com a construção do Mercosul e identificarmos conceitos-chave a serem explorados. Uma vez apresentados os dois objetos de estudos comparativos (Mercosul e UE), passamos à abordagem do ponto-chave de estudos da dissertação, que é a questão da supranacionalidade; e, também, o

enfoque maior foi dado em textos legais, nos referenciais teóricos. São apresentadas as características principais da supranacionalidade, e naturalmente essa parte do estudo tende para uma visão mais jurídica do assunto. Seguindo para o final do quarto capítulo, citamos novamente a obra *Memórias*, de Jean Monnet, porém ressaltamos passagens relativas ao assunto principal a ser investigado pela tese. A construção da Comunidade Européia foi pioneira no assunto relacionado à cessão de nacionalidade por parte dos Estados-membros, e Monnet dedica-se muito, em suas passagens, a esse tema. Isso enriquece o conjunto de nossa dissertação, uma vez que solidifica a aliança entre o referencial teórico e os fatos reais ocorridos no desencadear histórico da formação da UE. Uma vez tendo analisado as principais características para a formação de um bloco econômico, entendidas as debilidades e fortalezas de cada um deles sob análise e abordado a questão central da supranacionalidade, damos continuidade à pesquisa com a análise da formação do Estado brasileiro. Nessa parte, o estudo prende-se basicamente a livros e textos acadêmicos de cunho tipicamente históricos baseados nos estudos de Raymundo Faoro, importante escritor nacional que, a nosso ver, soube dissecar a história do Brasil de forma embasada e sem fantasias, analisando e interagindo brilhantemente os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. Esse capítulo possibilita ao leitor compilar os dados históricos, estudos e análises dos capítulos anteriores acerca do tema Mercosul.

De acordo com a tipologia de cortes possíveis apresentadas por Vieira (2004, pág. 21), esta dissertação é de caráter seccional com perspectiva longitudinal. Nessa tipologia, “a coleta de dados é feita em um determinado momento, mas resgata dados e informações de outros períodos passados; o foco está no fenômeno e na forma com se caracteriza no momento da coleta, e os dados resgatados do passado são, normalmente, utilizados para explicar a configuração atual do fenômeno”. Estudamos o objeto de pesquisa sob uma perspectiva histórica, mas com foco em alguns momentos e episódios específicos, pois acreditamos na ausência e ineficácia das linhas cronológicas neste tipo de estudo.

Ao fim desses capítulos, esta dissertação pretende responder às seguintes perguntas:

1. *Quais os fatores-chave no desenvolvimento da União Européia (UE) que se fazem ausentes no Mercosul?*
2. *Quais as razões de esses fatores-chave não terem sido desenvolvidos no Brasil?*
3. *Qual importância tem a supranacionalidade na formação de um mercado comum? O Brasil possui condições de aderir a essa modelagem dentro do Mercosul ?*

As respostas a essas perguntas enquadram-se em algumas limitações da dissertação. Não pudemos investigar a história narrada e documentada da UE após as *Memórias* de Jean Monnet (meados de 1975 em diante), em virtude de não haver disponíveis para leitura e análise obras com esse calibre, intensidade e alcance. Cremos que não há um substituto para esse personagem quanto à grandiosidade e originalidade de suas idéias, na formação da UE após 1975.

A abrangência da comparação fica restrita aos blocos em estudo, ou seja, Mercosul e UE. É sabido que o mundo possui hoje inúmeros acordos comerciais, tratados e alguns blocos em estádios diferentes de evolução, com peculiaridades e problemas específicos a cada um deles. Em função do tempo disponível e da limitação dos recursos para esta pesquisa, não contrapomos um terceiro bloco como balizador de nossas conclusões, o que implica dizer que elas não podem ser generalizadas.

Quando da interpretação dos dados históricos apresentados no decorrer da pesquisa, há uma limitação por nossa parte. A interpretação foi feita à luz dos acontecimentos vivenciados nas esferas política e social às quais nos inserimos, ou seja, na América do Sul, mais precisamente no Brasil. Assim sendo, nossas percepções de vida podem influir em nossa interpretação; porém, procuramos distanciar-nos dos acontecimentos e da experiência pessoal, de forma a termos o máximo possível uma postura cientificamente neutra.

2.1. O Brasil como fonte de estudos e de dados

O presente trabalho abrange as raízes históricas do povo sul-americano, mas nossa abordagem e objetivo de estudos estão restritos apenas ao Brasil, com alusão e comparação aos países que hoje compõem o bloco Mercosul, que são Argentina, Uruguai e Paraguai. O Brasil foi determinado como único país para se desenvolver o campo de estudos devido aos dados sócio-econômicos de 2004, apresentados no **Quadro 2.1.**

QUADRO 2.1. Mercosul – indicadores sócio-econômicos (2004)

País	PIB (*) (US\$ milhões)		População (milhões)		Exportações (US\$ milhões)		Importações (US\$ milhões)		Área (m ²)	
Argentina	151,5	19,51%	38,2	16,90%	36,36	20,37%	22,7	17,27%	2.800,0	23,56%
Brasil	604,9	77,89%	178,7	79,04%	136,10	76,26%	102,8	78,17%	8.500,0	71,53%
Paraguai	7,1	0,91%	5,8	2,57%	2,09	1,17%	2,4	1,82%	406,8	3,42%
Uruguai	13,1	1,69%	3,4	1,50%	3,90	2,19%	3,6	2,74%	176,2	1,48%
TOTAL	<u>776,6</u>		<u>226,1</u>		<u>178,5</u>		<u>131,6</u>		<u>11.883,0</u>	

(*) A preços de mercado

FONTE: Banco Mundial

Como podemos perceber, o Brasil é a maior economia do Bloco, com 77,89% do PIB gerado dentro do Mercosul, quase quatro vezes maior que a segunda economia, a Argentina. Poderíamos inferir então que o Brasil é o propulsor do Bloco e peça política imprescindível na evolução das relações entre os países. Seria inconcebível pensar em integração regional sem que o Brasil tomasse uma posição de destaque e principal articulador. Dessa forma, podemos, ao analisar as características sócio-econômicas e políticas do Brasil, concluir que o sucesso do processo de integração passa pela análise e disposição política do Brasil ante o Mercosul.

O segundo país mais importante no processo de integração assumiu recentemente uma posição bastante diversa à do Brasil nas negociações da estrutura do Bloco. A Argentina mostrou-se favorável a um modelo de gestão das instituições do Mercosul similar ao adotado na União Européia, sendo a favor, inclusive, da perda parcial de sua nacionalidade em prol de um organismo supranacional no Mercosul. Essa posição, além de ser nobre por parte de nossos vizinhos, demonstra um comportamento e um comprometimento completamente diferente daquele do Brasil, que se postou no lado contrário ao que fora proposto pela Argentina, sendo, ao final, apoiado parcialmente pelo Paraguai e pelo Uruguai. Ao final da rodada de reuniões, ficou provado o peso do Brasil dentro do bloco, pois a estrutura provisória aprovada pelos países é idêntica à proposta pelo Governo brasileiro.

2.2. Um enfoque atípico na análise do Mercosul

No decorrer dos anos 1990, muito se escreveu sobre o Mercosul, em virtude da novidade que ele representava em termos de acordos de união fomentados deliberadamente entre Brasil e Argentina, mais especificamente. Contudo, poucos trabalhos trataram de analisar a questão sob um cunho não-econômico. É evidente que a intenção maior em um processo de integração em seu início é desenvolver as economias dos Estados-membros, com melhor aproveitamento dos seus recursos e reduzindo barreiras alfandegárias. Louvável seria se o tema se encerrasse aí. O assunto transpassa em muito os fatores econômicos, contudo esse tem forte apelo governamental, e, sem sombra de dúvidas, seu sucesso inicial é fator imprescindível no desenvolvimento de qualquer bloco.

Inegavelmente, também temos a evidência da necessidade de integração política e social que a UE vem-nos mostrando, mais incisivamente a partir do Tratado de Maastricht, em fevereiro de 1992. O cunho social e político desse acordo é evidente, e ele vem galgando sucessivos sucessos desde então, com os resultados aflorando e possibilitando uma análise diferente da que tem sido dada ao longo dos últimos anos.

Não chega a criar impacto a ausência de material disponível para a elaboração de uma pesquisa com enfoque nas condições sociais e políticas necessárias para a adoção de um mercado comum na América do Sul. Esta dissertação tem esse propósito de procurar os elementos sociais e políticos necessários para o desenvolvimento da UE, a fim de confrontá-los com a realidade histórica brasileira. O que realmente nos assusta e choca é a falta de um amplo debate sobre essas debilidades no processo de formação do Mercosul. Transparece para aqueles que detêm conhecimento das causas, como empresários, diplomatas e políticos, que esse acordo não possui realidade e vontade na sua execução para o alcance de seus objetivos.

Na ausência de um referencial teórico condizente com o objeto e o escopo de pesquisa, buscamos trabalhos produzidos por autores diretamente ligados a outros campos das Ciências Sociais e Humanas. Recorremos assim à História, à Ciência Política, à Sociologia e ao Direito como forma de sustentar o argumento a ser utilizado no desenvolvimento da pesquisa.

A presente dissertação busca abrir novos horizontes de debate e pesquisa no que se refere ao tratamento teórico de integração regional.

3. Blocos econômicos

3.1. Revisão geral do assunto

Como dito por Gilberto Dupas (2006), cerca de 60% do comércio mundial atual ocorre dentro de acordos de livre comércio. Os blocos econômicos possuem em sua essência e como principal característica a cooperação entre partes (países), com o objetivo de desenvolver comércio no local geográfico do qual fazem parte, criando riqueza e conseqüentemente elevando o nível de vida de sua população.

O primeiro passo nesse sentido é a eliminação das barreiras alfandegárias, tornando os custos das mercadorias menores em sua entrada. A possibilidade de empresas concorrerem mais no mesmo espaço aumenta, e assim há aumento da qualidade dos produtos e redução ainda maior dos custos e preços. Como conseqüência, tem-se a eliminação das imperfeições ao longo do processo produtivo, o bloco evolui mercadologicamente e passa a buscar novos consumidores fora dele, pois é cada vez mais improvável que, para se sobreviver comercialmente no mundo moderno, dependa-se apenas do mercado interno. O capitalismo sempre precisará de novos mercados e de crescimento constante.

Os blocos econômicos apresentam-se modulados em decorrência dos vários estádios do processo evolutivo em que cada aliança se encontra. Inicialmente são criadas as zonas de livre comércio, seguidas da união aduaneira, do mercado comum, da união econômica e, finalmente, como podemos estipular hoje, como última etapa, a integração econômica total.

As zonas de livre comércio são caracterizadas pela eliminação ou redução de barreiras alfandegárias pelos Estados-membros do bloco nas transações ocorridas entre eles dentro desse âmbito de acordo. A união aduaneira é um pouco mais ampla, pois adota uma política tarifária comum para produtos importados de fora do bloco. É o primeiro movimento político real tomado em conjunto pelos países em relação à terceira fase, que é o mercado comum. O Mercosul situa-se hoje na fase de união aduaneira. O mercado comum é o estádio

onde os Estados-membros começam um entendimento político e econômico que realmente altera suas estruturas básicas, fundamentais e históricas, uma vez que, nessa fase, não se admitem restrições a alguns fatores de produção, ou seja, principalmente ao capital e ao trabalho. Assim, um trabalhador brasileiro poderá exercer suas atividades em quaisquer Estados-membros do Mercosul como se fosse um trabalhador local. A mesma idéia é aplicada ao capital, uma vez que os investimentos produtivos devem ter os mesmos tratamentos ao longo da área do mercado comum. A união econômica é um passo ainda maior, uma vez que, basicamente, procura harmonizar as políticas econômicas nacionais. Nos Estados-membros do Mercosul, esse aspecto é bastante significativo, já que, historicamente, suas políticas são inconstantes e difusas, representando interesses nem sempre nacionais, sendo marcadas por uma instabilidade única. Nesse estágio, os Estados-membros adaptam as suas legislações internas para torná-las moldáveis com os princípios estabelecidos na união econômica.

Finalmente, a união de integração total é a etapa em que os Estados-membros adotam uma política monetária comum, criando-se um banco central único e uma moeda de circulação única. Essa fase da integração é de extrema dificuldade e somente possível quando os países integrantes do bloco atingem um nível de entendimento e organização que propicie coerência e nivelamento de suas taxas de juros, seus déficits orçamentários, seus níveis de inflação e dívidas públicas. Uma vez que essa harmonia deixe de existir em algum membro, o conjunto de Estados integrantes possibilita o aparecimento de imperfeições nos fatores de produção mencionados no mercado comum, e a longevidade da união integral põe-se à prova. Essa é a razão pela qual a adoção de um novo membro, no caso europeu, torna-se tão difícil e complicada, pois o novo membro deve estar com o mesmo equilíbrio político, econômico e até social do restante dos países do bloco. É claro também que o tamanho das economias dos Estados-membros afeta as considerações feitas acima: no caso europeu, Alemanha, Inglaterra, França e Itália são os países dominantes; no Mercosul, Brasil e Argentina.

3.2. A evolução dos blocos latino-americanos e o surgimento do Mercosul

É importante situar dentro desta dissertação as tentativas e erros históricos que marcam o processo de integração econômica latino-americana. Sempre que houve uma ação, essa sempre foi isolada, os processos sempre se apresentaram como tentativas sem a adesão real de todos os países do subcontinente. Os sonhos de Bolívar no Congresso do Panamá em 1824 nunca deixaram de ser um sonho. De uma maneira geral, os Estados latino-americanos sempre concentraram as suas políticas comerciais externas em um movimento individual de aproximação com Estados Unidos e Europa em detrimento da união e desenvolvimento regional interno.

A primeira tentativa foi feita na Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a Alalc, criada em 18 de fevereiro de 1960 pelo Tratado de Montevidéu, bloco composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Tinha como objetivo criar um grande mercado econômico aos moldes do Mercado Comum Europeu. O Bloco não atingiu os seus objetivos basicamente devido aos seguintes fatores político-econômicos: (a) a citada instabilidade política; (b) os sentimentos “nacionalistas” que enxergavam (e ainda enxergam) a formação de um mercado comum como um atentado às soberanias nacionais; (c) o não-surgimento de uma autoridade supranacional que obrigasse o cumprimento das normas necessárias à formação do Bloco; e (d) as diferenças dos ritmos econômicos, o que gerou diferenças agudas entre os Estados-membros, impossibilitando a formação de um mercado comum. Sua extinção aconteceu em 1980, com a criação da Alaldi.

A Associação Latino-Americana de Integração (Alaldi), constituída em 12 de agosto de 1980 pelo Tratado de Montevidéu, era integrada pelos mesmos países que compunham a Alalc e tinha basicamente os mesmos objetivos; Cuba aderiu à Associação em 1998. Como fatores de destaque para sua derrocada podem ser listadas: (a) a dificuldade que os Estados-membros apresentaram de desenvolver um comércio intra-regional, evidenciando uma dependência e pressão externa das

nações ricas, notadamente os Estados Unidos; (b) os problemas logísticos entre norte e sul da América Latina que reforçaram o isolamento das nações; e (c) a adesão do México à North American Free Trade Area (Nafta), em 1994.

O bloco em questão neste trabalho, o Mercosul, é hoje composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e foi concebido embrionariamente da Ata de Iguazu, em 1985. Esta Ata foi celebrada apenas entre Brasil e Argentina e tinha como objetivos a manutenção de relações comerciais entre ambos os países por intermédio da complementação industrial e da cooperação tecnológica. No entanto, o nascimento formal do Bloco ocorreu com a adesão de Uruguai e Paraguai, em março de 1991, pela assinatura do Tratado de Assunção (TAs). Sua personalidade jurídica de Direito internacional passou a vigorar com o Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994.

Podemos apresentar as principais dificuldades sociais, políticas e econômicas da América Latina como pano de fundo de nosso trabalho de análise do Mercosul (FERRER, 2000, *apud* VENTURA, 2003):

- dependência econômica externa;
- dependência ideológica e política;
- pobreza e exclusão social;
- assimetrias entre políticas econômicas nacionais; e
- divergência sobre a inserção internacional de cada um dos parceiros.

4. A União Européia

4.1. Histórico da constituição do Bloco

A integração européia teve a sua origem logo após o fim da II Guerra Mundial, quando os governos e a sociedade da época depararam-se com a necessidade de se reconstruir uma Europa arruinada por uma grande guerra e montar, em um futuro próximo, um sistema político equilibrado e que evitasse assim novos confrontos entre os povos que partilham uma mesma realidade histórica e geográfica, mas que ao mesmo tempo conservam sua entidade, seu idioma e a sua cultura.

Suas origens estão estabelecidas em quatro instrumentos fundamentais que são:

- o Tratado da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (TCECA);
- o Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE);
- o Tratado da Comunidade Européia da Energia Atômica (TCEEA); e
- o Tratado da União Européia (TUE).

Esses quatro tratados estabeleceram bases sólidas para a tão sonhada e planejada convivência pacífica entre os Estados-membros, que, em seus primórdios de formação, perceberam que o futuro e o progresso de cada um passava pela integração regional e que a utilização da força como instrumento de integração não caberia mais no espaço europeu.

Os primeiros países que fizeram parte do processo de integração européia foram aqueles que assinaram o Tratado de Paris, do qual nasceu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca), em 1951: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Mais conhecidos como "Os Seis", esses países assinaram o Tratado de Roma, de 1957, que criou a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a

Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom). (Ver item 4.2.1.)

A incorporação seguinte teve lugar em 1973, quando três novos países entraram para a CEE: o Reino Unido (vencendo a oposição de partes importantes da opinião pública britânica, contrárias à adesão à CEE e claramente "antieuropéias"), Dinamarca e Irlanda. Nascia assim a "Europa dos Nove".

A ampliação da Comunidade continuou na década de 1980, ainda que durante esses anos o panorama econômico da CEE tenha sido caracterizado por desemprego, inflação e crise dos setores tradicionais e da indústria. A queda das ditaduras militares na Grécia e em Portugal (1974) e na Espanha (com a morte de Francisco Franco, em 1975) favoreceu a adesão desses países. A Grécia aderiu ao Bloco em 1981, e a Espanha e Portugal, em 1986, produzindo-se assim uma ampliação da comunidade à bacia da Europa mediterrânea. Aparece então a "Europa dos Doze".

As candidaturas de adesão à Comunidade seguiram-se em Bruxelas, por parte da Áustria, Malta, Chipre, Finlândia, Noruega e Suíça, se bem que esta última tenha retirado a sua candidatura meses depois de fazer um referendo. As negociações com a Áustria, Suécia, Finlândia e Noruega foram lentas, e a ratificação dos tratados de adesão realizou-se nos quatro países em 1994; os cidadãos de cada país, em plebiscito, votaram em sentido afirmativo à adesão, exceto os da Noruega. Em 1.º de janeiro de 1995, a Comunidade foi aumentada pela quarta vez, com a entrada da Áustria, da Finlândia e da Suécia, ficando assim constituída a "Europa dos Quinze".

A União Européia (UE) hoje nada mais é do que o conjunto de 25 Estados (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suécia) livres e politicamente democráticos que, de forma voluntária, manifestaram sua vontade de participar em um ambicioso e pioneiro projeto de integração econômica e unificação política. Além do mais, quatro Estados do antigo bloco comunista – República Checa, Hungria, Polônia e Eslováquia –, adicionados de três

repúblicas ex-soviéticas – Lituânia, Letônia e Estônia –, da Eslovênia e das pequenas ilhas mediterrâneas de Chipre e Malta adquiriram o *status* de "observadores" dentro da UE, com direito de participar e opinar, embora não ainda de votar, em todas as reuniões decisórias.

O Bloco conta com uma série de instituições básicas para o exercício das suas funções, que são:

- o Parlamento Europeu;
- o Conselho da União;
- a Comissão Européia;
- o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias; e
- o Tribunal de Contas Europeu.

Essas são as instituições que figuram no Artigo n.º 7 do Tratado Constitutivo da Comunidade Européia depois da sua reforma pelo Tratado de Amsterdã, em 1997. Adicionalmente, esse artigo estabelece também que o Conselho e a Comissão serão assistidos por órgãos de caráter consultivo como o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social.

Além disso, com relação aos procedimentos previstos no Tratado mencionado acima, foram criados um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), o Banco Central Europeu e o Banco Europeu de Investimentos, cujos objetivos são contribuir para a consolidação do mercado interno e reforçar a coesão econômica e social, intervindo nos grandes projetos de infra-estrutura, assim como em iniciativas relativas à Política Monetária Européia.

Por fim, porém não menos importante, tem-se o conjunto de Agências, Observatórios e Gabinetes Europeus, que cobrem numerosos campos de atuação:

- a Agência Européia para a Avaliação de Medicamentos;
- a Agência Européia do Meio Ambiente ;
- a Fundação Européia para Melhorar as Condições de Vida e Trabalho;
- o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional;
- o Observatório Europeu da Formação;
- o Observatório Europeu sobre Drogas e Toxicodependência;

- a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho;
- a Agência de Harmonização do Mercado Interno;
- o Centro Comum de Investigação;
- o Observatório Europeu para o Desenvolvimento Rural;
- o Observatório Audiovisual Europeu;
- o Observatório Europeu da Política Familiar;
- o Observatório Europeu do Emprego;
- o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia;
- o Gabinete Europeu de Línguas Minoritárias;
- o Gabinete Comunitário de Variedades Vegetais;
- a Europol;
- o Centro de Traduções para os Corpos da UE; e
- a Agência Europeia para a Reconstituição.

Dentre os objetivos principais da UE, destacamos:

- promover a unidade europeia;
- melhorar as condições de vida e de trabalho dos seus cidadãos;
- promover o desenvolvimento econômico, um comércio equilibrado e a livre concorrência;
- reduzir as desigualdades econômicas entre regiões;
- ajudar os países em vias de desenvolvimento; e
- garantir a paz e a liberdade.

A livre circulação dos fatores produtivos – pessoas, mercadorias, serviços e capitais – é a condição básica para a realização desses objetivos.

4.1.1. O Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (TCECA)

O dia 9 de maio de 1950 é considerado pela maioria dos historiadores como o dia da criação das comunidades europeias. Nesse dia, Robert Schuman, Ministro dos Assuntos Externos francês, propôs a criação de uma autoridade comum para regular a indústria do carvão e do aço na Alemanha Ocidental e na França, como forma de acabar com a rivalidade pontual entre os dois países nessa questão. Posteriormente,

a idéia foi proposta e estendida também a outros países da Europa Ocidental, notadamente Bélgica, Itália, Luxemburgo e Holanda. Mais adiante, os seis formaram, em 18 de abril de 1951, o Tratado de Paris, no qual foi criado a Ceca (Comunidade Econômica do Carvão e do Aço). Essa foi a primeira experiência, em um âmbito específico, da atividade econômica conjunta, que, para época, era de vital importância, principalmente política. Pouco a pouco essa fórmula foi estendida a outros setores econômicos. Isso culminou, anos após, na construção de uma Europa unida econômica e politicamente.

Esse tratado entrou efetivamente em vigor no dia 25 de julho de 1952 e permitiu estabelecer as bases da futura arquitetura comunitária, que são:

- a Alta Autoridade;
- a Assembléia Parlamentar;
- o Conselho de Ministros;
- o Tribunal de Justiça; e
- o Comitê Consultivo.

Esses seriam os protótipos das principais instituições que regulam o Bloco atualmente (v. item 4.1).

O objetivo original do Tratado era fortalecer a competitividade e promover o crescimento e o emprego nas indústrias do carvão e do aço. Esse objetivo foi alcançado com méritos, e a semente da integração havia sido transplantada para a cabeça dos cidadãos europeus. O modelo audaz e novo havia, enfim, convencido a população europeia de que os novos rumos trilhariam através da cooperação e da união entre os povos.

4.1.2. O Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (TCEE)

Em 25 de março de 1957, foi assinado, em Roma, o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE) em conjunto com o Tratado Constitutivo da Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom). Historicamente, eles ficaram conhecidos como os Tratados de Roma. O objetivo desses tratados era

seguir em frente com o projeto de integração europeia. Assim, no preâmbulo do TCEE, estabeleceu-se que os Estados outorgantes do mesmo estavam "determinados a estabelecer os fundamentos de uma união sem fissuras e mais estreita entre os países europeus" (TCEE, 1957).

O TCEE previa, entre outros assuntos:

- o desenvolvimento de relações mais estreitas entre os Estados-membros;
- a criação de um Banco Europeu de Investimentos;
- a constituição de um Fundo Social Europeu;
- o estabelecimento de uma política comum no sector agrícola e nos transportes; e
- o estabelecimento de uma barreira aduaneira comum.

O que ocorreu na prática foi a criação de uma união aduaneira. Como decorrência do êxito nas operações comerciais realizadas a partir de então, em julho de 1968 houve a supressão das barreiras internas entre os Estados-membros, estabelecendo-se, por conseguinte, uma barreira aduaneira comum para todos os produtos que viessem de países que não constituíssem o Bloco.

Nesta fase inicial do mercado comum que apareceria no futuro, a intenção era de a livre circulação de fatores produtivos, isto é, mercadorias, mão-de-obra, prestação de serviços e capitais. O mais importante para a consolidação de um mercado comum é a livre circulação de bens, o que não aconteceu até à constituição do Ato Único, em 1997, quando se estabeleceram os passos firmes a serem seguidos, a fim de se resolverem os problemas que impediam a consolidação final do Mercado Comum Europeu. Final e definitivamente, o Ato Único estabeleceria um mercado único de bens, capitais e serviços e a garantia da livre circulação de cidadãos europeus dentro da comunidade.

Outro aspecto reconhecido pelo tratado foi a criação da PAC (Política Agrícola Comum), que garantia a livre circulação dos produtos agrícolas dentro da CEE, assim como a adoção de políticas protecionistas fortes e contundentes. A intenção era, e ainda prevalece, de que os agricultores comunitários conseguissem

quotas suficientes através de subvenções aos preços agrícolas, evitando assim a concorrência de produtos provenientes de países terceiros. Esse assunto é um embate presente nas negociações entre Mercosul e UE e está longe de um fim promissor para ambas as partes.

O Tratado também consagrou algumas políticas comuns em matéria de transportes e monopólios, delimitou a ação legislativa das instituições comunitárias e iniciou, assim, um caminho para uma união política por meio da progressiva integração econômica (como resultado das disposições gerais do Tratado de Roma para conseguir a União Econômica, acordou-se, em 1967, implantar um imposto comum, o IVA, o imposto sobre o valor acrescentado, que começou a ser aplicado a partir de 1972).

4.1.3. O Tratado da União Européia – Tratado de Maastricht

Esse tratado, assinado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, é tido por muitos como o elo fundamental para a criação da UE. Ele alterou os Tratados de Paris e Roma e o Ato Único Europeu, estabelecendo oficialmente o nome União Européia em substituição à Comunidade Européia vigente até então. Entrou em vigor dia 1º de novembro de 1993 e deu uma nova dimensão ao processo de integração européia; criou um nova estrutura, composta por um pilar central comunitário e dois pilares intergovernamentais.

Pilar central comunitário

Onde as decisões são tomadas, por maioria, e onde o papel das instituições é fundamental. É nele que o Tratado da União Européia (TUE) estabelece os principais avanços para a criação da UE, que são:

- a produção e ampliação da noção de cidadania aos cidadãos da UE. São concedidos novos direitos, como, entre outros, o voto e a participação nas eleições locais e européias, o direito de petição e o recurso ao defensor do povo europeu;

- a criação do Fundo de Coesão, com o intuito de criar o equilíbrio econômico e social das diferentes regiões e países da UE;
- a abordagem de temas relativos à formação profissional e à educação em geral;
- o TUE também previu alterações nas instituições europeias, como novos poderes do Parlamento Europeu, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Comitê Econômico e Social. A partir de então, o Conselho de Ministros passou a Conselho da União Europeia, e a comissão passou a denominar-se oficialmente Comissão das Comunidades Europeias. Foi criado o Comitê das Regiões e previu-se a futura criação do Banco Central Europeu, durante a terceira fase da união Econômica e monetária;
- introdução de alterações na política industrial, nos transportes, no meio ambiente, na proteção aos consumidores, em matéria de cooperação e na investigação e desenvolvimento tecnológico.

Sem sombra de dúvidas, o TUE está marcado e será recordado por iniciar o processo da união monetária. Através dele acordou-se na criação de uma moeda única.

Pilares intragovernamentais

São restritos às instituições que têm competências mínimas e que por isso são exercidas mediante a cooperação entre governos dos Estados-membros. Temos como exemplos:

- Política Externa e Segurança Comum (Pesc) – permite empreender ações comuns no âmbito da política externa. Ressalta-se aqui que apenas o Conselho Europeu define os princípios gerais;
- Justiça e Assuntos Internos (JAI) – ocupa-se de temas como o terrorismo, o tráfico de drogas, as alfândegas, a cooperação judicial, a imigração clandestina ou o asilo político. A Europol, base para uma futura polícia Europeia, foi criada dentro do âmbito da JAI.

Concluindo, o TUE espelha a intenção da UE de ampliar o âmbito da união

econômica e monetária e de iniciar a criação de uma série de políticas comuns em matérias de grande importância para o futuro da União.

4.2. Análise da estrutura da União Européia

Apresentaremos a estrutura da UE com o intuito de consubstanciar a futura análise das já apresentadas estruturas do Mercosul. Esse modelo é considerado pelo mestrandando um modelo funcional dedicado à consecução de objetivos preestabelecidos nos tratados apresentados acima.

4.2.1. O Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é, hierarquicamente, a instituição mais importante da UE. Foi estabelecido no Tratado de Roma de 1957 e é uma assembléia legislativa comparável, em suas competências, aos parlamentos nacionais. Ele é eleito por sufrágio universal direto e um exemplo democrático da vontade política dos povos da UE. Representa 375 milhões de cidadãos e tem como objetivos principais exercer três poderes essenciais, que são o poder legislativo, o poder orçamental e o controle do poder executivo. É composto pelo Presidente, Mesa, Comissões e Secretaria Geral, tendo como principais competências:

- legislar – através da decisão conjunta que leva a cabo junto com o Conselho de Ministros da UE, com igualdade na hora de adotar legislação comunitária;
- orçar – todo mês de dezembro adota o orçamento da União;
- democratizar – exerce um controle democrático sobre a atividade comunitária.

4.2.2. O Conselho da União Européia

Também conhecido com Conselho de Ministros. Nele, os Estados-membros legislam em conjunto para a União, estabelecem os objetivos políticos, coordenam

suas políticas nacionais em torno das decisões e resolvem eventuais diferenças entre eles e entre a UE e outras entidades internacionais. Com um modelo misto de decisão, possui então características de uma organização tanto supranacional como intergovernamental, decidindo assim assuntos por maioria qualificada e outros por unanimidade. Tem como principais competências ser órgão legislativo da comunidade e o exerce junto ao Parlamento mediante a decisão conjunta em um amplo número de assuntos. Adicionalmente, coordena as políticas econômicas gerais dos Estados-membros, celebra acordos internacionais e aprova o orçamento em conjunto com o Parlamento. Por fim, toma decisões para definir e exercitar a Política Externa e Segurança Comum.

O Conselho é composto por um representante de cada Estado-membro com faculdade para comprometer o seu governo, de forma a que os membros desta instituição são politicamente responsáveis perante os seus parlamentos nacionais.

Cada Estado-membro exerce, por turnos, a presidência, durante um período de seis meses (de janeiro a junho e de julho a dezembro), segundo uma ordem previamente estabelecida.

4.2.3. A Comissão Européia

O papel principal da Comissão é zelar pelo respeito à legislação comunitária, verificar e controlar a integridade do mercado único e elaborar e administrar as diferentes políticas européias. Seu papel e sua responsabilidade situam-se no centro do processo político e invariavelmente o de atuar como motor impulsionador da força e dos objetivos da União para as outras instituições. Tem como funções principais o direito de iniciativa, a salvaguarda dos contratos e a gestão e negociação de contratos. O processo legislativo inicia-se com uma proposta da Comissão, sem a qual não se pode levar a cabo nenhum ato legislativo com a UE. Por outro lado, a Comissão não tem direito de iniciativa legislativa nem em política externa e segurança comum, nem em matéria de justiça e assuntos internos, ainda que participe sempre em todos os debates.

A Comissão Européia é formada por 25 comissários nomeados por um

período de cinco anos com o acordo do Parlamento Europeu e que, por terem sido membros do seu Parlamento nacional ou do Parlamento Europeu ou por terem participado em cargos ministeriais no seu país de origem, contam com uma larga e sólida experiência política. Os comissários atuam de forma absolutamente independente dos interesses dos governos nacionais e no único e exclusivo interesse da UE.

4.2.4. O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias

O Tribunal garante o respeito pelo Direito no processo de integração comunitária; dessa forma, ele partilha da mesma natureza dos Estados-membros, já que esses são, como pré-requisito, comunidades de direito. O Direito Comunitário é um direito autônomo e apresenta caráter vinculante das suas normas aos Estados-membros, às instituições e aos particulares. É superior ao Direito nacional, e suas decisões e disposições são aplicadas, em grande maioria, diretamente a todos os Estados-membros. O Tribunal de Justiça, afinal, constitui a base de proteção aos Estados-membros, tendo muitas vezes que evitar que cada um interprete e aplique este Direito de maneira livre e garantindo que a lei seja a mesma para todos.

O Tribunal de Justiça, com sede no Luxemburgo, é formado por 25 juízes e oito advogados gerais, designados de comum acordo pelos Gabinetes dos Estados-membros entre juristas de reconhecida independência e que reúnam nos seus respectivos países as condições necessárias para o desempenho das mais altas funções jurisdicionais, além de serem jurisconsultos de reconhecida competência. Tanto juízes como advogados são eleitos por um período de seis anos, renováveis.

4.2.5. O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas Europeu começou as suas funções em 1977 e tem sua sede em Luxemburgo. Esse Tribunal é o representante dos contribuintes e está encarregado de verificar se a UE executa o orçamento de acordo com as normas aprovadas pelo Parlamento Europeu.

É constituído por 25 membros, um por cada Estado da União, nomeados por um período renovável de seis anos. A nomeação processa-se no Conselho, por unanimidade, com prévia consulta do Parlamento Europeu. Todos os membros do Tribunal exercem as suas funções com absoluta independência (testada em seu processo de aprovação) e em interesse geral da Comunidade.

4.2.6. Demais instituições

Destacamos agora os principais órgãos e instituições que conferem algum significado e que, de alguma forma, contribuem diretamente com o tema apresentado neste trabalho de dissertação. Assim sendo, não citaremos, tampouco analisaremos, as estruturas de bancos e instituições financeiras da UE, uma vez que não é o tópico principal de investigação. Ressalte-se que isso não lhes confere grau de importância inferior ante as instituições apresentadas a seguir.

Comitê Econômico e Social

Desempenha um papel consultivo dos órgãos superiores e é formado por membros da vida econômica e social. Sua criação reflete o forte comprometimento dos Estados-membros de levar os interesses regionais e locais a participar no desenvolvimento e execução das políticas da UE. É com esse órgão consultivo que existe a obrigação legal de consultar os representantes das autoridades locais e regionais numa série de assuntos que lhe dizem diretamente respeito. Possui 317 conselheiros representantes de organizações de empresários, trabalhadores, agricultores, PME, comércio e artesanato, cooperativas, profissões liberais, consumidores, entre outras. Tem como uma de suas funções a reflexão sobre um determinado tema, assim como tem a faculdade de se pronunciar quando achar conveniente e pertinente à opinião popular. Dessa forma, aproxima a UE de seus cidadãos, os quais têm, nele, um porto fixo para fluir suas idéias e anseios.

A sociedade civil organizada é fator de sucesso nesse caso.

Comitê das Regiões

Assegura o respeito pela identidade e direitos locais e regionais. Trata-se de um órgão consultivo criado na intenção de continuar, tal como estabelecido no preâmbulo do Tratado da União Européia, "o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões se tomem da forma mais próxima possível dos cidadãos de acordo com o princípio da subsidiariedade" (TUE, 1992). A subsidiariedade significa que as autoridades públicas que se encontram mais perto dos cidadãos é que deve tomar as decisões.

O Comitê é formado por 317 membros, repartidos entre os Estados-membros da seguinte maneira:

- 24 da Alemanha, França, Itália e Reino Unido;
- 21 da Espanha e Polônia;
- 12 da Bélgica, Grécia, Países Baixos, Áustria, Portugal, República Tcheca, Hungria e Suécia;
- nove da Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Eslováquia e Lituânia;
- sete da Letônia, Eslovênia e Estônia;
- seis de Luxemburgo e Chipre e
- cinco de Malta.

Os membros são, em sua maioria, presidentes das regiões, de câmaras, governadores civis, ou seja, pessoas que exercem funções efetivas do governo próximas do cidadão, e em face disso têm experiência direta de como as políticas e a legislação da UE influem na vida diária dos cidadãos. Representa mais um degrau de aproximação entre a população e os processos relativos da UE.

Defensor do Povo Europeu

Essa figura foi criada pelo Tratado da União Européia de 1992. Todo cidadão de um Estado-membro é automaticamente cidadão nacional e europeu e tem direitos entre os quais o de poder recorrer ao um Defensor do Povo Europeu em caso de ter sido vítima de uma má administração por parte das instituições ou órgãos comunitários.

Entende-se má administração como o conjunto de medidas deficientes ou infrutíferas que derivam da aplicação inadequada de uma norma, como, por exemplo:

- irregularidades administrativas;
- omissões administrativas e abusos de autoridade,
- negligências;
- procedimentos ilícitos;
- abuso de poder;
- discriminações;
- atrasos indevidos; e
- falta de informação ou negação de prestá-la.

O processo ao qual o cidadão recorre ao defensor é extremamente simples e não-burocrático. Quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que tenham o seu domicílio social na União poderá apresentar uma reclamação perante o Defensor do Povo Europeu diretamente ou através de um deputado do Parlamento, mediante uma simples carta em que conste o direito que dá lugar à reclamação e em que figure toda a documentação necessária. As reclamações podem ser feitas em qualquer um dos 21 idiomas oficiais da União e devem expressar claramente contra que órgão ou instituição se dirigem. O defensor dará um tratamento público, porém há casos em que certas questões poderão ser tratadas de forma confidencial, se assim for solicitado.

Descreveremos abaixo como o Defensor do Povo atua nos casos de reclamações, a fim de evidenciar a forma e o conteúdo descentralizado que caracteriza as decisões dentro de um sistema político moderno.

Em primeiro lugar, o Defensor determina se a reclamação é admissível, se a entidade administrativa é a indicada e os demais requisitos exigidos; uma vez comprovados estes pontos, informa ao reclamante se pode ou não examinar o assunto. Se admitida a reclamação, o Defensor tenta, na medida do possível, uma solução com a instituição ou órgão implicado, de forma que seja possível uma retificação da medida de má administração que satisfaça o participante. Se essa

intenção de acordo acaba por ser infrutífera, o Defensor elabora um projeto de recomendações que remete à instituição ou ao órgão implicado; essa resposta deverá ocorrer num prazo de três meses e fornecer um parecer detalhado. Concluído esse processo, o Defensor informa ao participante o resultado da investigação, do parecer emitido pela instituição ou órgão em questão e por suas próprias recomendações. Se durante o decurso de suas investigações ele tiver conhecimento de fatos que estariam sujeitos ao Direito Penal, tem que notificá-los às autoridades nacionais competentes. O Defensor apresenta todos os anos ao Parlamento um relatório sobre os resultados de todas e de cada uma das suas investigações.

4.3. Análise das características da União Européia

Em 1962, demonstrando o sentimento de coletividade que se faz presente nas raízes da sociedade da Europa e dos Estados Unidos, na tentativa de aproximar os dois países, disse Jean Monnet:

Os Estados Unidos e a Europa compartilham a mesma civilização baseada na liberdade individual e conduzem sua vida pública de acordo com princípios democráticos comuns. O essencial está aí. [...] Quando os valores humanos comuns à Europa e aos Estados Unidos estão ameaçados, estes intervêm sem poupar suas vidas e seus recursos. (MONNET, 1986, pág. 407)

Jean Monnet foi o grande idealizador da Comunidade Européia. Nascido em 1888 e falecido em 1979, foi consultor econômico e político francês, dedicando sua vida à causa da integração européia, tendo sido o inspirador do Plano Schuman, que previa a fusão da indústria pesada da Europa Ocidental. Jean Monnet era oriundo da região de Cognac, na França. Quando terminou a escola, aos 16 anos de idade, viajou por vários países como comerciante de Cognac e, mais tarde, como banqueiro. Durante as duas guerras mundiais, ocupou posições elevadas relacionadas com a coordenação da produção industrial na França e no Reino Unido.

Como consultor de alto nível do Governo francês, foi o principal inspirador da famosa Declaração Schuman, de 9 de maio de 1950, que conduziu à criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, considerada o antecedente da União Européia. Foi, entre 1952 e 1955, o primeiro presidente do órgão executivo dessa Comunidade. No entanto, seria injusto limitar a influência de Monnet à esfera econômica. Uma de suas frases famosas e que é freqüentemente citada é: "Não coligamos Estados, unimos homens." Hoje em dia, os programas de intercâmbio cultural e educativo da UE apóiam-se nessa idéia. Testemunha dos acontecimentos mais marcantes que levaram a Europa a se unir em torno de um objetivo comum aos Estados-membros, conseguiu impor os seus ideais e modificar ferrenhas opiniões e arraigadas tradições que impediam o diálogo europeu.

Nesta parte da pesquisa, dedicar-nos-emos a analisar mais profundamente as principais características da UE, utilizando duas fontes complementares de informação: o que da estrutura da União está em vigor, é formal e aparente aos olhos do mundo (descrito acima) combinado com todo o trabalho de bastidores feito por Jean Monnet ao longo dos seus mais de 25 anos dedicados à construção da Comunidade Européia. Dessa forma, conseguiremos mesclar informações a respeito do que seria necessário para a construção de um bloco econômico de sucesso. Partimos da premissa de que a UE é tida hoje como modelo pela maioria dos pesquisadores, políticos e sociedade em geral, e essa foi uma diretriz que assumimos.

Atentamo-nos basicamente a três características cruciais para o sucesso da UE que serão ilustrados com passagens do livro *Memórias*, de Jean Monnet: a cidadania, democracia e igualdade. Acreditamos que esses sejam os três preceitos mais importantes na construção do Bloco. Em um capítulo à parte, trataremos de um tema que, apesar de não ser considerado uma característica desse sucesso, foi importante para o crescimento e desenvolvimento da UE, que é a supranacionalidade. Ela é consequência dessas características que analisaremos adiante e é o ponto focal da crítica ao nosso modelo do Mercosul.

4.3.1. A questão da democracia

A simples criação do Parlamento Europeu na assinatura do Tratado de Roma em 1957 já demonstra a característica democrática desse modelo. Como se não bastasse, a participação efetiva da população no processo de formulação de leis ocorre através das comissões criadas com esse fim específico, quais sejam o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões.

É condição *sine qua non* para que um país venha a tornar-se um Estado-membro da UE que ele tenha como forma de governo a democracia. Uma democracia não se faz apenas como regime eleitoral e sim como uma democracia de cidadãos. Como ficará demonstrado adiante, a democracia é o elemento central do desenvolvimento humano, pois não é somente através da economia que é possível gerar condições de vida mais equitativas e aumentar as opções para as pessoas; a política via governos democráticos é um instrumento de desenvolvimento forte e capaz. A democracia possibilita o diálogo entre diferentes grupos sociais com idéias, objetivos e necessidades diferentes. Uma vez que as instituições públicas estejam preparadas para esse modelo de democracia, o equilíbrio marcaria as relações sociais. Nesse sentido, a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política e social, principalmente para aqueles que mais sofrem com sua falta, que são os pobres e as minorias étnicas e culturais.

A participação popular em todos os processos de aprovação e decisão é uma marca da UE, e isso fica constatado nesta passagem do livro de Jean Monnet:

Não penso que as exigências do controle democrático justifiquem toda a lentidão dos procedimentos parlamentares que têm seus ritos e seus ritmos próprios, mas o fato de que ocorreu mais de um ano entre a assinatura do tratado da CECA (Comunidade Européia de Carvão e Aço) e a última votação permite dizer ao menos que o debate foi amplo, e a acusação de complô tecnocrático, sem fundamento. Dezenas de comissões, em onze câmaras altas e baixas, examinaram sob todos os seus ângulos o texto que foi discutido publicamente durante dias e noites, em meio a ardentes campanhas de imprensa. A

totalidade destes debates esteve à altura do sistema parlamentar dos países da Comunidade, pois foi um testemunho da consciência escrupulosa de homens convocados para delegar uma parte desta soberania que era a sua razão de ser. Alguns defendiam interesses particulares, outros, princípios de uma época passada, mas sua obstinação contribuía para elucidar aspectos do tratado ainda mal afirmados. E mesmo que os receios expressos se tenham mostrado na maioria das vezes infundados, cada um pôde engajar-se com conhecimento de causa. Sem dúvida, hoje posso falar com serenidade de uma batalha que não se desenrolou no terreno que eu teria desejado, o do futuro comum dos europeus, e no decorrer da qual os ataques não me foram poupados. Os argumentos nacionalistas, as defesas corporativistas ocuparam um lugar muito grande, mas poderia ter ocorrido de outra maneira em assembléias eleitas principalmente para proteger os cidadãos contra os riscos? Raros eram os parlamentares capazes de dizer na tribuna que o maior risco era não fazer nada, não mudar nada. (MONNET, 1986, pág. 318.)

O autor aqui se refere ao Tratado da Comunidade Européia de Carvão e Aço que teve que passar por estudo, foi votado e aprovado em todos os países que compunham este acordo (até aqui o Grupo dos Seis – Alemanha, Itália, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda). Nesse momento, ainda estamos falando numa fase embrionária do relacionamento entre os países da Europa; contudo, já se fazia evidente a necessidade de apoio popular.

O apoio popular é marcante no desenvolvimento do Bloco. A classe política européia toma suas decisões e assume posturas de acordo com o apelo e apoio popular. Em uma outra passagem das memórias de Jean Monnet, o autor narra que, após o anúncio de aceitação ao Plano Schuman (então Ministro de Negócios Estrangeiros da França), no dia 20 de junho de 1950, o descontentamento de grupos de interesses específicos e principalmente de siderurgistas ameaçava a continuidade do acordo entre os mesmos seis países.

Haveria uma conferência entre eles para orquestrar o acordo e a pressão devido à perda parcial da nacionalidade. Entretanto, os governos mantiveram-se firmes, apoiados pelo apoio popular: “No entanto, os governos estavam às voltas com reclamações, mas o apoio da opinião pública lhes deu força e determinação para prosseguir” (*id.*, *ibid.*, pág. 279).

Esse foi um momento crucial para o desenvolvimento europeu, uma vez que, pela primeira vez na história de suas sociedades, haveria perda parcial de suas nacionalidades, mais especificamente na questão da produção e comercialização do aço e do carvão, que agora estariam a cargo da Alta Autoridade, primeiro nome dado à primeira instituição supranacional européia. Não era possível conceber um passo dessa monta sem que houvesse apoio popular, contudo este já havia sido testado ao longo de anos de planejamento, análise e discussão de temas comuns a todos os cidadãos europeus. Apesar de a sociedade não estar sendo surpreendida, era um passo grandioso rumo a um futuro comum, unido. Aqui se iniciou, verdadeiramente, a idéia de união entre os países, e, como não poderia deixar de ser, isso provocou reações de minorias interessadas na manutenção do *status quo*.

Nesta outra passagem das *Memórias* de Jean Monnet, fica evidenciado como a informação corria e como as pessoas responsáveis pela elaboração das propostas de união de esforços (comitês), na maioria homens públicos sem relação direta com partidos políticos, alimentavam-se, informavam e escutavam a população no nascedouro dos tratados:

Eles [colaboradores do Comitê para a formação da UE] mantinham uma corrente de informações ininterrupta entre homens; eles próprios percorriam as regiões da Europa para conhecer a opinião de suas federações, dos trabalhadores e dos eleitores da base, e para dar-lhes instruções [...] só podíamos acabar de elaborar um texto previamente aceito em suas partes essenciais. (*Id.*, *ibid.*, pág. 365.)

Antes de qualquer coisa, fica também evidenciado que os tratados foram

propostas da sociedade e com ela foram produzidos os documentos para aprovação política. A influência do Comitê dava-se pela vasta rede de partidários ligados às sociedades civis organizadas. A corrente de transformação fluía de forma inusitada e, por que não dizer, natural, de baixo para cima, ou seja, do povo para seus representantes políticos.

Adicionalmente, reforçamos a importância da sociedade civil organizada no fortalecimento da democracia. Os sindicatos sempre tiveram uma participação expressiva no processo de formação da UE, como demonstram abaixo outras passagens das memórias de Jean Monnet:

Essa capacidade de engajar-se e essa independência em relação aos partidos políticos eram próprias dos grandes chefes sindicais alemães, que desempenhavam um papel motor na evolução democrática de seu país. (*Id., ibid.*, pág. 359.)

Todos agiram em seus sindicatos, seus partidos, junto aos seus parlamentos, a seus governos e alguns no seio de seu governo para fazer com que algumas idéias simples que deviam guiar a organização da Europa tivessem êxito. (*Id., ibid.*, pág. 389.)

Esse trecho descreve a forma em que foi construída a União: a forma cível e não políticas das idéias e vontades que emanam, ao final, do povo. Os governos e os políticos são instrumentos de legitimação dessas vontades a assim devem permanecer nesse processo. Se não o principal, um dos fatores de sucesso da UE é a participação social democrática no nascedouro das propostas.

4.3.2. A questão da cidadania

Não há cidadania sem liberdade individual, tampouco sem que existam as esferas públicas e privadas, ambas legitimadas pela consciência de direitos e deveres compartilhados pluralisticamente. Como visto anteriormente, a democracia é uma condição crucial para o desenvolvimento sustentável e transparente de qualquer processo de integração.

Cidadania é a qualidade de cidadão. Compreende assim o indivíduo que está em pleno gozo de seus direitos civis, sociais, políticos e econômicos, um indivíduo membro de um Estado de direito, portador de direitos e deveres. Não existe democracia sem cidadania e vice-versa. A democracia só se viabiliza com a participação dos cidadãos.

A cidadania europeia foi instituída através do Tratado de Maastricht. Na verdade, surgiu um novo conceito de cidadania, a cidadania supranacional, e essa é a base de sustentação da UE:

A cidadania europeia é o marco político da construção da União Europeia e representa a evolução de um processo específico de integração econômica. A criação do conceito de cidadania europeia, a criação de uma cidadania supranacional, é oriunda de objetivos políticos e econômicos do processo de integração da União e buscou estabelecer vínculo direto entre cidadãos dos Estados-membros e a União Europeia, criando uma identidade coletiva. (STELGES, 2002, pág. 22).

Isso fica evidenciado pela criação do Defensor do Povo Europeu, que, como já dissemos, promove garantias aos direitos dos cidadãos caso eles se achem lesados por más administrações de órgãos comunitários.

Outro ponto que merece atenção é o “Princípio do Efeito Direto”, que é parte da UE e significa que os cidadãos podem reivindicar aplicação de normas comunitárias perante os Tribunais nacionais.

Segundo decisão do Tribunal de Justiça, no caso *Van Gend em Loos vs Nederlandse Administratie der Belastingen*, de 5 de fevereiro de 1962, o ordenamento comunitário pode ser diretamente evocado pelo cidadão perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Nesse exemplo, o cidadão pôde requerer que uma regra nacional não fosse aplicada, pois era contrária a legislação comunitária.

A Comunidade Europeia abre uma série de vias de recurso às pessoas físicas que queiram ver resolvidos pelo Tribunal de Justiça ou pelo Tribunal de Primeira

Instância as diferenças que tenham com as instituições comunitárias. Tal característica da Comunidade, que contraria a tradição segundo a qual o indivíduo não tem acesso a uma jurisdição tradicional, aparece como uma consequência natural da natureza da própria ordem jurídica da Comunidade Européia. Essa concerne diretamente aos justicáveis da Comunidade, na medida em que os sujeitos do direito comunitário não são somente os Estados-membros, mas igualmente os seus habitantes (TRABUCO, 1999).

Conforme demonstrado acima nas passagens das memórias de Jean Monnet, todo o processo de integração europeu tem a participação dos cidadãos. Através do voto livre, todos os Tratados foram aprovados em Assembléias Parlamentares ou em referendos populares. Existe uma importante relação entre cidadania e as organizações da sociedade civil, que, como visto anteriormente, são importantes protagonistas na construção e evolução democrática, no controle do executivo e no desenvolvimento do pluralismo de opiniões e idéias.

Segundo Wolkmer:

[...] a cidadania comunitária reduz diferenças e aproxima complementaridades, proporcionando o reconhecimento de novos direitos, da proteção e inviolabilidade dos direitos humanos e da reivindicação de mais direitos de participação, de mais direitos econômicos e sociais [...] (WOLKMER, 1998, pág. 260)

A sociedade civil só é fortalecida mediante o fortalecimento da cidadania, para que assim os cidadãos se articulem com o Estado e com os partidos políticos.

4.3.3. A questão da igualdade

Existe um princípio dentro da UE chamado de “Princípio da Reciprocidade e da Igualdade”, segundo o qual fica estabelecido que as competências das instituições e órgãos comunitários sejam as mesmas para todos os Estados-membros. O

tratamento dos Estados-membros deve ser o mesmo sem nenhum tipo de exceção ou “jeito”.

A questão da igualdade foi muito abordada nas memórias de Jean Monnet. A igualdade na construção da Comunidade Européia era condição-base para a construção de um futuro melhor. Sua convicção surgia de fatos reais recentes que lançaram a Europa em duas grandes guerras. Os individualismos e desigualdades que encontravam significados genéticos ou sociais não teriam mais espaço nessa Europa unida. Segundo ele:

Tinha preocupação, no pós-guerra, de construir modelos de cooperação européia a fim de se impedir a reconstrução de nacionalismos criando um grande mercado europeu, derrubando barreiras alfandegárias e transferindo parte da soberania para um poder central. (MONNET, *op. cit.*, pág. 197.)

O significado de nacionalismos, nesse contexto, relaciona-se com o exclusivismo, a indiferença, a desunião e o individualismo, que resultam em um sentimento de desigualdade entre os vizinhos. A transferência da soberania para um poder central é uma forma de se obter igualdade de tratamento, aplicação de normas e uniformidade de planejamento.

Talvez o primeiro grande passo para que os países europeus se unissem em torno de um objetivo comum e se tornassem iguais nas negociações que acabariam por ter um fim comum (obtenção de fundos para a reconstrução de uma Europa arrasada no pós-guerra) tenha sido o Plano Marshall. Trata-se de uma iniciativa americana com o intuito de não deixar a Europa à mercê do comunismo, uma vez que ela se apresentava arrasada e prestes a se tornar uma zona de depressão, aproximando-os da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O plano de ajuda econômica à Europa não poderia fracassar, devido à pressão da oposição republicana nos Estados Unidos da América (EUA). Cabia assim aos europeus, unidos, darem as respostas às suas necessidades aos americanos. Uma ação isolada adotada por países naquele momento significaria uma derrota política, face à ausência de políticas coordenadas que levaria à má utilização dos recursos

disponíveis. Conforme disse Jean Monnet:

Assim, pela primeira vez, a responsabilidade do esforço era dividida, e a Europa, convidada a reunir-se para fazer o balanço de seus recursos e de seus déficits. Esse programa deve ser um programa comum, com a aprovação da maioria, e se possível da totalidade das nações européias. Essa era a natureza do que logo se chamou o plano Marshall e que, na origem, era apenas uma oferta americana de contribuição a um esforço europeu. (*Id., op. cit.*, pág. 237.)

Toda e qualquer negociação e decisão a partir de então deveria ser igual. Uma das condições para que isso acontecesse era a necessidade de a informação ser dividida igualmente; desse modo, não havia espaço para joguetes diplomáticos. Para que isso fosse uma verdade, aqueles que se sentavam em mesa de negociação não abriam mão da sinceridade nas relações entre pessoas e entre países. Segundo apontamentos de Monnet, a sinceridade deu forma de sustentabilidade dos trabalhos dos Comitês. As opiniões diferentes (que não foram poucas nem infundadas) adquiriam consenso com base no jogo limpo e aberto. Uma passagem das suas *Memórias* elucida claramente esse pensamento:

Nos transportes, dois especialistas em ferrovias de uma competência igual, um francês e um alemão, foram colocados face a face na mesma sala: Hutter e Klaer reconheceram e confessaram mutuamente todas as manobras tarifárias que até aquele momento tinham montado contra o outro, cada um em suas estradas de ferro de origem, para forçar a concorrência [...] Juntos, na mais estreita colaboração, passaram meses para desfazer um labirinto de discriminações nacionais. Esse espírito novo se espalhava de um em um em todos os níveis de nossa administração [...] (*Id., op. cit.*, pág. 339.)

Não há dúvidas de que essa nova forma de tratamento igualitário nas relações internacionais não fora assimilada prontamente por muitas pessoas e até por

países. Felizmente, a convicção por grande parte dos atores de construção da UE de que a igualdade no trato era maior que quaisquer situações específicas plantou sementes duradouras nas relações entre os países. Certamente não faltaram ocasiões em que elas foram colocadas à prova, mas, com louvor, souberam seguir seu caminho, firme e confiante. Refiro-me especificamente à posição franco-alemã ante a pressão inglesa que se originou após sua exclusão do acordo do carvão e do aço entre os dois países. A Inglaterra queria participar de forma diferenciada na parceria que seria o início de uma nova Europa, e o seu pedido nesse sentido, fortunadamente, não fora aceito. A Inglaterra era um parceiro estratégico e economicamente muito importante para o desenvolvimento do Bloco, mas seu pedido era calçado em uma análise extremamente técnica do conteúdo do acordo, o que poderia levar ao fracasso a idéia de cooperação preconcebida. O princípio da igualdade prevaleceu mesmo ante a pressão de um país com o peso político da Inglaterra na Europa. De acordo com Jean Monnet:

Essa abertura era imprudente, pois a experiência provou-me que não é bom que os ingleses obtenham condições particulares e uma situação especial em suas relações com os outros, nem mesmo que tenham a esperança de beneficiar-se disso. Ao contrário, você pode esperar muito deles se lhes oferecer cooperação em pé de igualdade. Se sua resolução for definitiva, haverá muitas chances de que se adaptem a ela mais cedo ou mais tarde e de que se tornem parceiros no sentido pleno do termo. (*Id., op. cit.*, pág. 271.)

Seguiu-se o pronunciamento de Schuman na condição de Governo da França:

Os governos [...] estão decididos a prosseguir uma ação comum, tendo em vista os objetivos de paz, de solidariedade européia e de progresso econômico e social pela reunião de suas produções de carvão e aço, e pela instituição de uma Alta Autoridade nova cujas decisões ligarão os países que a ela aderirem. (*Id., op. cit.*,

pág. 274.)

Aqui o Governo francês colocava ponto final na tentativa da Inglaterra de desarticular o acordo do carvão e do aço feito por Alemanha e França. A Inglaterra insistia em informações adicionais para embarcar no projeto, o que colocaria os países em posição desigual. A idéia por detrás disso sempre foi a de igualdade de oportunidades.

Finalmente, as negociações só foram adiante devido a algumas condições que se faziam necessárias, como dito por Jean Monnet:

Convencer os homens a falarem entre si é o máximo que se pode fazer pela paz. Mas para isso precisa-se de várias condições, todas igualmente necessárias. Uma é que o espírito de igualdade presida às conversações e que ninguém venha à mesa com a vontade de levar vantagem sobre o outro. Isso implica que se abandonem os supostos privilégios da soberania e a arma decisiva do veto. Uma outra condição é que se fale realmente do mesmo objeto; uma outra, enfim, que todos se dediquem a buscar o interesse que lhes é comum. Esse método não é natural aos homens que se encontram para tratar dos problemas surgidos precisamente das contradições de interesses entre Estados nacionais. É preciso levá-los a compreendê-lo e aplicá-lo. A experiência ensinou-me que a boa vontade não é suficiente para isso e que uma certa força moral deve ser imposta a todos: é a das regras que segregam as instituições comuns superiores aos indivíduos e respeitadas pelos Estados. Essas instituições são feitas para unir, para unir completamente o que é semelhante, para reaproximar o que ainda é diferente. (*Id., op. cit.*, pág. 418.)

5. O Mercosul

5.1. Estrutura geral

O tratado constitutivo do Mercosul, o Tratado de Assunção (TAs), peca inicialmente em seu objetivo quando admite transitoriedade no alcance do objetivo maior, que é o “Mercado Comum do Sul”. Dessa transitoriedade entende-se por um período em que as controvérsias serão solucionadas por meio de vários mecanismos, como o Sistema de Solução de Controvérsias, as Cláusulas de Salvaguarda, a criação do Programa de Liberação Comercial (tarifa zero, sem barreiras não-tarifárias), a coordenação de políticas macroeconômicas, a admissão da TEC (Tarifa Externa Comum) e a adoção de acordos setoriais, a fim de mobilizar e otimizar os fatores de produção. Tudo isso para que em apenas três anos o Mercado Comum possa ser alcançado. Nisso estávamos falando dos anos de 1991 a 1994! Demasiado pretensioso se tomarmos o exemplo europeu, que demorou quase 50 anos, se levarmos em conta ainda que o TAs não cria, propriamente dito, uma organização internacional, a qual ele apenas avisa e demonstra a “intenção” de criar no futuro, preparando o terreno para que as idéias clareiem-se ao longo dos anos. A leitura que fazemos demonstra o receio e a desconfiança mútua principalmente na relação entre o Brasil e a Argentina. Se pegarmos de novo o exemplo europeu, o Tratado de Roma cria esse compromisso imediato em sua assinatura. O TAs nada mais é do que o ato constitutivo de um novo sujeito de direito internacional, o Mercosul.

De acordo com a terceira alínea do preâmbulo do TAs, ficam definidos os três princípios que devem nortear as relações no Bloco, que são a flexibilidade, a gradualidade e o equilíbrio.

A flexibilidade é visa minimizar eventuais efeitos negativos da integração. É um princípio muito comum na política externa latino-americana e diz respeito à forma adotada por cada Estado-membro de realizar as suas obrigações.

A gradualidade representa a idéia de que o avanço da integração deve permitir aos Estados-membros adaptarem-se às novas regras de mercado. Também conhecida como princípio da progressividade, ela regula, coordena e define as etapas de avanço de cada programa de liberação, não deixando que um se inicie antes que outro precedente acabe.

O último princípio do equilíbrio representa a necessidade de se compreenderem antecipadamente os impactos na adoção de certos atos novos, de forma a serem evitados conflitos entre os Estados-membros e seus setores econômicos.

Podemos perceber que esses princípios são bastante nobres em sua essência, mas sua real aplicação nas relações do Mercosul demonstra a identidade minimalista do Bloco. O que vemos na verdade em relação ao princípio da flexibilidade é a garantia de que manobras podem ser feitas pelos governos para que se evitem compromissos sérios e mais profundos. No que se refere à gradualidade, nota-se a falta de formalização das etapas de integração e seus respectivos prazos de execução. Esse princípio em realidade concede aos Estados-membros grande discricionariedade, pois lhes possibilita discutir a intensidade de integração a cada etapa, assim como colocar restrições e bloqueios para aspectos e ações predeterminados e não realizados pelo país. Para efeito de comparação, na Comunidade Européia um país-membro não pode alegar o não-cumprimento de suas obrigações para bloquear ou impedir o avanço para uma etapa posterior. O último princípio (equilíbrio) demonstra a falta de amadurecimento e estabilidade dos estados-membros, já que mostra a preocupação dos mesmos com os impactos relacionados à sua abertura de mercado, a tarifas comuns, entre outros.

Analisando um pouco mais as características institucionais do Tratado, inicialmente notamos que o quadro institucional do período de transição é intergovernamental em sua essência, baseando suas decisões na unanimidade dos votos com a necessidade da presença de todos. O que isso acarreta de fato é o poder

de veto por qualquer Estado em qualquer questão discutida na ordem do dia. Conseqüentemente, a formação do Bloco deve ser feita através da conciliação dos interesses nacionais, uma vez que não existe, sintetizada, uma vontade coletiva. Podemos ver então que não existe realmente uma “vontade comum”, no sentido de que há esforços para que haja integração; o que há é uma soma de “vontades nacionais” com um intuito mais cooperativo entre os Estados-membros. A questão diplomática toma corpo nas decisões, e assuntos técnicos se sobrepõem às questões políticas

Em segundo lugar, não houve cessão de nenhuma competência pelos Estados-membros em favor das instituições do Mercosul. Essa talvez seja a característica mais marcante do Bloco e é nela que nossos estudos nesta dissertação mais focam, ou seja, a questão da supranacionalidade na formação do Mercosul.

Adicionalmente, não existe aplicabilidade imediata consagrada pelo Direito Comunitário no que se refere à aplicação das decisões do grupo. A decisão deve ser transposta para as ordens jurídicas nacionais para terem efeito dentro dos países.

Por último, observamos que os órgãos do Tratado são todos provisórios e devem dar lugar a uma estrutura definitiva no final do período de transição.

Como visto, o Bloco arma-se de objetivos de um processo de integração, mas cria instrumentos típicos de cooperação internacional.

Sob o aspecto institucional e hierárquico, o Bloco apresenta-se constituído transitoriamente da forma apresentada adiante.

Conselho do Mercado Comum (CMC)

Órgão superior encarregado da administração e da execução do TAs, dos acordos firmados e das decisões tomadas. É responsável também pela condução das políticas que garantam o alcance dos objetivos nos prazos estabelecidos para a constituição

do Mercado Comum do Sul. É composto pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Economia de cada Estado. O consenso com a presença de todos é a forma adotada para aprovar as decisões.

Grupo do Mercado Comum (GMC)

Órgão executivo com o propósito principal de zelar pelo TAs e fazer cumprir as decisões do CMC. É o órgão responsável pela articulação e pela realização dos programas de liberação comercial, ajuste das políticas macroeconômicas, entre outros. A composição desse grupo é feita por quatro membros titulares de cada Estado, repetindo os dois do CMC e adicionando os presidentes dos bancos centrais de cada estado-membro.

Comissão do Comércio do Mercosul (CCM)

Órgão que tem como função principal velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, além de controlar e acompanhar o comércio intra-Mercosul e com terceiros.

Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)

É o órgão de representação dos parlamentares dos Estados-membros. Serve para que seja feita a ponte entre as legislações internas e as referentes ao Mercosul, assim como ajudar a harmonização de legislações, para que haja avanço no processo de integração.

Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES)

Órgão de representatividade dos atores econômicos e sociais em caráter consultivo apenas.

Secretaria de Administrativa do Mercosul (SAM)

Órgão ligado ao GMC e responsável pela guarda dos documentos e da comunicação das atividades do GMC.

O modelo institucional proposto por cada Estado está resumido, nos principais assuntos, no **Quadro 5.1**.

Como podemos observar, a proposta dos países contém alguma discrepância entre elas que consideramos natural para um bloco em formação. Cumpre apenas destacar a posição da Argentina e do Brasil. A Argentina postou-se com um modelo muito próximo da União Européia em todos os temas analisados. O mais importante foi a aceitação e a identificação da necessidade de um organismo supranacional para regular o avanço do Bloco. Esse posicionamento argentino confere ao parceiro mais forte do Brasil no Mercosul uma posição de destaque. Já o Brasil optou por uma estrutura minimalista. Coincidentemente, é a estrutura utilizada na transição. Um modelo que prevê a gradualidade sem data estipulada e não confere nenhum tipo de intromissão nos assuntos internos, que teriam amplo controle nacional.

Por fim, uma das características mais marcantes e importantes na atual transitoriedade do Bloco é a ausência de um órgão supranacional que regule as relações entre seus estados-membros, interferindo e ajustando as ações, tornando-o superior às vontades nacionalistas em prol do objetivo de constituição do Mercado Comum. Apenas o CMC e o GMC têm características intergovernamentais, não havendo em momento algum quaisquer tipos de transferências de competência dos Estados para os órgãos do Mercosul. Ainda mais, apesar de o CMC contar com os principais ministros dos Estados-membros, muitas das negociações importantes têm dependido cada vez mais de negociações diretas entre presidentes, principalmente os do Brasil e Argentina. Tais tópicos são muito importantes nas nossas avaliações, uma vez que provêm de uma característica sócio-cultural dos povos latinos, como veremos mais profundamente adiante.

QUADRO 5.1. Modelo institucional do Mercosul. (Adaptado de VENTURA, 2003, pág. 666)

Assunto	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
O balanço do funcionamento dos órgãos durante o período de transição	Houve dificuldade na SAM. Há também uma falta de homogeneidade e de coordenação dentro dos grupos de trabalho. As instituições não são adequadas ao atual estágio do Mercosul.	Satisfatório diante da complexidade de tarefas e das dificuldades tais como a ausência de uma infra-estrutura administrativa e de comunicação suficientes.	O GMC garantiu uma ação decisiva, mas a SAM teve dificuldades.	A estrutura mostrou-se adequada para o período de transição, mas deve ser adaptada diante de novas necessidades do processo de integração.
Natureza jurídica da estrutura institucional definitiva	Um órgão intergovernamental deve representar os interesses nacionais, enquanto um órgão independente dos governos deve representar o interesse comunitário. Esses órgãos não devem ser subordinados entre eles, pois terão funções distintas.	A natureza intergovernamental, assim como os órgãos já existentes, devem permanecer. O Mercosul deve dotar-se de uma personalidade jurídica internacional.	A natureza intergovernamental deve subsistir para as funções executivas e decisórias, mas um órgão jurisdicional deve ser incorporado à estrutura definitiva.	O princípio da gradualidade deve subsistir. Uma personalidade jurídica internacional deve ser atribuída ao Mercosul.
Novos órgãos	O CMC e o GMC fundem-se sob a forma de um Conselho, depois da criação de um novo grupo independente. Os grupos de trabalho atuais cedem seu lugar a comissões técnicas. As funções do SAM são ampliadas. Um parlamento do Mercosul e um fórum de consulta econômica e social são criados.	Novos grupos de trabalho são criados, em novas áreas. Os grupos de trabalho atuais tornam-se comissões de gestão temática, de caráter intergovernamental.	Os grupos de trabalho são substituídos por direções gerais. Um órgão garante as funções de um tribunal de justiça.	As competências do SAM são ampliadas. Um tribunal independente ou uma corte de justiça é criada.
O direito derivado	O direito comunitário prima sobre o direito interno, tendo aplicabilidade imediata, se for o caso. As normas são hierarquizadas sob a forma de um sistema.	As decisões dos órgãos são incorporadas às ordens internas segundo os respectivos direitos nacionais. A incorporação é notificada ao SAM, e a regra só entrará em vigor após a ratificação pelos quatro Estados-membros.	As normas têm aplicabilidade imediata, especialmente as resoluções do grupo.	As normas têm caráter obrigatório, através da aplicação imediata da primazia do direito comunitário sobre as ordens nacionais.
Sistema de tomada de decisões	De acordo com a matéria, o consenso, a maioria qualificada ou a maioria simples.	Consenso.	Consenso, com a presença de todos os Estados-membros.	Consenso, com a presença de todos os Estados-membros.
Sistema de solução de litígios	O PB subsiste, mas uma corte arbitral é encarregada de interpretar o direito comunitário, a pedido das instituições dos Estados-membros ou das jurisdições nacionais.	O PB subsiste integralmente.	O PB é substituído por um tribunal de justiça que garante a interpretação uniforme das normas comunitárias.	Um tribunal independente ou uma corte de justiça, ao qual tem acesso os Estados e os particulares, garante a uniformidade da interpretação do tratado e o controle da legalidade.

5.2. Objetivos específicos

O Mercosul tem como objetivos principais a ampliação dos mercados através da intensificação de comércio entre as partes (ocasionando ganhos de escala, eficiência e competitividade) e inserir significativamente a região no mapa internacional de comércio. Trata-se de um acordo internacional de cooperação entre vizinhos que buscam a coordenação de esforços em nível econômico, político, social e científico. Evidentemente, cada um deles possui objetivos específicos e diferentes que devem ser compartilhados e trabalhados em prol de um bem comum, ou seja, os objetivos podem ser e são diferentes, mas o entendimento entre as partes deve ser feito à luz de um objetivo maior, que é a cooperação. Para isso, deve estar claro que a adição pura e simples dos interesses leva a uma soma que ultrapassa as possibilidades de integração econômica entre Estados; isso quer dizer que deverá sempre haver negociação e, principalmente, concessões e flexibilidade.

A Argentina tem como objetivo aumentar o seu mercado consumidor e expandir as suas indústrias, além de disponibilizar sua mão-de-obra mais qualificada aos seus vizinhos. O Brasil tem ambições mais geopolíticas, pois acredita ser o país de hegemonia no Cone Sul e pretende ratificá-la via Mercosul. Não se descarta o crescimento decorrente de mercado que virá principalmente da Argentina. Para Paraguai e Uruguai, o Bloco visa perpetuar as relações estreitas que eles possuem com Brasil e Argentina, além de ser um instrumento de sua inserção na política internacional. A transferência de tecnologia e *know-how* também é um fator de peso.

Ao iniciarmos a leitura do primeiro capítulo do TAs (TAs, 1991), chamado de “Propósitos, princípios e fundamentos”, conseguimos identificar os objetivos do Tratado de forma mais clara e objetiva. Sem dúvida, seu objetivo maior, como dito no seu Artigo 1º., é que os Estados-membros “decidem constituir um Mercado Comum”.

O primeiro objetivo listado é que o Mercado Comum implicará

[...] a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados, através, entre outros, da eliminação de direitos

alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente. (*Id., ibid.*)

Sem dúvida um conceito inspirado na UE, através do TCEE (Tratado da Comunidade Econômica Européia).

O segundo objetivo arrolado é que o Mercado Comum exigirá

[...] o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais. (*Id., ibid.*)

Novamente uma inspiração na UE, porém esse objetivo nunca foi atingido pelo Bloco, já que nunca se conseguiu impor uma verdadeira política comercial comunitária nestes seus 15 anos de vigência.

O terceiro objetivo relacionado é que o Mercado Comum necessitará de

[...] coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre Estados Partes. (*Id., ibid.*)

Esse é um dos objetivos mais difíceis de serem alcançados, muito em parte devido às instabilidades econômicas vividas por todos os Estados do Bloco nestes últimos anos. Basta lembrar que a Argentina, em 2002, sofreu uma grave crise nos pagamentos e decretou moratória; ainda hoje vem-se recuperando do golpe, mas é difícil, se não impossível, coordenar políticas econômicas comuns com esse grau de incerteza quanto ao futuro. A desigualdade econômica é um grande empecilho para se chegar ao Mercado Comum, porém esse é o tema central de análise desta dissertação.

Finalmente, o quarto e último objetivo listado é que o Mercado Comum implicará o “compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração” (*id.*, *ibid.*). Um complemento do primeiro objetivo e também pautado no TCEE, esse objetivo abrangente é talvez o mais genérico e, sendo assim, o mais difícil de ser alcançado. A harmonização de legislação entre os países parece ser algo bastante improvável, se tirarmos como exemplo o sistema legislativo brasileiro: se ele ainda não possui harmonia interna, como poderá harmonizar-se com outros?

5.3. Posição brasileira

A posição brasileira perante o Mercosul apresenta-se funcional. Esse funcionalismo pode ser interpretado como um modelo que deve seguir a função a que se destina o Mercosul para o Brasil: um instrumento geopolítico estratégico de inserção num mundo globalizado que tende a reduzir suas fronteiras por acordos interblocos. Cabe ressaltar que essa postura funcional em nada se assemelha com a postura de nenhum país europeu no momento de adesão à União Européia. A posição brasileira enquadra-se em um estilo “neofuncional tropicalizado”. Neofuncionalismo, segundo Haas (1958, *apud* OLIVEIRA, 2001), refere-se a um modelo ao qual a integração política decorre de um processo de integração e comunicação entre as partes que se reproduz continuamente (OLIVEIRA, 2001). Tropical porque ele foi distorcido da sua idéia literal original para um modelo mais brando de integração, que, na verdade, o coloca mais próximo do outro conceito tradicionalmente utilizado na cadeira de relações internacionais, que é o neo-realista (OLIVEIRA, 2001). No neo-realismo, é entendido que: a natureza humana é egoísta, irracional e tende para a violência; o Estado é o instrumento de contenção e organização desta tendência anárquica do indivíduo, criador de uma vida coletiva e mantenedor da ordem social; o sistema político internacional é anárquico como os indivíduos sem Estado, correspondendo ao nível interestatal aquilo que Hobbes chama de estado de natureza, e, sendo assim, os Estados são os únicos atores relevantes; conseqüentemente, a política internacional é luta por ampliação de poder e interesse nacional em nível regional e mundial (OLIVEIRA, 2001). Os precursores dessa teoria são Hobbes, Maquiavel e

Hegel.

Seguindo ainda a teoria neofuncionalista de Haas, os grupos de interesses têm impacto fundamental no processo de integração. Dessa perspectiva, podemos dizer que a ação dos grupos de interesses e partidos políticos nos Estados do Mercosul continuam ligados às questões internas, salvo alguns setores associados e controlados pelo capital externo. Isso é verdade principalmente no Brasil.

Seja de qual for o modelo de que o Brasil mais se aproxime, a marca da presença brasileira no Mercosul tem seguido as características de sua política exterior ao longo de vários anos, ou seja, um pluralismo de idéias e atos. Nas negociações entre os Estados, a delegação brasileira manteve-se e ainda se mantém à margem da maior discricionariedade possível, a fim de que os governos nacionais pudessem adaptar-se às circunstâncias das suas próprias conjunturas econômicas.

5.4. Assimetrias entre a União Européia e o Mercosul

Nesta etapa do trabalho, traçamos um paralelo com a União Européia, identificando quais as principais diferenças entre os blocos em análise, com o intuito de mostrar um possível caminho a ser percorrido pelo Mercosul. Ressaltamos para isso que acreditamos que o modelo europeu, apesar de seus problemas atuais, apresenta-se como uma forma a ser seguida, em virtude dos seus resultados alcançados ao logo de quase meio século de processo de integração.

Os pontos mais profundos e merecedores de maiores críticas do Mercosul são, em primeiro lugar, sua debilidade institucional, e, em segundo lugar, o estado de espírito dos seus Estados-membros nas atuais negociações. Esses dois pontos sentenciam as maiores assimetrias diante da UE.

A debilidade institucional do Mercosul pode ser mostrada com algumas comparações:

- o TAs deu personalidade jurídica ao Mercosul e preparou o terreno para a criação futura de uma organização internacional sem constituí-la de

imediatamente. Tem como encargo constituir um mercado comum, ao passo que o Tratado de Roma atribuiu à Comunidade Econômica Européia a missão de estabelecer um mercado comum. Como efeito, o Mercosul não é uma organização provisória e sim uma organização de vocação permanente, cujo quadro orgânico é, esse sim, de caráter provisório;

- não há menção no TAs de todas as etapas de integração e seus respectivos prazos. O princípio da progressividade, tal como é previsto no contexto do Mercosul, concede grande mobilidade e subjetividade nas avaliações e comprometimento entre os Estados-membros. Ao contrário, os fundadores da Comunidade Econômica Européia tiveram a preocupação de determinar que um Estado-membro não poderia alegar o não-cumprimento de suas próprias obrigações para impedir a passagem à etapa posterior;
- o quadro institucional neste período de transição é intergovernamental, baseado na unanimidade com a presença de todos os Estados-membros com poder de veto. A preponderância nessa modelagem, e contrariamente à UE, é diplomática. Esse aspecto reforça ainda mais a característica de que o Mercosul representa a soma das vontades nacionais, sendo portanto uma cooperação entre Estados-membros, e não a busca da vontade comum, como é o caso da UE, que assim se apresenta como uma integração entre os Estados-membros;
- o funcionamento das instituições de integração na UE apóia-se numa dinâmica diferente das que caracterizam um Estado, como acontece no Mercosul. O sistema institucional europeu caracteriza-se por uma dissociação clara e marcante entre órgão e função, ou seja, nenhum órgão possui uma função exclusiva, assim como nenhuma função é exercida por apenas um órgão;
- o Mercosul é regido pelo princípio da subsidiariedade, que basicamente consiste em diferenciar o que é atribuição da coletividade daquilo que deve permanecer como competência dos Estados-membros no processo

de integração. Isso consiste, na prática, numa regulação. Na UE, o princípio utilizado é inverso, ou seja, ele atribui competências em vez de regulá-las;

- a construção do Mercosul está galgada em uma estrutura psicológica que não permite a possibilidade de um exercício de soberania dividida. Ao contrário, temos o cenário europeu, calçado num pós-guerra lançado posteriormente na Guerra Fria, sempre desejando estabelecer meios que evitassem a eclosão de um novo e devastador conflito bélico. A aproximação dos países envolvidos tem como pano de fundo uma questão de sobrevivência inexistente no Mercosul;
- o Mercosul não possui orçamento próprio; somente a Secretaria Administrativa possui financiamento por parte dos Estados-membros. A UE conta com um sistema de arrecadação independente da vontade política e econômica dos seus Estados-membros.

No que se refere ao estado de espírito nas negociações dos Estados-membros, temos inúmeros casos reais que demonstram haver despreparo e imaturidade nas relações internacionais. Os jornais e revistas dos quatro países estão fartos de casos que comprovam e descrevem esse “espírito”. Vamos relatar apenas um caso bastante comentado e que demonstra bem como se encontra o Bloco, como pensam os políticos e empresários em relação ao Mercosul. Trata-se do caso do “Porto de Belém”, que aconteceu em maio de 1998. Consistiu basicamente na demanda da empresa argentina Coagulantes Argentinos, no âmbito da jurisdição de Buenos Aires, sobre a retenção de mercadorias e a interdição, em caráter provisório, do Navio Santos Dumont, ancorado no porto de Belém do Pará. As medidas cautelares foram deferidas pela jurisdição Argentina, tendo como objetivo final a garantia das dívidas do dono do navio junto à empresa credora. Essa transposição de normas derivada do Mercosul foi objeto de uma decisão emblemática e polêmica do Supremo Tribunal Federal Brasileiro. Esse caso consistia da aplicação de um protocolo assinado pelos Estados-membros do Mercosul, no âmbito da Reunião de

Ministros da Justiça, aprovado pelo Conselho em 17 de dezembro de 1994. Trata-se de um protocolo de cooperação jurisdicional relativo à execução de medidas cautelares. A decisão do STF, para surpresa da maioria dos juristas, foi de, ao invés de resolver a controvérsia aplicando as condições da norma do Mercosul, concentrar-se em uma questão anterior: a de verificar se a norma em questão estava em vigor na ordem jurídica brasileira. Nunca antes a Suprema Corte brasileira havia-se referido de forma tão precisa ao procedimento de incorporação das normas internacionais. A decisão do STF ignorou totalmente o sistema de transposição e demonstrou claramente o estado de espírito, no caso brasileiro, ante ao Mercosul.

Podemos então afirmar que no cerne dessa questão encontra-se o estado atual de desenvolvimento do Mercosul em comparação à UE; o primeiro apresenta-se ainda em um compasso de integração econômico, ao passo que o segundo mostra-se, superada esta primeira etapa econômica, em compasso de integração política.

6 . A questão da supranacionalidade

6.1. Conceituação e características essenciais

Quando falamos de supranacionalidade, estamos falando da perda de parte da soberania de uma nação em prol de uma outra maior e superior à existente. Porém estamos falando também, de forma mais concreta, de um tribunal supranacional, o Tribunal de Justiça Supranacional (no caso europeu, o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia). Esse tribunal tem como objetivo e função a solução de eventuais conflitos entre os Estados-membros e a supervisão, pelas autoridades nacionais, do respeito às normas que regulam o funcionamento do processo de integração. Essa definição e ótica é válida para as entidades e pessoas de Direito Público, uma vez que, aos olhos das entidades e pessoas de Direito Privado, o tribunal supranacional reveste-se de entidade jurisdicional independente das vontades nacionais de cada Estado, tendo capacidade inclusive de proteger os seus legítimos interesses no processo de integração e na resolução de eventuais conflitos posteriores. Assim sendo, o Tribunal de Justiça Supranacional tem a função de desempenhar duas tarefas fundamentais: internamente, controla a validade dos seus atos, e, no plano externo, tem a missão de apreciar a legitimidade e pertinência dos acordos celebrados com terceiros, Estados ou com outras organizações internacionais. Por último, sua relação com os tribunais nacionais dos Estados-membros deve ser encarada como a do Tribunal Supraconstitucional responsável pela harmonização da interpretação e aplicação das normas de Direito Comunitário. Sua finalidade maior passa ser a de evitar os contratempos ao processo de harmonização das leis para todos os Estados-membros que possam advir de uma aplicação controlada de Direito Comunitário pelos diversos tribunais nacionais no território dos Estados a que pertencem. Essa aplicação local colocaria indubitavelmente em risco a desejada uniformidade do sistema. A função aqui passa a ser a de um órgão a serviço da comunidade dos Estados-membros capaz de manter a coerência da estrutura legal da zona de integração e adaptar-se às novas demandas de mercado que, com certeza,

aparecerão, pois estamos falando de novos conceitos que deixarão lacunas legais para interpretação e auxílio.

Se a relevância assumida pelos tribunais é facilmente compreensível ao nível da ordem jurídica de um Estado, a sua ação no interior de um processo de integração que pretende coordenar diferentes sistemas legais e tradições não pode igualmente ser depreciada. Na maior parte das situações, na sua existência reside a chave para o equilíbrio fundamental e o harmonioso desenrolar do processo, uma vez que só o poder judicial parece possuir a aptidão necessária para servir de suporte a uma ordem jurídica internacional cujas normas sejam uniforme e igualmente aplicáveis a todos os membros da organização (TRABUCO, 1999).

Aprofundando um pouco mais a questão jurídica, que, apesar de não ser o tema principal deste estudo, é um fator preponderante de sucesso no processo de integração, dedicar-nos-emos a analisá-la, por entender que as leis materializam as ações da sociedade que as escreve e que a elas se submete.

O processo de integração europeu pode ser enquadrado perfeitamente num exemplo de dinamismo judicial. Criado em 1957 pelo Tratado da Comunidade do Carvão e do Aço, o Tribunal de Justiça viu os seus poderes serem definidos claramente pelo tratado que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia, sendo então encarregado da missão de garantir “o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado” (Artigo 164) (TCEE, 1957). Em conjunto com o Artigo 219, essa norma viria a constituir a base para o desenvolvimento do papel do Tribunal de Justiça como motor da integração na Europa. Com efeito, os dois artigos, quando lidos em conjunto, afirmam a jurisdição exclusiva do Tribunal no respeito pelo direito em todos os Estados-membros, prevenindo assim o uso de outros mecanismos de solução de conflitos de Direito Internacional Público (caso da intergovernabilidade adotada no Mercosul). Essa base jurídica para a missão do Tribunal foi mais tarde confirmada nas Opiniões 1/91 e 1/927 referentes ao Espaço Económico Europeu. O Tratado que constituiu a Comunidade Europeia criou, de fato, um sistema judicial híbrido, baseado na coabitação dos tribunais nacionais e dos tribunais da Comunidade. Só essa modelagem de coabitação permite que a própria Comunidade, através das

suas instituições, atue de uma forma contrária ao Direito, por não serem essas um fim em si mesmas e sim um meio de atingir determinados fins. Na prática e resumidamente falando, seria impossível que a tarefa de lembrar a Comunidade do seu erro e de obrigá-la a corrigi-lo ficasse a cargo dos tribunais nacionais, por razões claras e evidentes de uniformidade. Não há qualquer lógica em um mesmo ato comunitário ser julgado diferentemente consoante o tribunal nacional que fizesse a sua apreciação. Talvez por isso não seja surpreendente que toda a sindicância dos atos e omissões das instituições seja efetuada pelo tribunal da própria Comunidade. Da mesma forma e pelas mesmas razões, também parece pertinente submeter os atos dos Estados-membros que desrespeitem o Direito Comunitário ao julgamento pelo Tribunal de Justiça.

Paralelamente a esses instrumentos e técnicas supracomentados, o Tribunal de Justiça encontra ainda outras possibilidades ao seu dispor, como a sua capacidade de exercer pesada influência sobre as decisões políticas das outras instituições comunitárias, sugerindo-lhes novas direções e caminhos a explorar no decurso do processo de integração, legitimando determinadas escolhas políticas ou discordando de outras, e igualmente pressionando os poderes legislativos locais a intervir sempre que considerem haver necessidade para tal intervenção.

O Direito Comunitário efetivamente não existe no Mercosul. Sua explicação deve-se ao fato de não existirem verdadeiras instituições supranacionais.

6.2. Análise da importância do tópico para a pesquisa

Estamos fazendo um trabalho comparativo entre dois blocos distintos com características diferentes na forma, tamanho, conteúdo, expressão, importância e outras características mais. Eles são o Mercosul e a União Europeia (UE), o primeiro em suas fases iniciais e o segundo na fase mais aguda já experimentada por qualquer outro bloco no mundo. Interessante então seria fazer uma análise na principal competência do mais desenvolvido para testar sua aplicabilidade no menos desenvolvido, a fim de colher informações a respeito das ações que devem ser tomadas hoje para que um dia tenhamos igualdade dos estádios.

Recapitulando, a questão da supranacionalidade foi criada na UE com a assinatura do Tratado da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço em 1951. Através desse tratado, instituiu-se uma autoridade supranacional com poderes de decisão comunitária dos Estados que faziam parte do acordo, na época França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda. Inicialmente chamada de Alta Autoridade, ela tinha como objetivo regular de forma harmônica a produção e venda desses dois minérios, que eram estrategicamente muito importantes para todos os países da Europa. Um desbalanceamento nesse ponto poderia retomar uma nova escalada armamentista sobre uma Europa devastada e com sérios problemas econômicos. Não lhes restava saída, como dizia Jean Monnet em suas *Memórias*:

Eu escrevia: Não haverá paz na Europa, se os Estados se reconstruírem sobre uma base de soberania nacional, com o que isto ocasiona de política de ostentação e de proteção econômica. Se os países da Europa voltarem a proteger-se um dos outros, a constituição de grandes forças armadas será novamente necessária. Alguns países, em nome do tratado de paz futuro, poderão fazê-lo; a outros, será proibido. Fizemos a experiência dessa discriminação em 1919 e sabemos quais foram as suas conseqüências. Entre os países europeus serão concluídas alianças cujo valor conhecemos. As reformas sociais serão impedidas ou retardadas pelo peso dos orçamentos militares. Mais uma vez, a Europa será recriada no receio. (MONNET, 1986, pág. 197)

Essa certeza apresentada por Jean Monnet vinha de um modelo de negociação fracassado em 1948. Nesse ano foi montada em Paris uma convenção que criou uma organização chamada Oece (Organização Européia de Cooperação Econômica). Essa organização era tipicamente um modelo intergovernamental e tinha como objetivo organizar as economias e recursos europeus em torno da ajuda americana via Plano Marshall. Assim confienciava o autor:

Porém, os caminhos mais pragmáticos abertos pela OECE não desembocariam tampouco em perspectivas de unidade, pois

estava estipulado que cada um podia escapar às decisões que o incomodavam: era o contrário do espírito da comunidade. (*Id.*, *ibid.*, pág. 243.)

Daqui veio a convicção de que a unidade só viria com a perda gradual das soberanias, pois o interesse único não estava formatado na consciência dos Estados europeus.

No entanto, a vigência de um modelo novo supranacional, muito diferente do que estava sendo utilizado no mundo até então, não foi, de forma alguma, algo de fácil aceitação, principalmente de militares, conservadores e, nesse caso específico, sindicatos vinculados à atividade extrativa de aço e carvão. Houve pressão para que o Tratado não fosse adiante, com a utilização, inclusive, de uma manobra muito comum e utilizada ainda hoje nos países latino-americanos: a burocracia e a tecnoburocracia. O problema por detrás da formação de um organismo supranacional era político e assim deveria ser tratado. A forma de combate foi firme e audaciosa, porém era cercada de um grau de incerteza muito grande, como relata Jean Monnet:

Era preciso passar o mais cedo possível à ação. Negociações deveriam chegar a um tratado de caráter geral instituindo a Alta Autoridade. Em seguida, interviriam os técnicos. (*Id.*, *ibid.*, pág. 273.).

Adenauer (então Chanceler Alemão) escutava-me com atenção e me respondeu calorosamente: “Não sou técnico e nem totalmente político. Encaro como o senhor essa empresa sob seu aspecto mais elevado – ela pertence à ordem moral. É a responsabilidade moral que temos em relação aos nossos povos, e não a responsabilidade técnica que devemos pôr em prática para realizar uma esperança tão vasta. A acolhida da Alemanha foi entusiástica, assim não nos deteremos em detalhes. Há vinte e cinco anos espero esta iniciativa. Associando-nos a ela, meu governo e meu país não tem nenhuma segunda intenção

hegemônica [...] A Alemanha sabe que seu destino está ligado ao destino da Europa Ocidental.” (*Id., ibid., loc. cit.*)

Monnet ainda relata, adiante:

A grande imprensa europeia nos apoiava, e embora os nacionalistas e os conservadores em toda parte protestavam contra o empreendimento, para nós era fácil apresentar argumentos a fim de mostrar que encarnávamos a mudança esperada pelos nossos povos. Porém, ao mesmo tempo, precisávamos agir mais rápido do que nossas forças contrárias que se mobilizavam com meios poderosos [...] Uma vez estabelecida a instituição (Alta Autoridade) e consolidado o resultado, viria a época dos técnicos, também das dificuldades, eu não tinha dúvidas a esse respeito, mas o passo político teria sido dado. (*Id., ibid., pág. 281.*)

A resistência é proporcional à amplitude da mudança, e quando se trata de mudar a forma tradicional de autoridade, que sempre foi nacional, ela é mais forte do que nunca. (*Id., ibid., pág. 390.*)

Nesse combate para criar uma soberania nova feita da fusão das soberanias existentes, tínhamos naturalmente que controlar os poderes que são responsáveis pelas coisas estabelecidas e seus serviços que têm a gestão das mesmas. Os funcionários nacionais tinham necessidade de ordens bastante precisas para delegar a instituições comunitárias as competências de que estavam encarregados, e os governos mais favoráveis à idéia europeia deviam obrigar-se a dar-lhes essas ordens que diminuam ainda mais sua própria capacidade de gestão. (*Id., ibid., loc. cit.*)

O modelo supranacional havia sido implantado e então iniciaram-se os trabalhos técnicos, porém agora com uma entonação puramente profissional e não

mais política. Ele se ajustou e progrediu, apresentando-se como uma alternativa válida e viável para a resolução de problemas maiores dentro da Europa. A verdade é que hoje podemos afirmar que havia muita aderência às necessidades da época. A necessidade sempre foi o motor propulsor da supranacionalidade, e esta, o motor da Comunidade Européia. A supranacionalidade é a garantia de avanço no processo de integração que se insere na garantia do cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos pelos tratados firmados entre os Estados-membros. A convicção de Jean Monnet agora era partilhada enfaticamente pela opinião pública:

As propostas de Schuman, eu dizia, são revolucionárias ou não são nada. O princípio fundamental é a delegação de soberania em um domínio limitado, mas decisivo. Em minha opinião, um plano que não parte desse princípio não pode trazer nenhuma contribuição útil à solução dos problemas que os assolam. A cooperação entre nações, por mais importante que ela seja, não resolve nada. É preciso buscar uma fusão dos interesses dos povos europeus e não simplesmente a manutenção do equilíbrio de seus interesses. (*Id., ibid.,* pág 277.)

A supranacionalidade tornou-se uma realidade e foi concedida em sua plenitude em 1957, através da assinatura do Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia.

Quanto ao Mercosul, seu sistema jurídico e institucional foi criado pelo Tratado de Assunção, em 1991, e desenvolvido posteriormente por diversos protocolos, dos quais destacamos o de Ouro Preto, que parece ter dado um passo definitivo rumo ao estabelecimento de um sistema institucional permanente e definitivo para suportar o desenvolvimento do Bloco. Apesar de ter ambições de se tornar um mercado comum, apresenta-se deficiente de mecanismos institucionais encarregados de zelar pelo cumprimento dos acordos firmados entre os Estados até então. A idéia de se aplicarem mecanismos supranacionais decorre simplesmente da própria ambição do Bloco. Como dito por vários autores especializados na matéria, dentre eles Oliveira (2001) e Trabuco (1999), o ordenamento jurídico comunitário é

uma condição imprescindível para a existência de um Mercado Comum. Contudo, lembramos que não há unanimidade de opiniões acerca dessa metodologia de implantação.

O Mercosul permanece fiel ao modelo de intergovernamentalidade geralmente escolhido pela maioria das organizações internacionais tradicionais, fazendo poucas ou quase nulas concessões ao conceito de supranacionalidade. A institucionalização de órgão supranacional teria que enfrentar forte oposição constitucional em alguns dos Estados-membros, notadamente o Brasil, onde a Constituição Federal estabelece que, apesar de todos os danos e ameaças a um direito deverem ser submetidos a exame judicial, existe um *numerus clausus* dos tribunais considerados admissíveis, o que poderia significar que uma hipotética criação de um tribunal supraconstitucional deveria ser precedida de uma alteração da Constituição que passasse por um alargamento desse elenco de tribunais.

A capacidade de exercer pesada influência política talvez seja o ponto que mais amedronte aqueles que são contrários à formação dos blocos econômicos, pois tira de cena o tradicional jogo político praticado há centenas de anos e a herança colonial, no caso do Mercosul, deixada no relacionamento sócio-político por Portugal e Espanha nos Estados-membros. Esse assunto também deverá ser explorado mais adiante, para podermos gerar idéias e dúvidas a respeito da estrutura atual e, por que não, da própria continuidade do Mercosul.

A questão da supranacionalidade já foi colocada em estudos pelo governo brasileiro num episódio em 1993, quando o Itamaraty realizou um debate com importantes juristas especializados em integração com a finalidade de se discutir a questão da supranacionalidade no Mercosul. O objetivo final era preparar a posição brasileira nas reuniões intergovernamentais ante os assuntos institucionais que aconteceriam em junho de 1993. Conforme relatado por Oliveira:

Alguns participantes se posicionaram contra aspectos supranacionais. O jurista Olavo Batista declarou sua preocupação sobre as dificuldades de implantação de instituições burocráticas independentes em sociedades pouco afeitas a separação Estado-governo. Seu colega Marota Rangel

indicou a possibilidade de que órgãos administrativos sejam propostos e possam ser criados de acordo com um flexível calendário. Finalmente, o ministro Sérgio Florêncio, então Chefe do Departamento de Integração do MRE (Ministério da Relações Exteriores), reafirmou o aspecto administrativo dos órgãos em discussão e o aspecto prático destes organismos, notadamente sua capacidade de gestão dos assuntos correntes típicos de uma zona de livre comércio.

Favorável à introdução de certo grau de supranacionalidade Walter Faria reafirmou sua preferência por um Tribunal de Justiça, ou mesmo um Tribunal Arbitral dotado de poderes próprios. O Coordenador Executivo da Subsecretaria Geral de Assuntos de Integração do MRE também se posicionou a favor de reformas na Comissão e da criação de um Tribunal de Justiça e de um Parlamento, todos com caráter supranacional. Referindo-se às regras do processo de tomada de decisões no MERCOSUL, como instrumento de introdução à supranacionalidade, ele questionou o regime decisório vigente baseado no consenso e apresentou uma proposta mais sofisticada que combinava a unanimidade com maioria qualificada e maioria simples. (ALMEIDA, 1993, *apud* OLIVEIRA, 2001, pág. 65.)

O Itamaraty optou então pela manutenção das instituições dentro do modelo intragovernamental, uma vez que se vislumbrou uma possível fragilização da posição brasileira caso fosse introduzido um poder independente. Adicionalmente, a possibilidade de não-cumprimento de determinação não consensual por parte do Brasil poderia causar até um retrocesso nos avanços já atingidos, segundo setores da diplomacia brasileira. Conforme relatado por Oliveira, essa decisão pautou-se em dois argumentos: (a) a supranacionalidade deveria provir da própria dinâmica do processo de integração e não apenas decorrer de ações burocráticas dos governos envolvidos; (b) a cultura do presidencialismo dos países do Mercosul não reconhece a separação entre Estado e governo.

Já o governo argentino polarizou a questão ao apresentar a seguinte posição:

A opção argentina por um modelo europeu para o MERCOSUL agradou os institucionalistas sul-americanos e a todos que vêem o MERCOSUL como o “filho caçula” da União Européia. O embaixador argentino Elvio Baldinelli chegou mesmo a citar um dos principais ideólogos da integração européia, Jean Monnet, sobre a inutilidade de uma organização cujas decisões são tomadas por consenso. A proposta argentina tinha, contudo, perfil radicalmente diferente das propostas apresentadas pelos outros três países e apenas a criação de um Fórum Consultivo Econômico e Social foi aceita. (ALMEIDA, 1993, *apud* OLIVEIRA, 2001, pág. 67.)

Como visto, a tendência brasileira para a intergovernabilidade está calçada em questões tipicamente técnicas, mas esbarra também em um desnível sócio-econômico evidente entre os Estados-membros do Mercosul. A perda de espaço político de decisão para países como o Paraguai é algo inimaginável para a diplomacia e os políticos brasileiros.

A posição antagônica mostrada na passagem acima entre Brasil *versus* Argentina parece mesmo ser motivo de desânimo por parte daqueles que vêem o modelo da supranacionalidade como caminho a ser seguido.

Uma das últimas opiniões a esse respeito (da supranacionalidade), produzida por um grupo de proeminentes juristas argentinos, incluindo nomes como Rodolfo Barra (ex-ministro da justiça), Héctor Masnatta e Alicia Perugini (destacados professores de Direito Internacional Público), argumentava que a criação de um tribunal de justiça permanente no Mercosul era “indispensável”, uma vez que não existia nenhuma outra forma de ditar normas supranacionais com supremacia sobre os tribunais nacionais. Considerando que o sistema jurídico do Mercosul é um sistema imperfeito e, conseqüentemente, causador de insegurança, afirmam esses autores que um sistema suportado por tribunais arbitrais, que não se encontra mesmo sedimentado na realidade latino-americana, não será capaz de dar à luz uma

verdadeira jurisprudência internacional, da qual o Mercosul necessita para avançar em direção a uma área regional perfeitamente integrada, e é sim, pelo contrário, passível de criar um sentimento de decepção entre os investidores estrangeiros.

Possivelmente devido à forte oposição demonstrada pelo seu governo à hipótese de criação de um tribunal internacional de justiça, a doutrina brasileira é provavelmente aquela onde uma mais vincada divergência de opiniões é possível notar. De fato, é entre os autores brasileiros que essa divisão entre as vozes que inequivocamente defendem o estabelecido sistema arbitral de solução de controvérsias – e os que apelam à necessidade de o substituir por um modelo comparável ao do Tribunal do Luxemburgo – é mais evidente (TRABUCO, 1999).

Para finalizar este tópico, apresentamos um pensamento, extraído das *Memórias* de Jean Monnet, acerca da classe política e das instituições supranacionais:

Eu não procurava criar nem exercer um poder político que fizesse concorrência ao que os governantes normalmente detêm. Mas o problema era justamente levar estes governantes a transferirem cada vez mais suas competências para instituições comuns (órgãos supranacionais). Para isso era preciso que uma autoridade externa a eles agisse sobre eles constantemente. (MONNET, 1986, pág. 359.)

7. O Estado brasileiro

7.1. Formação do Estado português

7.1.1. Patrimonialismo

Importante aspecto da formação do Estado português, o patrimonialismo, pai do clientelismo moderno, nasce junto com a formação da Península Ibérica, como comenta Faoro:

A Península Ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o império da guerra. Despertou, na história, com lutas contra o domínio romano, foi teatro das investidas dos exércitos de Aníbal, viveu a ocupação germânica, contestada vitoriosamente pelos mouros. A amálgama de dois fragmentos do império visigótico, o leonês e o sarraceno, criou a nova monarquia, arrancada, pedaço a pedaço, do caos. Do elemento leonês lhe veio a armadura e a fisionomia, ao elemento sarraceno impôs seu molde, recebendo, de seu lado, vestígios guardados do caráter e do espírito. No topo da sociedade, um rei, o chefe da guerra, general em campanha, conduz um povo de guerreiros, soldados obedientes, a uma missão e em busca de um destino. (FAORO, 2001, pág. 17.)

Essa característica única na formação do Estado português, onde o rei era o senhor da guerra mas também se tornou o senhor das terras provindas da reconquista, imprimiu um destino próprio ao reino nascente. Em um tempo em que boa parte das rendas provinha do solo, o rei então detinha um grande instrumento de poder em suas mãos. Tudo dependia dele. Os privilégios concedidos para o comércio (importação e exportação) enriqueciam o rei através do pagamento de porcentagens do valor transacionado, algo só comparável com os modernos tributos:

Do patrimônio do rei – o mais vasto do reino, mais vasto que o do clero e, ainda no século XIV, três vezes maior que o da nobreza – fluíam rendas para sustentar os guerreiros, os delegados monárquicos espalhados no país e o embrião dos servidores ministeriais, aglutinados na corte. (*Id., ibid.*, pág. 19.)

O patrimônio real fora fundido com o patrimônio público. Daí surge uma e, provavelmente, a mais poderosa característica que atravessa séculos e que permeará várias culturas conquistadas: o caráter patrimonialista do Estado, onde não há distinção entre a riqueza particular da riqueza pública:

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio, o reino tem um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores em numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. (*Id., ibid.*, pág. 38.)

Conforme dito por Ricardo Vélez Rodríguez (1997):

Não existe, na mentalidade do povo, nem das elites, claramente definida, a linha de demarcação entre os interesses familiares e aqueles pertencentes à esfera pública[...] Esse fato levou a sabedoria popular a cunhar *slogans* como [...] “aos amigos os cargos, aos inimigos, a lei”; “governar é nomear, demitir e prender”; “é dando que se recebe” etc. A idéia subjacente a todas as expressões é a de que a coisa pública é patrimônio familiar para ser distribuído entre consangüíneos e amigos. (RODRIGUEZ, 1997, *apud* ROSENN, 1998, págs. 28 e 29)

Com o advento da economia monetária, o sistema patrimonialista completa-se e expande sua influência. A mobilidade proporcionada através da moeda

possibilitou o aparecimento de uma monarquia empreendedora, impetuosa e audaz. O rei era então o governante do reino e também o grande empresário e mola propulsora da economia que se formara. Portugal tornara-se um Estado moderno, fase que precedeu o capitalismo industrial, sem conhecer o feudalismo; as origens deste “pulo histórico” estão calcadas no Direito romano. O auge do feudalismo atingiu o século XIII, havendo seu posterior declínio.

O Estado português foi construído com base no Direito romano, que propiciava grandes poderes à Coroa. Portugal então reuniu condições de se tornar o primeiro Estado pré-absolutista da Europa Ocidental. O absolutismo na Europa tem seu período marcado entre os séculos XVI e XVIII. A colonização brasileira tem início no século XVI, com o Estado português moldado a essa forma de governo desde, pelo menos, o século IX.

Essa centralização absolutista antecipada do Estado português permitiu, no final das contas, que Portugal se tornasse a primeira grande potência moderna, pois propiciou fundos para as grandes navegações portuguesas, nas quais o intuito maior era a expansão da riqueza do Estado português e do rei, seu maior e único “acionista”. Essa estrutura permitiu o aparecimento do pioneiro capitalismo comercial em Portugal, com base nas trocas de mercadorias e escravos; entretanto, o impediu de entrar no capitalismo industrial. As razões para tal encontram-se no patrimonialismo. O capitalismo industrial nasceu da ruptura das sociedades artesãs da era feudal, tornando as atividades antes manuais em atividades mecânicas e com ganhos de escala. Num esquema patrimonial, não há condições propícias para o aparecimento de atividades de produção e desenvolvimento do comércio interno. Tudo provém do rei, o qual se abastece do comércio de escravos e especiarias, debilitando a indústria manufatureira local. Importar, explorar e não produzir nem se autodesenvolver é a retórica desse sistema. O feudalismo é considerado hoje em dia a forma de aprendizagem para o capitalismo moderno, pois ensinou a importância do equilíbrio de forças. Portugal assim não o conheceu e colheu os frutos do atraso e desigualdade passados depois para as colônias, que os cultivam até hoje.

Como visto, patrimonial e não feudal foi a formação do mundo português. Essa característica dos nossos colonizadores ecoa ainda hoje nas relações entre os

homens e o poder e nas trocas econômicas brasileiras. Soberano e súdito não se sentem vinculados às regras contratuais. Não há limites para o príncipe tampouco mecanismos que assegurem que ele não cometerá abusos ante os súditos. Dominante o patrimonialismo, o soberano acima do cidadão confere a eles uma relação de chefe e funcionário, e essa relação estará presente também da relação ente o Estado e empresas, esferas públicas, concorrência e sociedade civil, entre outras:

A realidade do Estado patrimonial, afastada a situação feudal, que ensejaria uma configuração política, amadureceu num quadro administrativo, de caráter precocemente ministerial. A direção dos negócios da Coroa exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar, requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano. Há não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens senão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens. Para isso, o Estado se aparelha, grau a grau, sempre que a necessidade surge, com a organização político-administrativa, juridicamente pesada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas. Essa corporação de poder estrutura-se numa comunidade: o estamento. (FAORO, 2001, pág. 60.)

7.1.2. Estamento

O estamento, outra característica marcante da sociedade portuguesa, não é propriamente dito uma classe econômica, pois não está assentada em cima de interesses dessa natureza. É uma comunidade amorfa de características políticas que buscam benefícios individuais e se qualificando para exercício do poder. Como dito por Faoro:

A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta

consideração social apura, filtra e sublima um modo ou um estilo de vida: reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas, o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. (*Id.*, *ibid.*, pág. 61.)

O estamento significa desigualdade social; devido a ele, a mobilidade social fica bastante comprometida, pois o intuito é sempre a conquista de vantagens pessoais. Esse fenômeno social só se propaga em sociedades em que o mercado não domina a economia, onde a vontade de um, apenas um, é respeitada, aceita e seguida por todos, como nas sociedades patrimoniais ou feudais. Portugal antigo (antes das reformas e entrada na Comunidade Européia), assim como o Brasil de hoje, apresentam essa característica do Estado intervindo diretamente na economia, fomentando crescimento, gerando empregos, infra-estrutura, investimentos e outros tipos mais de controle. As regras de negócio modernas onde o mercado dita o ritmo de crescimento não parecem ser traço marcante não apenas do Brasil mas de toda a América Latina. A sociedade estamental afasta-se então da dinâmica da sociedade de classes, pois as classes mais baixas estarão sempre sujeitas às regras fixadas pelo estamento. Essas regras estão sempre dentro da esfera jurídica, através da elaboração das leis que objetivam somente a manutenção das tradições do estamento e a continuidade por laços de sangue. A sociedade projeta-se de cima para baixo. O estamento zela pela supremacia do poder nacional, poder ao mesmo tempo civil, em oposição à nobreza e ao controle do poder econômico.

A concessão de inúmeros benefícios, direitos e privilégios concedidos pelo rei ao estamento o levaram, no final das contas, a neles se amparar, ocasionando um fluxo reverso de necessidades. A partir de então, a ação real far-se-ia através de acordos, pactos, negociações, perdendo efetivamente a marca de proprietário do reino, sem desvirtuar o princípio patrimonial. Como conseqüência deste emaranhado

de atos jurídicos que se faziam necessários para a concessão de mordomias ao estamento, a teia jurídica que se desenvolvia estava longe do caráter moderno de impessoalidade e generalidade. A troca de favores e benefícios eram a base da atividade pública, a qual possuía dois únicos objetivos: o poder e o tesouro do rei. Facções do estamento fechadas entre si comandavam a atividade real.

Com Portugal lançando-se às aventuras ultramarinas, o Estado cresceu consideravelmente de tamanho. A arrecadação cresceu, e a espoliação dos continentes conquistados gerou riqueza à Coroa e ao estamento português. O Estado teve que se inchar de servidores, engrossando o estamento, ramificado nas terras conquistadas, mas sobretudo concentrado no reino, com sua multidão de pensionistas e dependentes, fidalgos e funcionários, todos sôfregos de ordenados e favores. O rei devia pagar tudo que se podia imaginar, os abusos e os roubos, os infortúnios comerciais e até contratos fraudados. Enquanto isso, o mercado interno não se desenvolvia, uma vez que o Estado assim não se inclinava. A abundância de produtos importados e a riqueza gerada pela exploração deixavam para trás a necessidade de reforço das bases produtivas internas. A atividade econômica limitava-se ao trato com mercadorias importadas, e a monarquia inchada acabava-se comprometendo com o capitalismo internacional por meio de empréstimos, contratos e compromissos. Estavam lançadas as bases para a “venda” do Brasil e das outras colônias portuguesas para as nações que, na mesma época, investiam em uma estratégia de fortalecimento do mercado interno fruto de um passado feudal:

A realidade desmentiu as promessas da história. Nem a ordem política nem a ordem ideológica favoreceram o aparecimento da corrente subterrânea, há alguns séculos em procura do leite à flor da pele. O comércio permaneceu, depois de algum momento de expansão autônoma, subjugado pelas rédeas manipuladas pela Coroa; o comerciante, principal colaborador da magna revolução histórica portuguesa, recolheu-se aos seus bairros sem prestígio, insultado pelos brios fidalgos da nova dinastia. Teria havido – isto explicaria o retraimento da arrancada do comerciante rumo à honra social – uma traição: o mercador, enriquecido com os transportes, as exportações, os

empréstimos, se afidalgou, não raro renunciando ao negócio e se radicando no solo, com a revivescência do velho estilo aristocrático. A burguesia depende do rei. Esta marca social, esta estratificação, impediu-lhe a autônoma emancipação, lançando sobre ela – fundamento da estrutura – o descrédito ao negócio e ao trabalho manual, em favor de valores que consagraram à ociosidade letrada. (*Id., ibid.*, pág. 78.)

O grande motor de mudanças da época encontrava-se preso às circunstâncias. A burguesia dependia do rei. A estratificação social fez com que ela se acomodasse. Essa marca social portuguesa impedia a sua emancipação para a criação de um sistema político burguês ao melhor estilo genovês ou ao futuro estilo holandês. O descrédito ao negócio pautado na falta de clareza das definições legais e a mão pesada do Estado na economia levaram-na à ociosidade e a transformaram em uma espécie de aristocracia. Essa passagem social teve efeitos graves na economia portuguesa e proporcionou um atraso incomensurável no desenvolvimento do Estado português. Somente no século XVIII, já em plena decadência do comércio ultramarino, o mercantilismo, praticado de fato, conquistou o espírito da sociedade portuguesa:

O mercantilismo empírico português, herdado pelo Estado brasileiro, fixou-se num ponto fundamental, inseparável de seu conteúdo doutrinário, disperso em correntes, facções e escolas. Este ponto, claramente emergente da tradição medieval, apurado em especial pela monarquia lusitana, acentua o papel do diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e proveito do grupo que a dirige [...] Do seu seio floresce o absolutismo, consagrado na razão de estado [...] A atividade mercantil, desvinculada da agricultura e da indústria, não permitiu a acumulação de capitais no país: a prata e o ouro, depois de perturbar e subverter o reino, fugiam para as manufaturas e cidades européias, em louca disparada. (*Id., ibid.*, pág. 81.)

Nada se desenvolveu ou foi criado por Portugal. Tudo foi importado, até o conhecimento científico, uma das bases do capitalismo industrial. Conseqüentemente, no Brasil, a mesma coisa se operava.

O capitalismo industrial não encontrava em Portugal terreno fértil para seu desenvolvimento. Um estado patrimonial com um estamento fechado em si, de caráter burocrático, amparado pela apropriação do cargo público, gerava uma corrente que se retroalimentava; o rei arrecadava com o comércio, fortalecendo o caixa da Coroa, que era o patrocinador dos seus súditos (estamento); súditos que apoiavam o rei mediante acordos e faziam a máquina burocrática andar em prol da arrecadação. Essa falta de racionalidade e calculabilidade geraram efeitos desestabilizadores à economia. O capitalismo industrial não se compatibilizava com o desperdício de consumo e com arbitrariedade. Todo influxo de modernidade externo sofria efeitos nacionalizadores por parte do estamento, retardando o desenvolvimento do país e expulsando aqueles que poderia ensejar um renascimento econômico – refiro-me aos que não se converteram ao jogo público e foram rebeldes à tutela do Estado, ou seja, os judeus, que representam apenas um símbolo do burguês moderno, flexível e adaptado às mudanças e aos novos tempos.

Esse fato abriu caminho para outro fato importante da história portuguesa: a entrada do capital e a influência econômica inglesa no vácuo criado pela ausência de uma burguesia portuguesa autêntica e de comerciantes judeus. A Revolução Industrial passou longe dos domínios portugueses, e cada vez mais a dependência de artigos importados de países já industrializados consumava-se em uma realidade nas cortes: os nobres e burocratas vestiam-se de roupas feitas na Inglaterra e usavam jóias confeccionadas na Holanda. Segundo Faoro:

O que realmente fomos: nulos graças à monarquia aristocrática! Essa monarquia, acostumando o povo a servir, habituando-se à inércia de quem espera tudo de cima, obliterou o sentimento instintivo de liberdade, quebrou a energia das vontades, adormeceu a iniciativa; quando mais tarde lhe deram a liberdade, não a compreendeu; ainda hoje não a compreende, nem sabe usar dela [...] Os netos dos conquistadores de dois

mundos podem, sem desonra, consumir no ócio o tempo e a fortuna, ou mendigar pelas secretarias um emprego: o que não podem, sem indignidade, é trabalhar! (*Id., ibid.*, pág. 125.)

7.2. Herança colonial

7.2.1. Modelo de colonização

A Coroa portuguesa não confiou a administração do “negócio Brasil” a homens de negócios destinados à geração de lucro e à produção. Ao invés disso, com o intuito de resguardar seus vínculos públicos e pessoais, destinou-o a pessoas próximas do trono, burocratas, militares, letrados, a pequena nobreza e guerreiros provados nas Índias, todos sedentos de glórias e riquezas. Não houve assim uma preocupação com o ajustamento da realidade da Metrópole à Colônia com o intuito de gerar sinergias a fim de maximizar a exploração dos recursos naturais. Modelos foram impostos por regulamentos, forçando uma realidade distorcida e distante dos homens que aqui habitavam. As distorções seriam ajustadas com base nas ordens do soberano, nem que para isso fosse necessária a utilização da espada, das sentenças e da punição. Esse era o modelo de ação do estamento que era praticado na Metrópole e fora transferido para a Colônia. O Brasil seria um território a se moldar e não uma pátria a se criar.

O contraste maior que podemos perceber é o modelo de colonização inglesa, fundado um século depois. Apesar de os dois modelos atenderem a uma necessidade mercantilista, a retaguarda econômica das metrópoles era completamente diferente. A Inglaterra tinha o capitalismo industrial, com instituições financeiras compostas e uma atividade geradora de produtos bastante grande. Quanto a Portugal, não passava de um satélite do capitalismo europeu sem condições, inclusive, de povoar sua colônia:

O Estado (Inglês), visto o sistema privado de colonização, não atravessou o oceano, nem se perpetuou, com o aparelhamento

exportado, neste lado do Atlântico. Os ingleses transmigrados formaram sua própria organização política e administrativa, esquecidos do superado resíduo feudal. A Inglaterra dispunha, no momento da transmigração, de um arsenal de homens e mulheres acostumados ao duro trabalho agrícola, sem que o desdém do cultivo da terra pelas próprias mãos os contaminasse, desdém aristocrático e ibérico. O inglês trouxe a sua mulher para a colônia, ao contrário do português, que a esqueceu, preocupado com a missão de guerra e de conquista, adequada ao homem solteiro. A família não sofreu, com a ausência do ócio feminino, a marca patriarcal, a nobreza poligâmica, complacência com a miscigenação. O inglês fundou na América uma pátria, o português um prolongamento do Estado. (*Id., ibid.*, pág. 145.)

7.2.2. Burguesia local e industrialização

Cravado em um sistema patrimonialista oriundo da Coroa e ordenado pelo estamento português, o Brasil tornou-se destino de muitos elementos próximos à Coroa portuguesa. A indicação para cargos públicos no Brasil era forma de pagamento por serviços prestados a Sua Majestade e assim o foram entendidos por aqueles que para cá foram designados. Longe geograficamente do controle e tutela mais ferrenha do Estado português, o cargo público no Brasil não seria mais um negócio a explorar, mas se tornaria sim um pequeno reino a ordenhar. Essa burocracia furtaria e drenaria o suor do povo e dos comerciantes locais em prol de interesses conjuntos da Metrópole e de si próprio. Lá como cá houve luta surda e vigorosa contra os mercadores que, sentindo a incapacidade de se tornarem independentes ante o aparato burocrático-legal e militar, aderiram inicialmente aos valores da nobreza, seus costumes e, pior, sua ética.

Essa posição inferior da burguesia e de outras classes sociais confere ao Brasil de hoje uma característica muito marcante oriunda ainda do período colonial, o industrialismo espontâneo. Com raras exceções ao longo de nossa história, o industrialismo foi fomentado pelo Estado sem a participação da classe social mais

ávida por sua exploração, que é a burguesia. O investimento para a industrialização ocorreu maciçamente no Brasil no século XX com o surgimento da CSN, Telebras, Eletrobras, Petrobras e outras empresas de grande importância estratégica para o País. O Estado é, na verdade, o grande motor das mudanças industriais, uma vez que as classes por si sós não possuem força política suficiente para mover o processo adiante em virtude de uma minoria estamental muito bem estabelecida e articulada sobre um sistema de classes, que, ao tempo que influenciam o estamento, dele recebem o influxo configurador, no campo político:

O aparelhamento de sucção do Estado, montado sobre o sistema colonial de controle das exportações e do comércio, além de orientar a ordem social das classes, gerou conseqüências permanentes de dependência. A exportação comandada pela metrópole, com interferência mínima do mercado interno, onde a própria agricultura de subsistência não se expandiu, gera, no reino, uma camada opulenta – de comerciantes e fidalgos burocratizados – que se vincula, por um processo de prolongamento passivo, na colônia. (*Id., ibid.*, pág. 260.)

O Estado brasileiro evoluiu com seus mecanismos de controle do investimento e da produção. Hoje a intervenção do governo não se limita apenas às finanças e ao crédito. Desses instrumentos ela se irradia sobre todas as atividades – comerciais, industriais e de melhoramentos públicos. O Estado autoriza o funcionamento das sociedades anônimas, contrata os bancos, outorga privilégios, concede estradas de ferro e portos, assegura fornecimentos e garante juros.

7.2.3. Poder moderador

Com o fim do *status* de colônia decretado em 1822 através de um acordo, nacional em sua essência, costurado pela união de forças políticas dispersas e descontentes, não se encerrou o regime colonial brasileiro. O que realmente ocorreu foi uma transformação, sem ruptura, dos reinantes brasileiros. Os bragantinos que aqui estavam simplesmente modernizaram seus métodos, desvinculando-se de Portugal,

porém mantendo o divórcio entre o Estado monumental, aparatoso, pesado e a nação, informe, indefinida, inquieta. Diante da incompatibilidade ante as novas demandas sociais e internacionais, a monarquia refugiou-se na criação do Poder Moderador:

O predomínio do soberano, legitimado no Poder Moderador, a centralização articulada na Corte, pela vitaliciedade, o voto manipulado não criam, como entidades feitas de vento, o sistema político. Este assenta sobre a tradição teimosa na sua permanência de quatro séculos, triturando, nos dentes da engrenagem, velhas idéias importadas, teorias assimiladas de atropelo e de tendências modernizadoras, avidamente imitadas da França e da Inglaterra. (*Id., ibid.*, pág. 444.)

Adotada uma postura liberal em sua forma porém absoluta em seu conteúdo, o Estado brasileiro convocou uma constituinte com uma seguinte reserva: a de haver possibilidade de dissolução por parte do príncipe e de José Bonifácio. Ambos não abriam mão de seus poderes de dirigir, controlar e retificar os caminhos populares. Por fim, a Assembléia Constituinte não conseguiu estruturar uma ordem política que conciliasse o imperador com o País. O soberano, seguindo o modelo tradicional de Avis e Bragança, queria ser o mandante único do Estado, defensor de seus interesses, sem a intermediação de órgãos representativos:

O sistema criado pela Carta de 1824 e calcado sobre a tradição portuguesa assume caráter próximo à oligarquia que o imperador preside. A supremacia da Coroa mitiga-se por órgãos de controle saídos das entranhas monárquicas, o Senado e o Conselho do Estado, e por via de um órgão independente da eleição, a Câmara dos Deputados. (*Id., ibid.*, pág. 334.)

7.2.4. Coronelismo

Portugal é uma nação de dimensões territoriais pequenas com população também pequena, que, na época da conquista, tinha cerca de 1 milhão e habitantes diante de

uma vasta América com cerca de 4 milhões de nativos. O que se havia era a falta de gente para povoar, controlar e administrar as colônias – o primeiro fator de desequilíbrio na ocupação foi, desse modo, a escassez de recursos humanos de Portugal. A Coroa portuguesa viu-se obrigada a recorrer à ajuda dos proprietários de terra para expandir a Colônia, manter a ordem, administrar e manter a unidade territorial. O interior detinha grande importância estratégica na manutenção da unidade e ganhou mais força pela necessidade da utilização militar de tropas de ricos proprietários de terra – nasce assim o “coronelismo”, um dos melhores exemplos de como o poder do Estado mescla-se ao poder particular.

O coronel era a o comandante máximo da Guarda Nacional. Não era pago nem possuía vínculos diretos com a Coroa, não era parte da burocracia oficial e representava comerciantes ricos e proprietário de terras. Era o grande chefe da política local:

Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito. Ele recebe – recebe ou conquista – uma fluida delegação, de origem central do Império, de fonte estadual na República, graças à qual sua autoridade ficará sobranceira ao vizinho, guloso de suas dragonas simbólicas, e das armas mais poderosas que o governador lhe confia. O vínculo que lhe outorga poderes públicos virá, essencialmente, do aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade dos cargos, por semântica e vazia que seja esta operação. A passagem do regime imperial ao republicano irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. (*Id., ibid.*, pág. 700.)

Quando o federalismo foi introduzido pela República, a classe executiva dos estados passou a ser eleita pelo voto. Esses representantes oficiais só conseguiam ser eleitos com o apoio irrestrito dos coronéis para poder vencer as eleições. Surgia assim uma relação muito estreita entre governantes e coronéis em que estes davam votos àqueles em troca de cargos políticos locais. O coronelismo sustentava-se pela

necessidade de controle local e articulava-se em nível estadual. A moeda de troca entre o governador e o coronel dava-se da seguinte forma: nas eleições, os gastos de campanha ficavam por conta do coronel, que era pago por nomeação de cargos públicos designados pelo governador. Este último garantia a continuidade de seu grupo pelo voto em troca de favores políticos locais e financeiros dados ao coronel na exploração do cargo público. Tal prática parece algo distante e história antiga aos olhos de hoje? Parece que não. Esse mesmo esquema é o que norteia as relações políticas no interior do País e algumas vezes faz-se presente nas esferas federais, como temos acompanhado nos recentes escândalos políticos dos anos de 2005 e 2006.

Nesse comércio de favores, fixam-se compromissos bilaterais, entre governadores e presidente, abrangendo os parlamentares. Se o sistema garante a estabilidade do grupo dirigente estadual, oligarquizado nos partidos locais e, dentro deles, nos grupos familiares, assegura a permanência dos deputados e senadores para um convívio até que a morte os separe, salvo se um furacão lhes quebrar a continuidade. A elite republicana, não mais o estamento imperial, guarda continuidade, renovada pela sucessão da morte, embora sem homogeneidade, arrastada pelas correntes centrífugas de suas bases. (*Id., ibid.*, pág. 654.)

O coronelismo foi marcante até 1930 (final da República Velha e ascensão de Getúlio Vargas) e lançou bases para o sistema político nacional, formando um círculo de poder: o coronel apoiava o governador, que apoiava o presidente, que apoiava o governador, que apoiava o coronel. O Estado aliava-se ao poder privado em detrimento das massas dos cidadãos que ficavam (ou ficam) à margem da política. Assim, os chefes locais não representavam o eleitor, tampouco as esferas estaduais e federais representavam os chefes municipais. O conteúdo da representação – se de representação se pode falar – está na apropriação tradicional, está vinculado a laços pessoais. No Estado, os homens que mandam são a irradiação do governo, do governador e do grupo que o cerca, a oligarquia. “O eleitor vota no candidato do coronel não porque teme a pressão, mas por dever sagrado, que a tradição amolda” (*id., ibid.*, pág. 714).

Os laços entre os coronéis e os subcoronéis eram feitos com base na amizade. A função pública moldava-se nas relações pessoais de poucos. Essa relação de troca é básica e “natural” nas cidades não-metropolitanas de hoje e é algo que tende a durar, pois o sistema é sustentado pela falta de educação e pela miséria, um ciclo vicioso que está longe de ser quebrado.

7.2.5. Clientelismo

Outro fator singular e de grande importância nesse processo é o fato de que as viagens de Cabral foram patrocinadas pela Coroa portuguesa. A ocupação e a exploração das terras conquistadas, por conseguinte, também ocorreram com patrocínio oficial. A falta de recursos humanos apontada no subitem anterior proporcionou um elo muito estreito, forte e dependente do setor público com o privado, pois foi a forma de equilíbrio e manutenção de interesses encontrada para resolver a questão.

Essas duas características constituem um aspecto essencial no quadro político e econômico brasileiro: a mistura, o conluio entre o poder estatal e o poder privado – o que chamamos de patrimonialismo. Significa efetivamente que o Estado distribuiu e ainda distribui seu patrimônio (terras e títulos de nobreza, cargos públicos, empregos, tráfico de influência, entre outros) a particulares em troca de cooperação e lealdade. Nesse sistema não há a participação de cidadãos e sim de espectadores que observam um rico sistema de trocas regido pelo favorecimento pessoal do governante e sustentação da situação das elites locais. O “clientelismo” é um resíduo do patrimonialismo e um fenômeno que norteia a vida pública e as sociedades brasileiras nos dias de hoje, uma das maiores heranças deixadas pelos nossos colonizadores.

7.2.6. Elites locais

Adicionalmente, há ainda uma outra herança presente que está registrada nas elites nacionais. Como diz Otávio Soares Dulci (2004, pág. 237), “elite é o termo utilizado

para designar categorias de indivíduos que se encontram em posição superior aos demais em qualquer área da atividade humana”. Assim, pode-se falar em elites políticas, econômicas, intelectuais, sindicais e ainda mais. Elas comandam seu campo de ação, porque possuem atributos especialmente valorizados para exercerem a liderança. Quais seriam esses atributos? Dependendo da época e da cultura de cada sociedade, pode ser força militar, propriedade de terra, tradição, rede de influência de famílias, talento, liderança e riqueza. As elites são as minorias que comandam a política na visão elitista de poder que se contrapõe à pluralista, que acredita no equilíbrio dos grupos de interesses e não no poder restrito à elite.

A origem da elite política brasileira baseia-se na Coroa e nas autoridades locais. A Coroa e seus representantes mantidos após a independência tinham a competência de administrar e mantinham o prestígio da monarquia, tinham acesso à educação e mantiveram este privilégio por longa data como instrumento de dominação e controle. Até os dias de hoje esse instrumento é utilizado, contudo, agora, não servem mais apenas às autoridades governamentais mas também à elite que comanda o País. As autoridades locais detinham o poder da posse da terra, o dinheiro e a livre utilização de meios coercitivos e violentos para temor da população. O coronelismo então era um sistema que articulava os dois pólos, a elite governamental e a elite de fazendeiros do interior, formando uma oligarquia bem montada e coesa. Esses grupos restritos de pessoas eram regidos pelas características de conduta sociais de nossos colonizadores, eram grupos fechados que se perpetuavam pelos laços de família, pela endogenia e pelo apadrinhamento. As elites brasileiras são formadas por rede de famílias de influência e no passado eram apoiadas nas suas relações com os coronéis, pois deles dependiam para alcançar o poder local. A perpetuação desse modelo fez-se, pois, restringindo-se o tamanho do eleitorado, facilitava-se o controle pelos chefes políticos locais. O direito ao voto só foi concedido às mulheres em 1932, aos analfabetos em 1985.

Tal cenário alterou-se no século XX, com o processo de industrialização brasileira, os avanços na comunicação e as migrações ocorridas entre as suas macrorregiões. Após 1930, o monopólio oligárquico foi quebrado; com o surgimento de novas elites nas cidades, o coronelismo ficou restrito ao interior, onde

o alcance das reformas providas da industrialização era nulo. Apareceram assim as elites empresariais oriundas dos grandes centros urbanos, que, na verdade, eram dissidências de famílias tradicionais anteriores que evoluíram e se adaptaram às novas demandas. Um outro segmento que aparecia concomitantemente às elites empresariais era a elite técnica governamental proveniente da burocracia do Estado, que, naquela época, intervia muito na economia através de agências reguladoras, de desenvolvimento, empresas públicas e similares. O aparecimento dessa nova classe revelava a valorização de um outro atributo raro no Brasil, a qualificação acadêmica. A cultura passou a ser um recurso de poder. Essas duas elites passaram a desenvolver fortes laços entre elas, e isso é uma característica do cenário político nacional de hoje, ou seja, a tendência de circulação de dirigentes do setor privado para o setor público e vice-versa. O sistema evoluiu para uma modalidade mais pluralista, todavia nas áreas menos desenvolvidas do Brasil ainda resistem as oligarquias e o domínio das famílias, enquanto nos grandes centros urbanos há mais lideranças de origem empresarial.

Finalmente, podemos dizer que o Direito português, precocemente consolidado, serviu à organização política mais do que ao comércio e à economia particular. Articulou-se com o Estado de estamento, com elo de união, cimento de solidariedade de interesses, expressando sua doutrina prática e sua ideologia. Essa linha de pensamento jurídico é um forte elemento de afastamento ao acordo mercantil no Mercosul. Nossas leis estão, por tradição, calçadas em interesses do Estado e da política acima de tudo, dificultando a elaboração de regras mercantis livres da intervenção dos governos. O Estado não representa o povo; para o povo, a figura do Estado é uma entidade maior, abstrata e soberana.

7.3. Cultura jurídica brasileira

7.3.1. Raízes

A forma com que o brasileiro lida com o sistema jurídico formal é um aspecto bastante elucidativo dos traços herdados por uma colonização portuguesa. As leis e

regulamentos no Brasil foram (e ainda são) moldados para atingir objetivos práticos, nem que para isso fosse (seja) necessário um desvio da norma. Esse desvio de norma, na interpretação que variava de acordo com as circunstâncias, locais e grupo de pessoas (personalismo jurídico), desembocou na criação de instituições paralegais que representam, efetivamente, a diferença entre o direito escrito e o direito aplicado na prática.

Uma das raízes dessa característica legal brasileira está na formação do Estado português:

As colunas fundamentais, sob as quais se assentaria o Estado português, estavam presentes, plenamente elaboradas, no direito romano. O príncipe, com a qualidade de senhor do Estado, proprietário eminente ou virtual sobre todas as pessoas ou bens, define-se, como idéia dominante, na monarquia romana. O rei, supremo comandante militar, cuja autoridade se prolonga na administração e na justiça, encontra reconhecimento no período clássico da história imperial. O racionalismo formal do direito, com os monumentos da codificação, servirá, de outro lado, para disciplinar a ação política, encaminhada ao constante rumo da ordem social, sob o comando e o magistério da Coroa. (*Id.*, *ibid.*, pág. 27.)

O Direito romano reconhecia o princípio da personalidade do direito, segundo a qual a lei aplicável a determinada pessoa dependia do grupo social e jurídico a que essa pertencia e não do território onde vivia. O Direito romano foi construído pelos romanos baseado em seus costumes e experiência e foi construído para dar grande grau de flexibilidade e adaptabilidade às condições da época. Uma ordem jurídica dinâmica assim com era Roma que crescia e se desenvolvia como centro de um vasto império. Com o tempo e avanço das realidades sócio-econômicas, essa ordem já iniciava sua dissociação com as novas necessidades e se tornou um código idealista e rígido para a sociedade da época. O código foi caindo em desuso, mas no século XI, na Itália, o Direito romano foi redescoberto após o desmembramento de Roma.

O renascimento jurídico romano, estimulado conscientemente para reforço do Estado patrimonial, serviu de estatuto à ascensão do embrionário quadro administrativo do soberano, gérmen do ministerialismo. Ainda aqui a tradição visigótica infiltrou, no reino recém construído, os fluidos poderosos das idéias e instruções romanas. Os funcionários romanos se transmutaram da aristocracia goda, que se afastou da sua imagem original pela riqueza territorial. A Península Ibérica teria sido conquistada mas não germanizada, fiel a uma utopia perdida, atuante como uma visão poética, capaz de imantar as imaginações, se os interesses a evocarem. (*Id., ibid.*, pág. 30.)

O redescobrimento do *corpus juris* do Direito romano foi feito por duas influentes e famosas escolas jurídicas portuguesas, a dos glosadores e a dos comentadores. Elas dedicaram-se a estudá-lo como uma bíblia ou encarnação de verdades eternas, enfatizando normas abstratas, totalmente dissociadas da realidade da época:

Portugal foi um dos países mais profundamente influenciados pelo escolasticismo dos Glosadores e Comentadores. O Livro II, Título 9º, das Ordenações Afonsinas, determinou expressamente que, sem algum caso não fosse resolvido por uma lei, estilo da Corte, ou costume do Reino, deveriam ser aplicadas, primeiramente, as normas do Direito Romano e do Direito Canônico. Se houvesse qualquer discrepância entre elas, prevaleceria o Direito Romano, exceto tratando-se de pecado. Se caso não fosse resolvido nem pelo Direito Romano nem pelo Direito Canônico, deveriam ser aplicadas, em segundo lugar, as glosas de Acúrsio e, em terceiro lugar, as opiniões de Bártolo, mesmo se a opinião dos outros doutores fossem contrárias. Por último, se não fosse encontrada uma solução, deveria ser dirigida consulta ao rei. (ROSENN, 1998, pág. 18.)

Essa hierarquia de normas foi passada até as Ordenações Filipinas em quase sua totalidade, sendo retirado apenas que as glosas de Acúrsio e Bártolo deveriam ser aplicadas somente em casos de lacuna na lei.

Portugal possui uma dupla herança do Direito Romano. Herdou o vivo direito dos seis séculos de ocupação romana, modificado, paulatinamente, pelo costume, e pelas imposições góticas. Esse aspecto do Direito Romano encontrou sua expressão no velho código Visigótico. Herdou também o Direito Romano idealizado, colhido pelos acadêmicos dos textos do Corpus Júrís Justiniano. Foi esse segundo aspecto do Direito Romano que os reis portugueses acharam altamente útil em sua batalha para unificar diversos sistemas jurídicos e para expandir o poder soberano. Esse dualismo – um modelo de direito como ideal e outro modelo de direito como um sistema prático de regulamentação de negócio – persiste hoje no Brasil. (*Id., ibid.*, pág. 20.)

O Direito romano possibilitou a consolidação territorial portuguesa, uma vez que sustentaria o poder supremo nas mãos do rei, facilitando o processo de integração e tutela das províncias. Mesmo do seu nascimento como Estado, Portugal já era caracterizado por uma profunda desigualdade jurídica. Após consolidação, o Direito romano foi base para a não-adoção do feudalismo em Portugal e pela adoção de um modelo pré-absolutista, com a conseqüente construção de um reino ultramarino. O modelo absolutista não favorecia o livre comércio (uma vez que o rei era o seu principal e único impulsionador), e, conseqüentemente, a adoção do Direito romano não favorecia os interesses comerciais daqueles longe da influência da Coroa portuguesa. Ao mesmo tempo, o comércio fora do controle real já criara no seio da Idade Média o seu próprio direito, o que foi a origem do moderno Direito comercial. A Inglaterra foi a nação que mais usou e se beneficiou desse Direito comercial e se tornou, séculos mais tarde, a mãe do capitalismo moderno:

A Inglaterra, país clássico do capitalismo, não precisou consolidar seu direito para assegurar a plena expansão de seu

sistema econômico. Ela dispersou os códigos e o direito romano, por impulso de sua realidade econômica, fundada na ordem privada a qual floresceu na industrialização. (FAORO, *op. cit.*, pág. 29.)

Com base nos códigos desse Direito comercial, a Inglaterra pôde desenvolver suas sociedades comerciais, títulos de crédito e seus instrumentos legais de relações econômicas:

A direção que suscitou o recebimento do direito romano será de outra índole: a disciplina dos servidores em referência ao Estado, a expansão de um quadro de súditos ligados ao rei, sob o comando de regras racionais, racionais só no sentido formal. A calculabilidade do novo estilo de pensamento jurídico, reduzido ao aspecto formal, não exclui, na cúpula, o comando irracional da tradição e do capricho do príncipe, em procura da quebra dos vínculos das camadas nobres. (*Id., op. cit., loc. cit.*)

O Direito português serviu mais à organização política do Estado do que ao desenvolvimento do comércio e da pequena economia particular pautada sobre trabalhadores livres. Ao contrário, o Direito romano articulou-se com um Estado patrimonialista em uma sociedade de estamento, formando um elemento firme de coerção popular com vistas a interesses do rei e de seus próximos. Nossas leis estão por consequência e por tradição calcadas em interesses do Estado e da política acima de dos interesses populares, dificultando a elaboração de regras mercantis livres da intervenção dos governos.

7.3.2. Características do sistema jurídico brasileiro

As instituições jurídicas brasileiras ficaram inapelavelmente marcadas pela forma com que Portugal administrou sua colônia nos poucos mais de três séculos de ocupação:

A diversidade de modos pelos quais a vontade real foi transmitida para os colonos era quase tão grande quanto a diversidade de modos utilizados pelos administradores coloniais a fim de frustrar tal vontade. O resultado foi confusão burocrática, atraso administrativo, desconfiança em relação aos servidores governamentais e desrespeito às leis. (ROSENN, 1998, pág. 26.)

Essa herança administrativa através da qual a interpretação das ordens reais fazia valer-se pela vontade do interlocutor fundiu-se com outras características elementares (por exemplo, o patrimonialismo) da sociedade portuguesa também herdadas pela sociedade brasileira e possibilitou a formação de características bastante peculiares no sistema jurídico brasileiro. Talvez essa fusão não possuísse terreno tão fértil em Portugal em virtude da proximidade das leis com a qual o próprio rei se encontrava; o fator geográfico parece ter contribuído decisivamente para que diversas características herdadas pela sociedade brasileira fossem mescladas de forma única, sem precedentes nem mesmo na própria Metrópole portuguesa. O sistema jurídico brasileiro tem como principais características ser paternalista, legalista e formalista. Abordaremos estas três formas abaixo.

Paternalismo

O paternalismo é originário da Igreja Católica e da família em sua forma patriarcal. Encontrou sinergias com o Estado patrimonialista português e se personificou, no Brasil, com o coronelismo. Atualmente, esse fenômeno é observado na figura popular e abrangente do “patrão”. Normalmente o patrão, como o coronel, é membro de uma elite local que protege os interesses de seus empregados em troca de fidelidade. “O sistema patronal está formalmente incorporado ao sistema jurídico em relação aos índios, tratados no Código Civil como relativamente incapazes e sujeitos ao regime tutelar da União” (BARROSO, 1995, *apud* ROSENN, 1998, pág. 51). O patrão, em último caso, é o próprio Governo brasileiro, de quem o povo espera tudo: moradia, emprego, crédito, saúde e muito mais. A legislação é consequência e fruto da imaginação de poucos que a julgam ser útil e boa para o

povo, ao invés de sintetizar os costumes e necessidades da sociedade que a cerca. Essa disparidade das leis e a incapacidade de haver pressão popular para mudanças levam a um distanciamento entre Estado e sociedade, favorecendo o uso de práticas paralegais na resolução de problemas e a adoção de “regimes próprios” na aplicação das mesmas. O caso clássico desse distanciamento entre as partes e surgimento de leis paralelas está no trato entre os cidadãos habitantes das favelas brasileiras. É notório e sabido que o Estado não tem força dentro das favelas e que as leis quem faz são os traficantes, únicos provedores de proteção, lazer, saúde e renda a essas populações.

Legalismo

O legalismo refere-se basicamente ao excessivo valor dado à norma legal escrita e formal como forma de interpretação das relações humanas. A sociedade brasileira faz questão de que todas as atividades relacionais sejam reguladas por algum tipo de norma, pois ao contrário tornam-se ilegais. Essa preferência faz-se notar pelo excessivo número de leis e decretos que regulam as atividades com um grau bastante específico. Não há irrelevância sobre o que é jurídico, ou seja, tudo que rege a sociedade tem que ser escrito. Adicionalmente, o legalismo tende a entender que as relações não são válidas até que elas sejam promulgadas como leis. Essa herança portuguesa fixa-se na crença de que todos os defeitos da vida econômica e social de uma nação podem e devem ser resolvidos com base em leis. A sensação é que tudo pode e deve ser resolvido no campo jurídico – uma consequência marcante da mescla da tradição do Direito romano adicionado ao absolutismo real. A consequência desse aparato de leis e decretos é que existem inúmeras leis em desuso e outras que simplesmente são inexecutáveis ou ineficazes, fora o desencontro que geram na interpretação de uma causa e a imprevisibilidade da decisão. Como exemplo de legalismo, podemos citar uma passagem do ex-Ministro do Planejamento do Governo de Castelo Branco, Roberto Campos, onde ele propôs, através de uma sátira, um decreto para reduzir o alto índice de juros do país diante de uma inflação aguda e a falta de crédito ao crescimento:

Decreto Lei nº 001 – Regula a lei da oferta e demanda e proíbe a escassez de dinheiro ou mercadoria.

Art. 1º – A lei da oferta é mantida.

Art. 2º – A lei da demanda é revogada.

Art. 3º – A escassez natural ou artificial de dinheiro ou qualquer outra mercadoria fica permanentemente proibida.

Art. 4º – O lucro justo deveria ser de 10% ao ano, porque nós todos nascemos com dez dedos em nossas mãos. (CAMPOS, 1969, *apud* ROSENN, 1998, pág. 55.)

O que podemos interpretar desse traço cultural herdado pelo legislativo brasileiro é que existe uma profunda desconfiança do Poder Legislativo ante os Poderes Executivo e Judiciário.

Formalismo

Essa outra característica pode ser traduzida também pela necessidade excessiva de burocracia nas relações entre as pessoas jurídicas e físicas. Característica essa que não se prende somente ao judiciário brasileiro mas também à esfera pública como um todo. O formalismo é “filho” do legalismo. A forma mais típica do formalismo é você ter que provar que é você mesmo diante de órgãos públicos. O sentimento na população é de que o Estado acha sempre que o cidadão está mentindo até que ele consiga produzir prova documental que não, aí então ele está vivo! O que essa característica demonstra é que o sistema burocrático acredita mais em documentos do que em pessoas.

Há quem argumente que existem casos onde o formalismo foi adotado como uma estratégia premeditada, com o intuito de evitar mudanças sociais. No Brasil, como na maioria dos países latino-americanos, havendo uma lei montada com o intuito de promover mudanças na sociedade, é infinitamente mais fácil para opositores evitá-la na fase de sua implementação do que após sua promulgação. Esse movimento passa despercebido pela sociedade, o que torna o processo de

arquivamento menos escandaloso, sem perda de prestígio político ante a população. Existem hoje no Brasil centenas de boas leis que foram arquivadas, melhor dizendo, “abafadas” por grupos políticos e minorias com vias da manutenção do *status quo*.

Por exemplo, em 1964, o Congresso brasileiro aprovou o Estatuto da Terra, uma lei de reforma agrária excessivamente elaborada e bastante ininteligível (lei 4.504, de 30 de novembro de 1964), semelhante em vários aspectos ao projeto que o Congresso havia rejeitado um ano antes, quando João Goulart ocupou a presidência. A lei foi baixada graças à certeza de que o governo militarista seguraria a reforma em nível formalista. Essa confiança não foi desapontada. Nos anos seguintes à promulgação, houve muito estudo, uma emenda constitucional, mais legislação e a criação e abolição de vários órgãos administrativos para lidar com o problema, mas pouca reforma agrária.

Uma outra característica pertinente ao *modus operandi* legal brasileiro mas que escapa das características do legislativo brasileiro propriamente dito (conforme apresentado acima) é a medida provisória. Um ato do poder executivo com força legal, ou seja, um ato legislativo feito pelo executivo! A medida provisória foi criada na Constituição italiana de 1948, em seu Artigo 77, como um ato decorrente de casos necessários e de urgência (“*in casi straordinari di necessità e d’urgenza*”), com prazo de 60 dias para virar lei. No Brasil, a medida provisória foi definida no Artigo 62 da Constituição de 1988, conferindo ao Presidente da República “em caso de relevância e urgência” o poder de adotar medidas provisórias com força de lei. Tem a validade de 30 dias (e não de 60, como no caso italiano) e perde validade se depois desse prazo não virar lei. O único grande detalhe que diferencia e torna chocante essa forma abasileirada de instituir uma ferramenta que confere grande mobilidade e agilidade ao executivo brasileiro é que a Itália é um país que opera em regime parlamentarista! A consequência desta lei é uma grande “brecha” aberta pelo legislativo para os presidentes legislarem. Sem dúvida, assim eles têm feito como forma de pressionar o Congresso à aprovação de medidas nada “relevantes e urgentes”. De 1988 até 1997, foram promulgadas mais de 1.580 medidas provisórias. Adicionalmente, as medidas provisórias (MP) hoje são reeditadas ao término de 30 dias, apenas alterando alguns dispositivos sem expressão contidos na

redação original. A MP 1.481 que altera o PND (Programa Nacional de Desestatização) tinha sido reeditada 49 vezes até maio de 1997!

Ao nosso ver, os portugueses legaram aos brasileiros um tênue senso de lealdade e obrigação com respeito à sociedade na qual viviam, e um forte senso de lealdade e obrigação em relação à família e aos amigos. A proposta de que a lei deveria ser aplicada igualmente e impessoalmente a todos os cidadãos entra em conflito com essa herança portuguesa. A postura dominante é espelhada pelo conhecido adágio brasileiro: “Para os amigos tudo, para os indiferentes nada, e para os inimigos a lei.”

Essa cultura jurídica brasileira até hoje continua a ser um obstáculo sério para a modernização do País. As forças conservadoras têm tido bastante êxito em resistir a reformas modernizantes em vários níveis. Se perdem uma batalha na Constituinte, eles têm sempre uma outra oportunidade de resistir às reformas no Congresso. Se perdem no Congresso, eles têm mais uma possibilidade de obstruir na fase de implementação burocrática. Se não conseguem retardar a implementação no nível administrativo, podem recorrer ao poder judiciário. Mesmo se não ganhassem o mérito nos tribunais, há uma miríade de oportunidades para adiar qualquer reforma por muitos anos. E se todas essas estratégias fracassam, sempre há a possibilidade do “jeito”. (ROSENN, 1998, pág. 68.)

7.4. Formação econômica da América Latina

A formação econômica da América Latina foi feita através de um desenvolvimento tradicional, ou seja, apoiado na expansão das exportações de suas matérias-primas básicas em estado bruto, minerais ou produtos agrícolas. Essa postura inicial transformou os países da região em concorrentes. Exportando as matérias primas e importando produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico formava-se entre esses países e não havia acumulação de capital suficiente para desenvolvimento de um pólo financeiro para fomentação de uma estrutura industrial

regional. Assim, a forma tradicional de desenvolvimento, no quadro internacional do trabalho que surgira na época do Pacto Colonial e que se consolidara na primeira fase da Revolução Industrial, contribuiu para consolidar a fragmentação regional. Os países latino-americanos estavam figurando nesse cenário como economias produtoras de matérias-primas e mão-de-obra barata e abundante com um grande mercado consumidor de produtos manufaturados oriundos de fora da região. Esse cenário permaneceu até o século XX, iniciando-se após a crise de 1929, onde o colapso do comércio internacional abriu portas e oportunidades para a formação de uma indústria local para atender às demandas da população e aumentar o relacionamento entre os países da região.

Reportando-nos a Jaguaribe (2001), as características originais dos povos pré-colombianos quanto à formação social e econômica baseadas nas relações de família foi um elo quebrado pelos espanhóis quando da implantação de uma economia mineira que exigia grandes deslocamentos de população, acarretando a desorganização de grande parte da produção de alimentos e, conseqüentemente, provocando a desarticulação da unidade familiar. Por outro lado, a necessidade de extrair das populações que permaneciam nas regiões agrícolas um excedente alimentar destinado a abastecer os que trabalhavam nas minas, os que davam apoio logístico a esses trabalhos ou os que simplesmente permaneciam nas cidades, impunha uma forte pressão sobre a reduzida população agrícola, limitando a duração da sua vida média. Finalmente, o impacto das epidemias provocadas pelo contato com populações portadoras de novas enfermidades contagiosas desempenhou papel não menos significativo nessa hecatombe demográfica. A partir desse momento, grande parte da cultura e dos traços originais das populações pré-colombianas foram-se perdendo ao longo do tempo ou se transformando e/ou se acomodando à cultura ibérica.

Porém, de acordo com Celso Furtado (1929), a história demográfica no Brasil apresenta um quadro distinto do da América espanhola. A população aborígine era relativamente rarefeita no momento da ocupação lusitana, o que determinou que os portugueses promovessem um fluxo migratório de origem africana, o qual viria constituir a base da mão-de-obra da economia de

agricultura tropical organizada desde a primeira metade do século XVI na região nordestina do Brasil. Nessa área, não se desenvolveram grandes civilizações como os maias, incas e astecas, e a sua ocupação caracterizava-se por pequenos grupos tribais com grande diferenciação entre eles e um isolamento físico bastante contundente.

Os traços essenciais do que seria a estrutura social dos países latino-americanos têm sua origem na forma mesma que tomou a conquista espanhola e nas instituições que, espanhóis e portugueses, implantaram para consolidar a conquista da nova terra.

Comparativamente a outras regiões da Europa, o desenvolvimento do capitalismo comercial fez-se tardiamente em Espanha e Portugal. A Espanha após a Reconquista desencadeou um Estado extremamente centralista. Em Portugal, o capitalismo comercial esteve, desde suas origens, intimamente vinculado à monarquia, tornando-se esta a grande promotora das viagens ultramarinas e, por conseguinte, detentora de todos os direitos sobre as novas conquistas. O centralismo era a forma de se preservarem as conquistas.

Essa forma de colonização baseada na centralização das ações nas Coroas portuguesa e espanhola moldou uma forma de acumulação de riquezas controlada através de um sistema chamado “*encomiendas*”, que garantia a pilhagem de recursos para a Coroa e a ocupação principalmente das áreas produtoras de ouro e prata. Esse modelo tornou-se o principal ao longo dos séculos XVI e XVII, até o declínio das minas de ouro na América espanhola. No Brasil, a descoberta de ouro foi tardia e numa fase em que os seus vizinhos já se apresentavam desprovidos de metais, exceto o México.

O declínio da produção de ouro e prata, seguido do debilitamento do Estado, teve conseqüências significativas para o império colonial espanhol. Importantes concessões foram feitas à Inglaterra como forma de pagamento das dívidas acumuladas por importações de produtos manufaturados. No Brasil, da mesma forma, isso ocorreu, em meados de 1820, quando da migração da Coroa e da abertura dos portos para os ingleses. Se a dependência e o controle haviam mudado

de Portugal e Espanha para a Inglaterra, significou que as colônias seriam “reorganizadas” seguindo os modelos de ocupação ingleses, a exemplo da América do Norte? Como pudemos observar, a penetração inglesa nos primeiros decênios do século XIX constituiu muito mais um elemento de desagregação da ordem social existente do que fator capaz de contribuir para consolidar os novos Estados em formação e introduzir mudanças nas estruturas econômicas e sociais existentes. A presença inglesa assumia essencialmente a forma de um comércio importador nas antigas colônias, posicionando definitivamente as colônias dentro da divisão do trabalho na época da Revolução Industrial como mercados consumidores dos produtos manufaturados ingleses. Essa pressão por importações levou muitos países à depreciação cambial e os obrigou a contrair empréstimos externos para regularizar a situação da balança de pagamentos. Por outro lado, as casas importadoras de produtos ingleses acumulavam reservas líquidas e se transformavam em poderosos centros financeiros.

Outro aspecto importante na formação econômica da América Latina são as características das estruturas agrárias criadas na época da colonização. Desde os primórdios, a terra era concedida apenas àqueles que poderiam explorá-las para produzir excedentes para a Coroa. Podemos dizer que as estruturas agrárias não são apenas um elemento do sistema de produção, mas também dado básico de toda a organização social, pois elas atendiam tanto às atividades da agricultura de exportação quanto ao sustento da atividade mineira. O tipo de estrutura agrária que prevaleceu desde a época colonial caracteriza-se pelo binômio latifúndio-comunidade indígena e latifúndio-minifúndio. É nessa relação que se calca a estrutura agrária da América Latina.

7.5. Características da colonização sul-americana

7.5.1. Origens do povo sul-americano

As civilizações pré-colombianas foram as primeiras a habitar o continente americano. Nomeadas aqui como “indígenas”, elas têm extrema importância na

fundamentação teórica deste trabalho, uma vez que ele mostrará o isolamento cultural da atual sociedade sul-americana.

Provavelmente essas civilizações estabeleceram-se no continente por volta do ano 30 mil a.C., vindas da Ásia Oriental. Os grupos mais notáveis nesse processo evolutivo foram os incas, os maias e os astecas. Estas sociedades tardias tinham como característica básica os sistemas de ajuda mútua e de reciprocidade no processo produtivo e tinham por base a cooperação entre famílias. Não possuíam escrita, o que torna o trabalho de pesquisa restrito às interpretações da arqueologia acerca dos artefatos e objetos por ela encontrados.

A economia dessas comunidades era essencialmente agrícola, a terra e a água sendo considerados recursos estratégicos. A agricultura permitia colheitas diversas dentro do mesmo ciclo. Com esses recursos, as diferentes unidades domésticas dedicavam-se ao que era basicamente uma economia auto-suficiente, produzindo todos os alimentos de que necessitavam e fabricando suas próprias roupas e utensílios. Em consequência, não havia um mercado, nem dinheiro em circulação; excepcionalmente os Incas praticavam formas rudimentares de comércio. Devido à diversidade ambiental encontrada no continente americano, a capacidade produtiva dos meios estava limitada à diversidade de cada ecossistema em particular.

Povos acostumados às conquistas como forma de expansão de seus reinos, utilizavam como forma de dominação de outras etnias tanto as armas como a persuasão, como observa Jaguaribe:

[...] a conquista e o domínio dos incas era um evento em peculiar, e o seu governo era indireto, pois os grupos incorporados ao Império mantinham seus próprios líderes, suas línguas, seus deuses e suas tradições. No entanto, ficavam sujeitos à supervisão dos *tucuiricoc* – os inspetores da burocracia imperial. (JAGUARIBE, 2001, pág. 336.)

Politicamente, esses povos apresentavam características bastante interessantes para o mundo moderno e até mesmo em comparação com outros povos ao redor do mundo. A fim de se evitarem conflitos sucessórios, os incas criaram

uma espécie de governo duplo, em que o imperador, em vida, selecionava seu sucessor para o governo, compartilhando afazeres e integrando-o na vida pública. Adicionalmente, o poder, formado pela posse das terras, era cedido com a concessão e uso da terra, feito em base individual, e as terras que se recebiam não podiam ser legadas aos filhos; com a morte do beneficiário, retomavam ao patrimônio do *ayllu* ('estado', como bem público). Daí o grande e principal aspecto resultante a ser salientado: a separação entre o poder exercido sobre o povo, através de seus imperadores, e o controle dos recursos públicos inibia a formação de uma aristocracia proprietária de terras. O latifúndio marcante nas sociedades sul-americanas, que é o grande empecilho ao desenvolvimento social e econômico, não possui raízes nos habitantes originais, ele foi herdado de nossos colonizadores.

Essas sociedades pré-colombianas eram divididas em classes sociais hierarquicamente organizadas, na maioria das vezes em realeza, nobreza, burocracia imperial, classe camponesa composta de unidades familiares e servos; esses servos seriam, provavelmente, povos derrotados em guerras e apresentavam características de escravos. As obrigações tributárias da época eram expressas em cotas de trabalho e excedentes produtivos da lavoura.

7.5.2. Colonização ibérica

Conforme já explanado, Portugal e Espanha eram nações periféricas na época das grandes descobertas; nações atrasadas e com características semifeudais (uma vez que não conheceram o feudalismo propriamente dito) no final da Idade Média (1500-1700), desempenhando papéis subalternos nas estruturas européias, que se apresentavam em uma fase de rompimento com os modelos já fracassados econômica e politicamente. Não foi espanto algum que, ao final do século XIX, nossos colonizadores estavam totalmente "colonizados" pela Inglaterra. Não passavam de uma pequena metrópole européia com uma vasta colônia, porém incapaz de fornecê-la grande parte dos produtos manufaturados necessários (têxteis e metalúrgicos) assim como incapaz de pagar as suas importações dos mesmos produtos sem a matéria-prima de suas colônias.

Entre as nações da Europa ocidental emergentes a partir da etapa final da era medieval, a Inglaterra atravessava a transformação mais radical em termos de estruturas econômicas e políticas. Atentar-nos-emos para algumas dessas reformas, para trazermos essa realidade inglesa da época para nossa reflexão histórica de nossas transformações econômicas, sociais e políticas.

Durante o século XVII, na Inglaterra, obstáculos ao desenvolvimento econômico como privilégios reais, aristocráticos, corporativos, monopólios, proibições, tributos, controles de preços e outros foram reduzidos ou removidos. Fortaleceram-se aqueles fatores capazes de estimular o desenvolvimento, como as sociedades anônimas, o Banco da Inglaterra, o aumento da tolerância religiosa e o avanço científico. Todo esse conjunto profundo de medidas permitiria à Inglaterra esquadrihar as áreas que constituíam, real e potencialmente, as fontes de oferta de matérias-primas, os mercados consumidores e, acima de tudo, os próprios fornecimentos de ouro e prata: os impérios coloniais americanos da Espanha e de Portugal (STEIN e STEIN, 1977). Se compararmos esses movimentos capitais para o progresso e desenvolvimento inglês no século XVII (e também, por que não dizer, americano posteriormente) com as estruturas latino-americanas atuais, deparar-nos-emos com um atraso colossal em relação às nações desenvolvidas. Os Estados latino-americanos ainda apresentam-se em processo de implantação de algumas dessas reformas, e nossos colonizadores, por uma necessidade de adaptação à nova ordem mundial de blocos econômicos, foram “agraciados” com essa mudança quase que impositiva pelas demais nações européias apenas no decorrer do século XX.

Algumas dessas condições são impeditivas no acesso à União Européia. Na contramão das reformas, os países ibéricos no século XVII acompanhavam um intenso declínio da atividade industrial e agrícola. No decurso dos séculos XVII e XVIII, as fileiras aristocráticas, burocracia e Igreja católica ampliaram-se na medida em que as famílias resguardavam suas fortunas e asseguravam seus futuros através de uma grande diversidade de vínculos, benefícios eclesiásticos, compra de cargos públicos transmitidos por herança e coisas do gênero:

A aversão às atividades manuais, arraigadas desde a Reconquista, fortaleceu-se ainda mais, os ideais de obtenção de um estilo de vida aristocrático passaram a dominar a vida e a

literatura espanholas. Em escala muito mais ampla do que em qualquer outro lugar, ao longo desses dois séculos, os comerciantes espanhóis buscaram posição social e segurança para si mesmos e seus descendentes através da posse da terra, de títulos, de quaisquer formas de propriedades geradoras de renda e da obtenção de cargos públicos lucrativos. (*Id., ibid.*, pág. 23.)

Como decorrência desta nova “ordem social”, a família adquiriu um novo significado, aquele no qual as relações têm um cunho de sobrevivência econômica. “Aliança e parentesco” são palavras-chave para a compreensão da sociedade ibérica desse período; dessas relações dependia, em grande medida, o acesso à subsistência, à riqueza e à posição social.

Portugal e Espanha, ao iniciarem sua experiência imperial, encontravam-se imperfeitamente organizados e orientados para a exportação e carentes de uma burguesia nacional ou grupo capitalista mercantil capaz de estimular o crescimento interno. A história mostra que a Espanha, à época da Reforma, não se achava preparada para romper sua herança medieval; até 1500, essa herança afigurava-se como fator de unidade e crescimento ante as lutas contra os árabes e a expansão territorial na Península Ibérica. A exploração das colônias americanas tornara desnecessária a reestruturação de uma Espanha caracterizada pela prevalência de estruturas econômicas semifeudais, aristocráticas e baseadas na posse da terra.

Se a Espanha era o doente europeu em 1700, Portugal era o esquecido. Em 1500, os portugueses consideravam o “descobrimento” do Brasil como uma questão de importância secundária. Foi o temor de invasão inglesa e francesa na primeira metade do século XVI que gerou a ocupação sistemática da Colônia a partir da segunda metade do século, através do estabelecimento de uma economia embasada na grande propriedade agrícola.

Essa característica da grande propriedade de terra tomou contornos políticos bastante fortes nas colônias. O latifúndio ainda representa uma das principais características dos países latino-americanos com exceção de Cuba, México e Peru. A

classe política, econômica e cultural é amplamente representada por latifundiários de famílias que historicamente vêm explorando e garantindo a posse da terra, muitas vezes improdutiva, como forma de garantia de subsistência econômica de futuras gerações. Nós latino-americanos continuamos agindo com uma posição protecionista que freia o desenvolvimento das estruturas produtivas dos países. A educação, como ainda percebemos, constitui um outro privilégio restrito, não um direito comum; ela é um indicador de restrição social, uma barreira altamente seletiva no caminho da aquisição da renda e do *status quo*, um meio muito eficaz de assegurar a rígida estratificação social através da reduzida oferta de educação primária e dotações orçamentárias reduzidas a um mínimo condizente para a preservação da elite política, social e econômica. Como dito, “alfabetização não é pré-requisito para o homem que trabalha com a enxada” (FAORO, 2001, pág. 224).

7.5.3. Conseqüências da colonização

Dependendo da intensidade dessas desigualdades, explicam-se em grande parte os ritmos e formas de desenvolvimento dos países latino-americanos; um dos problemas centrais dos Estados-membros do Mercosul.

Conseqüentemente ao atraso estrutural apresentado pelos países ibéricos, observamos que os ganhos comerciais oriundos do comércio de matérias-primas de suas colônias ao longo de mais de dois séculos impressionantemente não haviam gerado o estabelecimento de manufaturas ou indústrias nas metrópoles de Lisboa e Madri, assim como o florescimento de instituições financeiras e o crescimento populacional. O pecado capital nesse longo relacionamento explorativo e lucrativo, que desenvolveu em grande parte os mercados financeiros europeus, reside no fato de que os colonizadores deixaram de modernizar a suas estruturas internas, o que poderia ter transformado em outra coisa sua subordinação às economias dominantes inglesa, holandesa e francesa. Vimos anteriormente que a Inglaterra, após suas mudanças decorrentes da necessidade de readaptação de sua economia em crise (devido à crise de seu principal produto de exportação), adaptou-se e inovou ao longo do século XVII. Será que a ausência de necessidade natural fez com que as

nações colonizadoras Espanha e Portugal não adaptassem suas estruturas internas, a exemplo da Inglaterra?

A herança social da América Latina colonial não foi simplesmente a rígida estrutura de uma elite caracterizada pela riqueza, posição social e poder, no vértice, e pela imensa massa de seres humanos empobrecidos, marginalizados, despossuídos de poder e submissos, localizados na base da pirâmide. [...] A tragédia da herança colonial constitui no reforço dessa estrutura social estratificada pela cor e fisionomia, o que os antropólogos designam como fenótipo. [...] Ao iniciar-se o século XVIII, a sociedade colonial achava-se longe de qualquer homogeneidade. [...] Tratava-se de um mosaico cultural caracterizado pela concentração de renda, poder e posição social unicamente nas mãos daqueles considerados brancos ou caucasóides. (SEIN e STEIN, *op. cit.*, pág. 51.)

Os descendentes colonizadores que aqui permaneceram asseguraram suas posses apoiados em grande parte no racismo. A criação de uma sociedade de duas classes, comparável ao modelo ibérico, dependeu substancialmente do racismo não apenas para preservar os devidos lugares de negros e índios, mas também para conter a progressão do mestiço, do mulato e das castas. Casta era a classe tida como mais ameaçadora, por alguns indivíduos possuírem um certo “direito” ao poder por serem descendentes da mistura com os ibéricos. Nesse momento, figurava o fator raça para se distinguirem aqueles que têm daqueles que não têm direitos.

Essas novas classes de indivíduos eram artesãos e assalariados que, face à ausência de oportunidades e à negativa de se submeter a trabalho escravo, tornaram-se vagabundos e desocupados aos olhos da elite ibérica. A atividade econômica principal das colônias eram as atividades extrativistas minerais ou a agricultura, que empregavam pouca ou nenhuma mão-de-obra assalariada. Os senhores de terra eram considerados já no século XVII um pequeno estado independente dispendo de capelães, prisões, troncos de escravos e chicotes para o tratamento dos descontentes

e dissidentes, mantendo assim as condições existentes e impossibilitando a mobilidade social.

Buscando as origens do atraso, a elite latino-americana tomava como alvo de suas explicações e fundamentos a “apatia, indolência e imprevidência” das massas; denominava esta “síndrome” como um fator de racismo latente. Essas elites acreditavam que a miscigenação de negros e índios com os brancos transmitia as deficiências portadas pelos grupos “inferiores”, e isto era passado de geração a geração, e que o atraso americano seria algo que não poderia ser evitado, devido à composição da população. Os conceitos de hierarquia social e a escala de inferioridade social acham-se profundamente enraizados em nossa herança cultural; desde o século XVI, os colonizadores e seus defensores citavam as teses de Aristóteles quanto à inferioridade natural. Sem questionar a natureza exploradora, a elite colonial considerava que essa apatia, relutância, irresponsabilidade e não-resposta à mudança somente poderia ser atribuída a características inatas, deficiências psíquicas e intelectuais congênitas.

Outro traço saliente do sistema colonial é a forma com que o poder é transmitido da metrópole para as colônias. A personificação da autoridade da coroa era a forma mais comum na administração burocrática. A ocupação e conquista física através do direito de conquista oriundo da força física necessitava do controle das massas de ameríndios e proponentes invasores franceses e holandeses. Como forma de resolver esse problema e “ocupar” os territórios ocupados, as nações ibéricas, por meio de seus representantes nomeados, asseguravam a posse pela ocupação com o entrelace de objetivos do Estado aos da iniciativa privada. A máquina administrativa cresceu consideravelmente após 1570, criando uma superestrutura subordinada teoricamente a um dos Conselhos de Espanha, o Conselho das Índias, que era composto de indivíduos que anteriormente haviam servido às audiências coloniais (incumbidos de funções jurídicas e administrativas). Com o passar do tempo e a erosão do sistema no século XVII, o declínio na qualificação de funcionários coloniais deveu-se, principalmente, à crescente venda de cargos públicos na Espanha e no império como um todo. A venalidade e a corrupção generalizaram-se, institucionalizaram-se e legitimaram-se, na medida em

que a inserção na burocracia colonial passava a ser uma das principais fontes de *status* e de renda para a aristocracia e a pequena nobreza, seus extensos círculos de parentes, clientes e dependentes e para filhos da classe média habilitados a freqüentar as escolas de Direito da Metrópole. A integração do monopólio sancionado e do interesse privado produziu, inevitavelmente, uma atmosfera tal que se tolerava a corrupção e se disfarçava o individualismo agressivo utilizando-se a fachada de aparente natureza corporativa funcional da sociedade. Podemos concluir que em cerca de 1700 já se achavam demarcadas as feições características da política colonial: (a) os cargos públicos, em qualquer nível, eram encarados como um legítimo instrumento de obtenção de interesses privados à custa do bem-estar social; (b) a extorsão, pela monarquia, de parte do espólio dos vice-reis simbolizava, legitimava mesmo, a venalidade, encorajava a corrupção e demonstrava sua incapacidade no controle da malversação da atividade pública. Não passava, em realidade, de um irônico comentário acerca dos efeitos da dominação colonial que o próprio termo “cacique”, originalmente aplicado aos indígenas que serviam à elite colonial na exploração das massas ameríndias, viria a se tornar, na Espanha, a designação para um chefe local.

Além disto o governo colonial composto de funcionários municipais, corregidores e padres desenvolveu-se como centro de gravidade de poder político, encarregado de reunir os interesses da elite local em termos de riqueza, poder e prestígio. Da administração civil colonial, investida de amplos e discricionários poderes, esperava-se uma atuação em íntima vinculação com os interesses locais, reforçando o *status quo* pela manipulação dos códigos de leis. Para a elite, a lei não passava de um conjunto de normas a serem honradas apenas nas brechas que apresentava; para os não-privilegiados, a lei era algo arbitrário e hostil, sem qualquer força moral. (STEIN e STEIN, 1977, pág. 63)

Em verdade, é importante frisar que os aspectos sociais do colonialismo não podem ser separados de sua matriz econômica, e o cerne dessa matriz era

constituído pelo privilégio em termos de acesso à propriedade e ocupação, da propriedade das minas, das grandes fazendas, das estâncias de gado, do comércio e da burocracia.

Em contraste com a Espanha, os colonizadores ingleses saíram de uma Inglaterra em processo de modernização, que encarava o crescimento, a tolerância, os direitos individuais, a liberdade econômica, a poupança e o investimento como elementos inseparáveis do processo de transformação e crescimento. A integração dos interesses entre ingleses e norte-americanos ao longo do século XVIII gerou o desenvolvimento de alguns desses elementos, de tal forma que alguns europeus chegaram a considerá-los como virulência exagerada em determinadas colônias. Nessas áreas, inexistindo muitos dos fatores inibitórios presentes na Europa e em outras regiões do mundo colonial, os colonizadores foram forçados a buscar novas soluções para novos problemas e a adotar padrões diferentes de pensamento e ação. A colonização tardia dos EUA pelos ingleses possui características bastante diferentes daquela feita nas colônias ibéricas. Além do fator social herdado dos colonizadores ingleses descritos anteriormente, o continente americano apresentava-se como uma terra virgem, de vastas dimensões e sub-habitada, possuidora de extraordinários recursos, situada geograficamente em posição favorável à Europa e desfrutando de condições climáticas comparáveis àquelas encontradas nos solos europeus, representavam, na realidade, condição fortemente potencial para o desenvolvimento, inexistente em qualquer área do Novo Mundo.

Entre outros fatores que influenciaram a falta do surgimento de uma estrutura econômica sólida na América Latina, destacamos a falta de instituições financeiras e mercados de capital para a criação de novas indústrias, em virtude da reduzida acumulação de capital por parte das colônias e a transferência daquele para os mercados europeus via Inglaterra. Como aconteceu no sul dos Estados Unidos, a América Latina foi forçada a desempenhar o papel de fornecedora de matérias-primas, a fim de poder reembolsar o valor correspondente às importações, recorrendo à terra e às fontes de financiamento externo. Por conseguinte, as terras no México, Brasil e Argentina emergiram como fonte de segurança, renda, prestígio e poder. Essas vastas quantidades de terras

representavam a segurança e, acima de tudo, simbolizavam a promessa de continuidade via preservação do mesmo *status quo*, de geração a geração, conforme já abordamos antes.

Consideramos que os padrões de paternalismo, elitismo e agricultura extensiva asseguraram a sobrevivência de instituições e atitude, modos de pensar e de viver notadamente aproximados daqueles encontrados em outras áreas de igual atividade agrícola no Novo Mundo. A herança colonial retardou, efetivamente, a formação do que hoje denominamos sociedades modernizadas, e a maior e mais significativa delas foi a tradição da grande propriedade, voltada para o cultivo de gêneros alimentícios e matérias-primas para consumo interno ou exportação para mercados da Europa ocidental. A herança colonial continua presente no dia-a-dia dos povos latino-americanos devido a sintomas que condicionaram a sua sobrevivência sob condições favoráveis, dentre os quais destacamos:

- os vastos e discricionários poderes concedidos ao chefe do executivo sobre o legislativo e o judiciário;
- os enclaves do privilégio sob a forma de jurisdições eclesiásticas e militares autônomas;
- o espírito corporativista;
- administrações municipais e regionais dotadas de jurisdição política mas padecendo de anemia política de fato;
- núcleos regionais de poder sob a forma de magnatas locais, dividindo entre si a autoridade e as formas de patronato, aliança e parentesco, agregando em torno de si clientes e dependentes;
- os cargos públicos utilizados como formas e modalidades de repartição e distribuição da riqueza pública para dependentes, próximos e distantes, associados a fraude em ampla escala, sendo essa substituta da eficiência administrativa.

A tática da elite governante que se seguiu à promessa de igualdade e cidadania no Estado Novo foi a de eliminar, via legislação, as classes sociais que condenavam enclaves e privilégios, vestígios do regime colonial. Neste ponto destacamos uma das grandes dificuldades da política externa das nações latino-

americanas e um dos maiores, senão o maior desafio para o surgimento do Mercosul. Condições básicas para o aparecimento da Comunidade Européia, a democracia e a cidadania plenas e estáveis são aspectos ainda distantes da realidade da América Latina. Não é de se admirar que, após a separação e independência das antigas colônias ibéricas, foram criadas em todo o continente estruturas republicanas de governo de forma alguma democratizantes, muito menos democráticas, fruto de um passado histórico que pouco ou nada tinha sido alterado em suas características básicas; a revolução e as revoltas armadas pela independência não representavam nenhuma ruptura com o modelo colonial até então estabelecido, e sim apenas a mudança de comando, de um império colonial decadente e longe para uma elite local de descendentes diretos dos colonizadores. Os padrões políticos estabelecidos posteriormente não passavam de repúblicas oligárquicas, teoricamente federativas contudo unitárias na prática. Os descendentes da elite colonial ocupavam posições-chave em todos os setores do Estado – legislativo, judiciário, executivo e forças armadas. Essas elites, por uma feliz combinação de forças, encarregavam-se de elaborar constituições, e as cooptações dos mais capazes entre os componentes das classes inferiores acabou por esvaziar o movimento revolucionário de independência.

Por fim, verificamos nos dias de hoje a grande diferença entre as nações colonizadas por ingleses, notadamente os Estados Unidos e Canadá, e o restante da América Latina, colonizada por portugueses e espanhóis. A colonização da América do Norte foi desde o início orientada para a ocupação consciente do território, enquanto a da América latina foi marcada desde seu primórdio pela intenção única de exploração predatória que visava à apropriação máxima de recursos naturais do território, com o intuito de sustentação de privilégio e pagamento de dívidas das coroas. Embora, em ambos os casos, o aniquilamento das populações originais e a incorporação de escravos ultramarinos lhes garantisse o adjetivo “colonizadores”, assim como a posterior atração por imigrantes pobres para a realização de serviços considerados de serviços pelos então novos povos. Como infeliz consequência deste nosso passado colonial, está enraizada em nossa cultura a obsessão por vantagens indevidas e a idéia de que o lucro aqui obtido

deve ser desfrutado em outro lugar, especialmente na “Europa” desenvolvida e adiantada dos sonhos remanescentes de metrópole que guardamos ainda hoje. Como ouvimos no dito popular, “aqueles que foram para América do Norte tinham a intenção de fazerem um país, ao passo que os que foram para a América do Sul tinham a intenção de ficarem ricos”.

8. Considerações finais

Reconhecidamente, o assunto blocos econômicos é um tema extenso para pesquisa acadêmica. Além de ser algo relativamente novo na história das nações e de possuir pouca produção acadêmica abrangente e conclusiva acerca do assunto, possibilita inúmeras formas de abordagem em diversos campos da ciência sem que, e caso ocorra, suas conclusões possam ser levadas e aplicadas a uma outra realidade que não seja a do objeto estudado (dos blocos econômicos). Provavelmente, o que mais torna o tema fascinante é esta característica: a sua multidependência de interpretações. Um enfoque econômico não conduz a uma verdade aplicada, pois desconsidera, por exemplo, as vicissitudes políticas necessárias para se colocar uma eventual recomendação em prática. Assim como um enfoque social não deve ser aplicado sem levar em conta fatores econômicos envolvidos no processo.

O Mercosul é a resposta do Brasil e da Argentina ao movimento comercial que se apresenta com uma realidade e uma necessidade no mundo atual. Uma proposta de integração regional como forma de se galgar integração mundial. Imaginemos uma negociação isolada do Brasil com a União Européia acerca da questão do subsídio agrário concedidos por eles aos seus produtores. De modo independente do resultado apresentado recentemente, seria infinitamente mais difícil se ela não fosse feita interblocos. A questão torna-se então “maior”, ou seja, o apelo político e o poder de barganha aumentam consideravelmente quando há prerrogativas de que a negociação não é de um país e sim de um conjunto de países. É provável que esse sentimento esteja presente, hoje, na diplomacia brasileira, mas não podemos afirmar que esse é o único objetivo do Brasil dentro do Bloco.

Faz-se interessante analisarmos nas considerações finais o papel desempenhado por Brasil e por Portugal, cada qual nos seus blocos de atuação. Iniciando pela posição de Portugal dentro da UE, podemos verificar que existe claramente na Europa um centro econômico onde são maiores, entre outras coisas, a renda *per capita*, o produto industrial por habitante e a densidade populacional. Se existe centro, existe também uma periferia. Compõem o centro a região de Paris,

quase toda a parte norte e oeste da antiga Alemanha Federal, a Lombardia, a Emília-Romana e as outras regiões do norte da Itália. A periferia econômica (e geográfica) inclui a totalidade da Irlanda, a Irlanda do Norte, a antiga Alemanha Oriental, a Grécia, o sul da Itália, a Espanha e Portugal. Apenas para efeito ilustrativo, Portugal detinha, em 1994, o segundo menor PIB *per capita* da Comunidade Européia, perdendo apenas para a Grécia. Já o Brasil, no contexto do Mercosul, é a maior economia do Bloco, com 77,89% do PIB gerado dentro dele, quase quatro vezes maior do que a segunda economia, a Argentina. Poderíamos inferir então que o Brasil é o propulsor do Bloco e peça política imprescindível na evolução das relações entre os países, o que não acontece com Portugal. Seria inconcebível pensar em integração regional no Mercosul sem que o Brasil tomasse uma posição de destaque e de principal articulador; já a UE fez-se sem a participação destacada de Portugal. Esses dados mostram que as características sociais do Brasil têm, para efeito de formação do Mercosul, influência equiparada à de nações como França, Alemanha e Inglaterra na formação da UE. Diante disso, isolamos a importância da formação social de Portugal dentro do desenvolvimento da União Européia e anexamos essas características ao desenvolvimento do Mercosul: o sucesso ou fracasso do Bloco passam pelo Brasil. Sendo assim, a análise e a interpolação das características sociais da formação do Estado brasileiro com as principais características de sucesso da UE são necessárias nesta parte conclusiva do estudo.

Como visto no decorrer do trabalho, evidenciamos, de acordo com as passagens de Jean Monnet, que a União Européia baseou-se em três fatores-chave em sua integração: a democracia, a cidadania e a igualdade. Esses três fatores em separado não dizem nada e não levariam ao sucesso do Bloco; já em conjunto e adicionados a generosas porções de confiança, amizade, sinceridade e união fizeram com que o ambicioso projeto rendesse resultados frutíferos. Citamos esses elementos como elo dos fatores-chave por termos percebido que, durante as citações de Jean Monnet, essas palavras faziam-se presentes muito freqüentemente, de forma isolada ou em conjunto. Na maioria dos problemas, impasses e negociações esses elementos eram pano de fundo, de forma a se chegar a um consenso. Os principais líderes da Europa não se sentavam à mesa de reunião sem estarem abastecidos

desses elementos em seus bolsos.

A democracia dos países da América Latina, incluindo o Brasil, é um assunto bastante controverso, já que a que se faz presente hoje nesses países é uma democracia eleitoral mas não uma de cidadãos. De fato, muitos governos eleitos democraticamente tendem a manter sua autoridade com métodos não-democráticos – destacamos as modificações constitucionais em favor dos presidentes ou primeiros-ministros, as posturas intervenientes nos processos eleitorais, a restrição dos poderes do legislativo e judiciário, entre outros mais. Esses fatos demonstram que a democracia não se reduz só ao ato eleitoral, mas requer eficiência, transparência e equidade nas instituições públicas e também uma cultura que aceite a legitimidade da oposição política, reconheça os direitos de todos e advogue por eles. A governabilidade democrática é elemento central do desenvolvimento humano. Não só por vias econômicas consegue-se gerar condições mais equitativas e aumento das opções das pessoas; a política também é um instrumento de extrema relevância para se alcançar esse fim. Segundo uma pesquisa de 2004 do Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) chamada A Democracia na América Latina, realizada em 2004, ficou constatado que houve avanços da democracia como regime político da região e, ao mesmo tempo, que é urgente uma política geradora de poder democrático, cujo objetivo seja a cidadania integral. Concluiu ainda que os regimes democráticos não estão consolidados em razão da incapacidade dos governos de conter as tensões sociais e de sua debilidade ante os agentes econômicos.

Adicionalmente, as passagens de Faoro (2001) demonstram claramente o porquê de termos uma democracia insuficiente na região. O coronelismo representa um sistema de troca de interesses entre o poder local, regional e nacional que, apesar de ter mudado suas características nas últimas décadas, ainda se encontra enraizado nas relações políticas brasileiras. O cargo público continua a ser moeda de barganha política. Esse outro aspecto da política brasileira está inserido no que denominamos de clientelismo. Resíduo do patrimonialismo, o clientelismo representa o conluio de interesses entre o público e o privado, que se valem da riqueza do povo, que é negociada como mercadoria de prateleira. Os recentes escândalos do “mensalão”

abriram aos olhos públicos o sistema político brasileiro clientelista; a composição dos cargos nas empresas de capital misto e instituições públicas foi denunciada como forma de pagamento às regalias recebidas pelos nossos governantes. Bem verdade, nós não necessitaríamos desse episódio para sabermos disso; é público e notório que a administração pública é fonte de muitas rendas para algumas camadas da sociedade. Afinal de contas, quem nunca escutou uma história dessas contada por uma pessoa próxima que foi afetada, direta ou indiretamente, por esse sistema ou que de alguma forma dele usufrui? Como dito, o Estado aliou-se ao poder privado em detrimento da população, que apenas assiste aos acontecimentos e se coloca à margem do processo democrático:

Os liberais no poder convertem-se em conservadores, em guardiões do país contra a anarquia. Esse é o primeiro ato do drama do liberalismo brasileiro, ideologia de oposição, demolitório, incapaz de governar de acordo com o seu programa, transformado, no poder, em conservador, com os mesmos vícios, com igual despotismo ao do partido substituído. (FAORO, 2001, pág. 345.)

Essa passagem de Faoro refere-se ao longínquo ano de 1837. Será que está tão longe assim da nossa realidade hoje?

Há bastantes evidências nas relações políticas de troca entre alguns grupos que se beneficiam do aparato estatal. É cada vez mais difícil quebrar esse vínculo, que possui, por incrível que pareça, grande aceitação social em virtude da própria desigualdade sócio-econômica imposta pelo estamento. Assim, o sistema realimenta-se e cresce. A desigualdade cresce, o País não cresce, diminui-se assim a quantidade de empregos, e, como diz o dito popular, “salve-se quem puder”. Quem possui amigos ou parentes ligados à máquina burocrática e centralizadora do governo irá tentar salvar-se por lá e, se puder, salvar sua própria família. É dessa forma que esse sistema passa a ter aceitação social. O ciclo está aí e é de difícil desmontagem. O Estado assim incha-se de servidores que engrossam o estamento com a conseqüente multidão de pensionistas (veja a crise do sistema de previdência social) e seus dependentes, fidalgos e funcionários, todos à procura de ordenados e

favores. Antigamente o rei pagava tudo, abusos e roubos, infortúnios comerciais e contratos fraudados. A diferença para hoje é que apenas não há mais a figura do rei, o poder está dividido. O poder sempre foi relegado à sociedade. Ele pertence a uma minoria que se instalou no continente junto com a colonização portuguesa. O estamento gera desigualdade social, e essa é elemento de afastamento dos regimes democráticos; perpetua-se ela devido ao baixo nível de participação da população na política.

Outro fator-chave no sucesso europeu foi a cidadania. Esse assunto também foi tema de pesquisa no citado relatório sobre a América Latina elaborado, em 2004, pelo Pnud. Os dados mostraram que existe uma tendência a que os grupos mais excluídos do exercício pleno da cidadania social são e serão os mesmos que sofrem carências nas outras dimensões da cidadania (política, cultural e outras). O Relatório afirma que o problema central é a pobreza e a desigualdade, as quais não permitem que os indivíduos manifestem-se como cidadãos com plenos direitos e de maneira igualitária no âmbito público, corroendo assim a inclusão social. Os indicadores mostram que todos os países da região são mais desiguais que a média mundial. Em 15 dos 18 países estudados, mais de 25% da população vive abaixo da linha da pobreza, e, em sete deles, mais da metade da população vive nessas condições, embora em 12 deles a pobreza tenha até diminuído e, em 15, o PIB *per capita* tenha aumentado entre 1991 e 2002. A agenda proposta pelo Relatório está voltada para a expansão da cidadania. Para tornar a agenda sustentável, é fundamental desenvolver uma política que materialize opções, reúna esforços e motivações individuais e crie poder democrático, segundo a pesquisa do Pnud.

Os problemas relacionados à pobreza no País estão diretamente relacionados com a herança portuguesa do capitalismo industrial tardio. A falta de condições para o nascedouro de uma economia pautada em desenvolvimento das atividades internas e menos dependentes do Estado é uma marca da formação do Estado português relacionada ao patrimonialismo e suas relações com a classe burguesa. A essa classe foi conferida uma classificação de subclasse e ela se acomodou, virando uma espécie de nobreza. O capitalismo comercial politicamente orientado (tal qual como

acontece ao Mercosul) só é compatível com a organização política estamental, sempre gradativamente burocrática, ajustando a si o direito, limitando a ideologia econômica, expandindo-se em monopólios, privilégios e concessões. A falta de objetivos de desenvolvimento é causa do atual subdesenvolvimento. Como dito por Faoro (2001):

O espírito comercial dos negociantes, portugueses em sua maioria, será tenaz obstáculo à atualização dos métodos. Faltava-lhes a seriedade burguesa, a ética da limpeza nas transações, a perseverança nos compromissos e tratos. Numa palavra: salvo algumas exceções, são as pessoas inteiramente destituídas do sentimento de honra, não possuindo aquele senso geral de retidão que deve presidir em toda e qualquer transação entre homens. A corte, desligada da metrópole, reluta em aceitar a passiva submissão às manufaturas e ao comércio britânicos. Sente que o capitalismo industrial, na plenitude de seu desenvolvimento, retirará do sistema político português todas as bases do poder. (*Id., ibid.*, pág. 291)

Enquanto isso afluía uma vigorosa indústria de base na Inglaterra, berço do capitalismo moderno.

O terceiro e último fator-chave para discussão é a igualdade. Sua falta, segundo as memórias de Jean Monnet, era fator de desagregação européia, uma vez que a desigualdade entre vizinhos levou a Europa a duas grandes guerras. O equilíbrio entre os países vizinhos era uma condição reinante para a União; a igualdade, o fator que representava o equilíbrio. A igualdade idealizada foi colocada à prova pela pressão inglesa de obter posição privilegiada no Tratado do Carvão e do Aço. A opção pela não-concessão desse benefício especial aos ingleses foi mantida heroicamente. A partir de então, surge um sentimento de que as relações entre os Estados-membros deveriam ser baseadas nesse sentido de igualdade. As negociações deveriam ser estudadas com base nesse objetivo. Quaisquer que fossem as propostas que se afastassem deste fator seriam sempre rechaçadas. Esse sentimento foi compartilhado pela própria Inglaterra em sua

adesão ao Bloco, em 1973.

A igualdade não parece ser traço marcante da formação social do Brasil e tampouco foi de Portugal. O estamento é uma das razões da falta desse sentimento na sociedade brasileira. Conforme dito por Faoro (*op. cit.*, pág. 61): “Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas, o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.” Significa estratificação social sem possibilidades de oxigenação das camadas superiores, tornando desiguais as pessoas com o intuito de sempre se obter vantagens pessoais. Sentimentos individualistas são contrários ao de igualdade. O código de leis brasileiro é a maior prova disso. O personalismo jurídico herdado dos nossos colonizadores confere-nos a qualidade de legislar em causa própria, de acordo com os interesses individuais de cada grupo social. Esse personalismo está sustentado pelo Direito romano, coluna fundamental do Estado português. Nossas leis estão concebidas em cima dos interesses do Estado e do jogo político acima dos interesses populares.

Em conseqüência desses fatos, os portugueses deixaram no Brasil um sentimento de lealdade e obrigação apenas com os próximos, mesmo que esses estejam em desacordo com os interesses da sociedade em geral. A proposta de que a lei deveria ser aplicada igualmente e impessoalmente a todos os cidadãos entra em conflito com essa herança portuguesa.

A questão da supranacionalidade é característica preponderante no sucesso da União Européia, conforme demonstrado pelas memórias de Jean Monnet. Esse sentimento é dividido por vários autores especializados no assunto blocos econômicos e assumido como uma premissa de sucesso também pelo mestrando. A principal razão de relacionar essa característica européia ao processo de formação do Mercosul reside em um fato simples: os objetivos do Mercosul parecem indubitavelmente relacionados, e até muitas vezes idênticos, com os da União Européia. Daí paira a dúvida: haveria como o Mercosul funcionar, ainda que o caminho não seja exatamente o mesmo, se os caminhos percorridos não fossem similares aos da União Européia? Mudamos? Talvez a questão correta a colocar fosse a de saber se existem, de fato, diversos meios de se chegar a uma mesma meta

e se os mesmos são igualmente válidos desde que os objetivos das partes que os constituem sejam alcançados.

Atualmente, é mesmo possível afirmar-se que todos os países do Mercosul, com exceção do Brasil, demonstram uma posição flexível relativamente a essa questão, sendo a mesma visão partilhada igualmente pelo setor privado brasileiro, o qual parece temer que qualquer indício de instabilidade, nomeadamente em nível jurídico, no seio da organização possa afastar os preciosos investidores estrangeiros. A maior oposição ao projeto é representada, no momento presente, pelo setor público do Brasil, que apresenta dois grandes argumentos em defesa da sua posição. Por um lado, teme o governo brasileiro que, paralelamente ao aparecimento de outras instituições supranacionais, o tribunal conduza igualmente à emergência de uma nova classe burocrática, similar à que existe hoje na Europa, o que envolveria sem dúvida custos insustentáveis e criaria toda uma máquina processual difícil de manejar na prática. Por outro lado, existe ainda a considerar a relevância do instinto de autopreservação do poder, pois, no fundo, o Brasil não parece querer permitir que os seus poderes soberanos dissolvam-se numa organização com características supranacionais que poderiam comprometer o seu atual peso político. (TRABUCO, 1999, pág. 38.)

Conforme exposto por Trabuco, quando estamos falando em supranacionalidade estamos falando em termos concretos de um tribunal supranacional. Esse seria responsável pela solução de eventuais conflitos entre os Estados-membros e a supervisão do respeito, pelas autoridades nacionais, das normas que regulam o funcionamento do processo de integração. A adoção de um tribunal supranacional só seria viável via adoção de leis comunitárias, pela criação de um direito comunitário. Nesse sentido, a lei é um elemento decisivo no processo de integração, já evidenciado quando expusemos que a adesão à União Européia só é possível se o Estado pretendente seja um Estado democrático de

direito.

Lei, no sentido jurídico, é uma regra da conduta humana que é imposta e ministrada aos cidadãos de um dado Estado. Nas demais ciências, é uma regra que descreve um fenômeno que ocorre com certa regularidade. Em um Estado democrático de direito, as leis são a base do direito. A lei obriga a todos, indistintamente – tanto aos governantes quanto aos cidadãos –, e sua aplicação é tarefa do Estado, que a realiza através de seus diversos representantes, devidamente legitimados pelo povo, a começar pelo governo, com seus vários agentes.

Conforme mencionado por Rosenn (1998, pág. 83), as leis brasileiras ainda são moldadas a fim de atingir objetivos práticos, nem que para isso seja necessário um desvio da norma. As leis tornam-se, por conseguinte, instrumentos particulares de obtenção de vantagens que não têm, necessariamente, que ser destinadas ao bem comum. Esse pode representar os objetivos e interesses comuns num processo de integração onde devem ser abdicadas as vontades nacionais em prol de uma vontade comum. Essa particularidade do sistema jurídico nacional embasa-se no Direito romano adotado pelo Estado português. Utilizado como instrumento político de integração no processo de formação territorial de Portugal, o Direito romano foi distorcido de suas origens pelos portugueses, tornando-se dúbio em sua intenção e interpretação. A consequência disso que hoje faz-se presente no código jurídico brasileiro é o legalismo na sua aplicação. A quantidade de leis é tamanha, que o próprio sistema não se entende, ficando refém da imprevisibilidade de interpretação e previsão. A ferramenta encontrada para legislar em meio a essa autêntica bagunça legislativa é que invariavelmente as leis, quando são publicadas, carregam em seu corpo um dispositivo onde “ficam revogados todos os dispositivos anteriores contrários a esta lei”. A forma de legislar brasileira é um limitador de crescimento do País e ela é controlada por interesses de uma minoria interessada na manutenção de modelos de difícil universalização. Sem haver um processo de elaboração de leis descaracterizado de paternalismo, legalismo e formalismo, o direito comunitário estará seriamente comprometido, uma vez que

não encontrará respaldo jurídico de sua aplicação nas legislações dos outros países, tornando inviável a construção de um tribunal supranacional.

Esse legalismo favorece o formalismo que pode ser traduzido na burocracia governamental. Essa mostrou-se um dos principais empecilhos para a aceitação de um modelo supranacional na União Européia, como dito por Jean Monnet:

A resistência é proporcional à amplitude da mudança, e quando se trata de mudar a forma tradicional de autoridade, que sempre foi nacional, ela é mais forte do que nunca. Nesse combate para criar uma soberania nova feita da fusão das soberanias existentes, tínhamos naturalmente que controlar os poderes que são responsáveis pelas coisas estabelecidas e seus serviços que têm a gestão das mesmas. Os funcionários nacionais tinham necessidade de ordens bastante precisas para delegar a instituições comunitárias as competências de que estavam encarregados, e os governos mais favoráveis à idéia européia deviam obrigar-se a dar-lhes essas ordens que diminuíam ainda mais sua própria capacidade de gestão. (MONNET, 1986, pág. 390.)

Como passar efetivamente por essa fase rumo a instituições burocráticas nacionais que respeitem decisões supranacionais, se o aparato burocrático está calcado em sentimentos individualistas, resquícios da herança portuguesa patrimonial e estamental? Por séculos o funcionário público viu no cargo público uma fonte de enriquecimento próprio. O funcionalismo público hoje em dia apresenta sensível melhoria em relação à qualidade da mão-de-obra e aos interesses específicos quanto ao cargo. A adoção de legislações para contratação de pessoal e obrigatoriedade de concurso público para seu ingresso efetivo limitaram e dificultaram a generalização do problema herdado. Caso o modelo colonial se perpetuasse até os dias de hoje, o País, literalmente, pararia. O problema reside ainda no alcance das mudanças; elas estão limitadas às classes funcionais mais numerosas e menos especializadas. Enquanto isso, as classes menos numerosas e mais influentes, geralmente indicadas por loteamento político, continuam a existir,

mantendo o sistema patrimonial de gerir o Estado brasileiro. Imaginar que esse sistema seria abdicado em prol de um acordo internacional que prevê supranacionalidade de decisões é bastante difícil na realidade atual.

Finalmente, a questão supranacional esbarra nos interesses do estamento. Os Estados-membros do Mercosul têm uma tradição nacionalista bastante arraigada na questão da soberania nacional que se apresenta como principal obstáculo aparente nas negociações do Bloco. Conforme demonstrado, o Brasil é o país em que esta tradição dá-se com mais força, e o Bloco tem seguido essa tendência. Conforme dito por Faoro (2001, pág. 76): “O estamento, com o colorido particular que lhe infunde o século XIV, zela pela supremacia do poder nacional, poder ao mesmo tempo civil em oposição à nobreza e ao controle do poder econômico.”

A manutenção dos privilégios passa, inadvertidamente, pela questão do controle da nacionalidade. O jogo político onde as leis são moldadas em seus bastidores, ou seja, no seu nascedouro, e não após sua promulgação, é parte integrante da estratégia de controle do *status quo* pelas elites nacionais.

A questão da supranacionalidade apresenta-se calcada em transformações incompatíveis com a herança colonial deixada pelos nossos colonizadores. Essa alteração requereria um novo modelo político-legal inimaginável para os dias de hoje no Brasil. Abandonar o patrimonialismo, o clientelismo político, o coronelismo remanescente, o Estado onipresente, a soberania e a forma de agir do Poder Legislativo em prol da supranacionalidade parece-nos, no momento, uma utopia, algo que estamos muito longe de atingir. Nossas sociedades apresentam sinais claros de que ainda não estão preparadas para um passo tão largo em direção à formação do Mercado Comum do Sul. O modelo adotado pela Comunidade Européia não deve ser seguido pelos Estados-membros sul-americanos. Se agirmos de acordo com o atual modelo de sucesso europeu, estaríamos, dessa forma, inviabilizando o Mercosul, estando ele fadado ao insucesso. A solução simplista seria encontrar uma outra forma de se pensar a integração econômica, fazer o Mercado Comum do Sul de forma autêntica e sem precedentes. Seria isto factível ou viveremos sempre à margem das reformas e transformações no mundo?

A constituição do Mercosul apresenta-se estruturada em uma série de traços pertinentes à tradição burocrático-salvacionista herdadas dos nossos colonizadores ibéricos. O processo oficial em si é um mundo de protocolos, normas, regulamentos, POP (Procedimentos Operacionais-Padrão) e outros mais, construídos com talento e aplicação pelas autoridades burocráticas com o intuito único de fugir de compromissos que ameacem a manutenção dos privilégios atuais. Um mundo de papel como lógica universalista e moderna porém distante, estranho e inacessível às sociedades, maiores interessadas no assunto. Constata-se grande distância entre o mundo das ordenações formais oficiais e o mundo formado pelos agentes reais do cotidiano interativo de um processo de integração. Esse segundo choca-se com o legalismo e os interesses políticos conjunturais consubstanciados em uma razão de Estado definida pela classe política e pelo estamento burocrático dominante.

Este estudo baseia-se numa abordagem política e social a respeito do tema. Uma das dificuldades encontradas para a execução desta dissertação foi a falta de material disponível para consulta que tratasse do tema com o mesmo enfoque dado pelo mestrando. Trabalhos relativos a questões específicas que compõem os estudos como supranacionalidade, Direito romano, patrimonialismo, entre outros, apresentam-se abundantes para consulta, porém nenhum autor conhecido pelo orientador, colegas de classe, professores ou especialistas na matéria que contatamos conseguiram dar um tratamento único ao assunto como foi dado nesta dissertação. A exceção a uma quase doutrina econômica de abordagem do assunto deu-se com o livro de Oliveira (2001), onde foi dado um enfoque consciente a respeito das características técnicas que envolvem o quadro político da formação dos blocos econômicos. Os outros autores consagrados, como Faoro (2001) e Jean Monnet (1986), foram primordiais para que, quando postos face a face, pudéssemos discutir a respeito do assunto blocos econômicos especificamente relacionado ao Mercosul e ajudassem no embasamento teórico dos acontecimentos. Esses dois autores foram catalisadores de uma idéia do mestrando que surgiu via observação do cotidiano dos problemas que envolvem especificamente a sociedade brasileira como corrupção, violência urbana, violência contra a mulher e contra os direitos civis, falta de comprometimento da classe política, abandono das minorias, favelização e tantos

outros que ajudaram a perceber que este quadro que nos ronda deve e precisa ser melhorado. O trabalho intenta ajudar-nos a entender que, se as necessárias mudanças para, no caso específico do objeto de estudos, o Mercosul não forem processadas, não seremos capazes de estar dentro da modernidade representada pelos blocos econômicos. A exposição dos argumentos aqui apresentados e utilizados deve ser válida e pode ser adequada a quaisquer outras situações de crítica à situação atual do povo brasileiro. Se não houver readequações estruturais e profundas da sociedade brasileira, libertando-nos de um passado colonial português, estaremos fadados, nós e nossas próximas gerações, ao atraso e ao subdesenvolvimento, à pobreza e à vergonha de dizer abertamente ao mundo que somos brasileiros. O Mercosul serviu como sustentáculo de uma crítica específica a este modelo que aí se apresenta. Acreditamos que entender o porquê de estarmos neste estágio social e quais os problemas que isso nos traz foram conquistas alcançadas por este trabalho. Esperamos que esta dissertação sirva de inspiração para outros pesquisadores e que contenha informação suficiente para que novos horizontes sejam desbravados, pois não nos foi possível explorá-los no tempo e na amplitude disponibilizados para a consecução deste trabalho.

O aprofundamento dos estudos acerca dos blocos econômicos em áreas não relacionados efetivamente aos temas econômicos envolvidos no processo de integração é de extrema importância para o desenvolvimento e ajuste dessa modelagem de crescimento e aproximação entre Estados. A vertente política é de extrema importância na elaboração das propostas, porém a vertente social é da mesma importância na adoção das mesmas. Essas duas vertentes podem ser objeto de estudos separados que contribuiriam muito no entendimento do processo que, como dito, ultrapassa as barreiras econômicas de integração. Espero que essas novas vertentes de abordagem do Mercosul sirvam como inspiração para outros pesquisadores. Esse é o nosso maior sonho.

Referências bibliográficas

AVELAR, Lucia, e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: Uma introdução*. São Paulo:UNESP, 2004.

BRANCO, Lúcio Castelo. MERCOSUL: Um grande projeto. Impactos sobre a configuração da cidadania e da identidade no contexto de integração transnacional. *Série Sociológica*, n. 129, Brasília, 1996.

CARVALHO, Maria Auxiliadora, e SILVA, César Roberto Leite. *Economia Internacional*, 2. ed. São Paulo:Saraiva, 2005.

CURADO, Isabela Baleeiro. *Perfil da gestão de recursos humanos na Grande São Paulo: análise comparativa de duas pesquisas*. São Paulo:Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Núcleo de Pesquisas e Publicações, 2001.

DULCI, O. S. As Elites Políticas. In: AVELAR, Lúcia, e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 1 ed., v. 1. Rio de Janeiro, São Paulo:Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, UNESP, 2004.

DUPAS, Gilberto. *A nova lógica global e os processos de integração latino-americanos*. Disponível em: < <http://www.flacso.org/download/ensayos-ie/Brasil.pdf>> Acesso em: 13 jan. 2006.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro*, 3. ed. São Paulo:Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*, 3. ed. Rio de Janeiro:Zahar, 1975.

_____. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro:Zahar, 1975.

_____. *Reflections on the Brazilian Counter-Revolution – Essays*. Armonk, New York:M.E. Sharpe Inc., 1981.

FIGUEIRAS, Marcos Simões. *MERCOSUL no contexto Latino-americano*. São Paulo:Atlas,1994.

FREIRE, Silene de Moraes (Org.). *MERCOSUL em debate*. Rio de Janeiro:UERJ, 2001.

FREYRE, Gilberto. *Americanidade e Latinidade da América Latina e outros textos afins*. Brasília:UNB, 2003.

FURTADO, Celso. *Formação econômica da América Latina*. São Paulo:Nacional, 1969.

HOFSTEDE, Geert. *Culture and Management Development – Discussion paper*. Geneva:International Labour Office, 1983.

JAGUARIBE, Hélio. *Um estudo crítico da história I e II*. São Paulo:Paz e Terra, 2001.

LAVIOLA, Mauro Oiticica. *Integração regional – Avanços e retrocessos*. São Paulo:Aduaneiras, 2004.

MAGNOLI, Demetrius. *Relações Internacionais – Teoria e história*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAIA, Jayme de Mariz. *Economia Internacinal e Comércio Exterior*, 7. ed.. São Paulo:Atlas; 2001.

MARTINS, Paulo Emílio Matos, *Programas de pesquisa : Programa de Estudos em Administração Brasileira*, Rio de Janeiro, FGV, EBAPE, 2004.

MEDEIROS, Marcelo de A.. Um exercício comparativo entre o a União européia e o Mercosul. *Revista de Ciências Sociais* – Departamento de Sociologia, ano XV, n. 20, jun. 2005.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Assunção, 26 março de 1991.

TRATADO DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA. Roma 23 de março de 1957.

TRATADO DA COMUNIDADE EUROPÉIA DO CARVÃO E DO AÇO. Paris, 18 de abril de 1951.

TRATADO DA COMUNIDADE EUROPÉIA DE ENERGIA ATÔMICA. Roma 23 de março de 1957.

TRATADO DA UNIÃO EUROPÉIA. Maastricht, 7 de fevereiro de 1992.

MONNET, Jean. *Memórias, A construção da Unidade Européia*. Brasília:UNB, 1986.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes. *MERCOSUL e Política*. São Paulo:LTr, 2001.

PEREIRA, Lia Valls. *MERCOSUL: Antecedentes e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IBRE, CEEG, 1998.

PNUD (Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento). *A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, SP:LM&X, 2004.

RODRÍGUEZ, Ricardo Bélez. Notas sobre a moral social na cultura brasileira. *In: Carta Mensal*, v. 43, Nº506, maio 1997.

ROSENN, Keith S. *O jeito na cultura jurídica brasileira*. Rio de Janeiro:Renovar, 1998.

STELGES, Isabela Kathrin. *A cidadania da União Européia*. Belo Horizonte:Del Rey, 2002.

STEIN, Stanley J., e STEIN, Barbara H. *A Herança Colonial da América Latina: ensaios de dependência econômica*. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1977.

TAVARES, José Antônio Giusti, e ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do MERCOSUL*, 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

TRABUCO, Claudia Maria S. *A Importância de um Tribunal Supranacional no contexto de um processo de integração: O dilema do MERCOSUL*. Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa, 1999.

UNIÃO EUROPEIA. disponível em: <<http://www.dip-badajoz.es/eurolocal/pt/download/eu.htm>>

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia – Os desafios de uma associação inter-regional*. São Paulo:Manole, 2003.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*, 5. ed. São Paulo:Atlas, 2004.

VIEIRA, Marcelo Milano, e ZOUAIN, Deborah Moraes. *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro:FGV, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. Integração interamericana, comunitarismo jurídico e cidadania supranacional. *Revista de Informação Legislativa* n. 35, pp. 259-265, Brasília, out/dez. 1998.