

ANTECEDENTES AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO ART. 4º NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO BRASIL AO MERCOSUL¹

BACKGROUNDS TO THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF ARTICLE 4TH IN THE INTEGRATION PROCESS OF BRAZIL INTO MERCOSUR

Fernanda Eduardo Olea do Rio Muniz²
José Filomeno Moraes Filho³
Antônio Walber Matias Muniz⁴

Sumário: Considerações iniciais. 1 O pensamento imperial sobre integração e os estados formadores do MERCOSUL. 1.1 A busca da integração pelo Brasil com países da Bacia do Rio da Prata. 1.2 Da Doutrina Monroe ao Visconde do Uruguai como marco da integração do Brasil. 1.3 As ações autocráticas do argentino Rosas e a impossibilidade de avanços à integração. 1.4 Desdobramentos das ações de Rosas favoráveis ao Brasil. 2 O avanço da integração no Brasil entre os anos 1950 a 1990. 3 Aspectos constitucionais da integração no Brasil e o art. 4º da CRFB/1988. 3.1 A não formalização da integração nas constituições de 1824 a 1969. 3.2 O art. 4º da CRFB/1988 e a integração do Brasil ao Mercosul. Considerações finais, Referências.

Resumo: O trabalho discorre, em torno de uma abordagem histórica, sobre algumas ideias que antecederam a inserção do Brasil no processo de integração regional a partir de 1823. Considera-se o interstício do governo de D. Pedro II até a consolidação do Mercosul no ano de 1991. Objetiva-se identificar como se deu esse processo de integração regional entre países do cone sul, qual a sua origem e de que modo o constitucionalizamos em 1988. Pesquisa bibliográfica e dados obtidos nos sites institucionais do Mercosul, do Ministério das Relações Exteriores e de conferências de política externa e política internacional realizadas em instituições oficiais brasileiras formam a base metodológica desse trabalho.

Palavras-chaves: Constituição e Integração Regional. Comunidade Latino-americana de Nações. Integração Regional/Mercosul.

Abstract: This study makes a historical approach regarding the facts that precede the inclusion of Brazil in the regional integration process from 1823 onwards. We considered the interstice of D. Pedro II's government until the consolidation of Mercosur in 1991. Our aim is to identify how this regional integration process took place among Southern Cone countries, what its origin

1 O presente texto se apresenta como desdobramento de um trabalho inicial elaborado por dois dos autores, intitulado “*Contribuições do Visconde do Uruguai para o processo de integração regional da América do Sul*”, originalmente publicado nos Anais do II Simpósio internacional Pensar e Repensar a América Latina, promovido pela Universidade de São Paulo em outubro de 2016. ISBN 978-85-7205-159-0.

2 Mestranda em Direito (PPGD-UNIFOR 2017). Especialista em Direito Internacional (UNIFOR-2014). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Internacionais - NEI/CNPQ/UNIFOR. E-mail: fernanda.muniz@edu.unifor.br

3 Doutor (USP-2011) Professor do PPGD da Universidade de Fortaleza. Orientador. Pesquisador do Núcleo de Estudos Internacionais NEI/CNPQ/UNIFOR. E-mail: filomeno@unifor.br

4 Pós-Doutorando (UNB, 2017). Doutor em Integração da América Latina pela USP (2015). Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR (2008). Especialista em Negócios Internacionais (UNIFOR, 2005); e em Direito Público (UFPE, 2003). Professor do curso de Direito da Universidade de Fortaleza. Coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais NEI/CNPQ/UNIFOR. E-mail: walber@unifor.br

is, and how we constitutionalized it in 1988. Bibliographic research and data obtained from the institutional webpages of Mercosur and Brazilian Ministry of Foreign Affairs, as well as documents resulting from foreign policy and international politics conferences held in official Brazilian institutions, form the methodological basis of this study.

Keywords: Constitution and Regional Integration. Latin American Community of Nations. Regional Integration/Mercosur.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É aceitável que o processo de integração regional na América do Sul, segundo o formato que se apresenta nos dias atuais, possui relação direta com o marco mundial da globalização, a qual vem ditando o ritmo do desenvolvimento humano desde os anos 1970. A revolução nos meios de comunicação, advinda do processo de globalização, foi e continua sendo um meio de redução de distâncias geográficas e inevitável aproximação econômica, política e cultural entre estados e pessoas. Dessa forma, as barreiras fronteiriças deixaram de existir e o contato físico entre povos diferentes se estreitou por meio do desenvolvimento da tecnologia, com destaque também para os meios de transporte e comunicações a um custo baixo, resultando desse novo cenário a formação de comunidades globais e regionais a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL ou Mercosul). Porém, a ideia de integração surgida em 1823 e ampliada nos meios acadêmico-científicos nos anos 1980 parece-nos fazer perceber que trilharia caminho diferente daquele que se apresentou a partir de 1991 com o Tratado de Assunção.

Dessa forma, pode-se questionar que o processo de integração do Mercosul, o qual inclui o Brasil, não tem no Tratado de Assunção o seu principal ponto de partida. Nem esse Tratado, da forma como foi concebido em 1991, chega a representar as ideias discutidas a partir de 1823, tanto destacadas por Saraiva (1995, p. 34-42) ao mencionar sobre a concepção da Doutrina Monroe, quanto às ideias defendidas por representantes da comunidade científica brasileira, conduzidas por Ennio Candotti, por exemplo, quando entabulava, por diversas reuniões com representantes da comunidade científica argentina no decorrer dos anos 1980, sobre a formulação de um formato de integração entre países sul-americanos. Formulação essa facilmente identificada em relatos contidos na Revista Ciência Hoy, na narrativa feita pelo físico brasileiro Ennio Candotti, em julho de 2017 (online). Em ambos os casos, se consideradas as argumentações em cada momento histórico defendidas, elas poderiam ter resultado num formato diferente de integração, ou seja, não teríamos chegado, a partir de 1991, a uma integração limitada a aspectos somente de cunho econômico e/ou comercial.

Considerando esse cenário de aproximação de estados diversos no cone sul, tem-se como objetivo neste artigo demonstrar os fatos que antecederam o processo de integração que culminaram na formulação do Mercosul, até a inclusão no artigo 4º e parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, que

rege os princípios das relações internacionais brasileiras e a formalização jurídica da participação constitucional do País no processo de integração do Mercosul.

Nesse longo e discutível processo de integração regional, a narrativa aqui pretendida se inaugura, portanto, em 1823 e transita pelo período imperial brasileiro, no reinado de Dom Pedro II, destacando principalmente o empenho diplomático e estratégico do Visconde do Uruguai para a paz na bacia do Rio da Prata, no período em que o ditador argentino Juan Manuel de Rosas pretendia monopolizar a região, envolvendo sinteticamente a situação de cada um dos países que, a partir desse período, viriam a constituir um bloco de integração regional em 1991. Inclui-se um levantamento em cada Constituição brasileira, desde 1824, visando conferir-lhes pela existência ou não em cada uma delas de dispositivo constitucional autorizativo à participação do Brasil num processo de integração e, por fim, apresenta-se brevemente o formato de integração que vinha sendo discutido, principalmente por cientistas sul-americanos nos anos 1980, com vistas a ser praticado entre os países do atual Mercosul.

Ao redor dessa narrativa algumas indagações são suscitadas: a) Seria possível extrair das ações do Visconde do Uruguai, enquanto ministro dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil, as primeiras contribuições de cunho integracionista entre países da América do Sul? b) Até que ponto a previsão constitucional brasileira de 1988, contida no artigo 4º, parágrafo único, pode ser considerada fruto dos primeiros “ensaios de integração regionais” iniciados pelo Visconde do Uruguai ou das ideias defendidas pelos representantes das comunidades científicas do Brasil e da Argentina, como pretendia Candotti, no decorrer os anos 1980?

1 O PENSAMENTO IMPERIAL SOBRE INTEGRAÇÃO E OS ESTADOS FORMADORES DO MERCOSUL

A história da integração no Brasil, que pode ter se fundado pela cooperação entre países sul-americanos, remonta ao período imperial, mais precisamente com o protagonismo do estadista e diplomata brasileiro Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai.

1.1 A busca da integração pelo Brasil com países da Bacia do Rio da Prata

No período imperial, os Estados da América do Sul viviam cenários diametralmente opostos, o que não significou um obstáculo para futura convergência de interesses e aproximação. No que se refere à Argentina, cumpre afirmar que Buenos Aires sempre foi a província mais privilegiada, desde o Vice-reinado espanhol do Rio da Prata, no ano de 1776 (FERREIRA, 2013, p. 129), após a independência e, também, sob a liderança do governador Rosas, que começou em 1829. Buenos Aires foi, desde então, o palco da construção política e do desenvolvimento econômico da Argentina, devendo-se tal fato à priorização dessa

província em detrimento das demais. De governador, Rosas logo se tornou ditador e chegou a fechar o acesso aos portos para todas as províncias argentinas, dando exclusividade a Buenos Aires. Após a conquista da independência, a Argentina viveu uma divisão de ideologia política entre unitários e federalistas, que eram adversários declarados.

Com relação ao Brasil, houve uma política de continuidade. O poder imperial sucedeu o modelo colonial, de maneira que a economia totalmente dependente da mão de obra escrava permaneceu. Com relação ao poder do imperador, havia total centralização e, no cenário político, o acirramento entre liberais e conservadores era intenso.

No que concerne ao Paraguai, tal país viveu por muitos anos em condição de isolamento, logo após ter se declarado independente, em 1811. A postura do governante da época, José Gaspar Rodríguez de Francia, era manter o país fechado para o resto do mundo, temendo a fragmentação territorial, possivelmente pretendida pelo Brasil e pela Argentina. Ainda, o governo de Buenos Aires não reconhecia a sua independência (TORRES, 2011, p. 65).

Em se tratando do Uruguai, seu território foi desde sempre disputado por outros países e se tornou motivo de guerra entre Brasil e Argentina, conhecida como a Guerra da Cisplatina. Sua independência foi declarada em 1828, porém não foi um fato impeditivo para que ele continuasse nos planos argentinos e brasileiros. A importância do Uruguai residia na localização privilegiada à beira do Rio Paraná, no solo fértil e na bem-sucedida prática pecuarista. Outro ponto importante foi que esse país viveu a dissidência entre o Partido Blanco, ligado à Argentina por meio de Manuel Oribe, Presidente uruguaio deposto e acolhido por Rosas em Buenos Aires e que pretendia retomar o poder, e, de outro lado, o Partido Colorado, associado aos farroupilhas.⁵ A aliança com Manuel Oribe era muito relevante para Buenos Aires, significando a possibilidade de reinstaurar o Vice-Reino do Rio da Prata pretendido por Rosas (FERREIRA, 2013, p. 131), o qual menosprezava a Convenção Preliminar da Paz de 1828, realizada com o Império do Brasil, cujo objetivo era assegurar a integridade territorial e independência do Uruguai.

A Argentina em si não era a princípio governada pelo ditador portenho; cada província tinha seu próprio governo, mas, aos poucos, Rosas influenciou alguns e depôs outros, com o propósito de evitar a resistência e estabelecer uma política econômica de alcance internacional e reconhecimento nacional. Ainda assim, o interesse maior de Rosas era nas províncias litorâneas,⁶ como Santa Fé, Corrientes e Entre Rios, que, paulatinamente, acabou por dominá-las (LYNCH, 2009, p. 656-657).

5 Chamavam-se de *farroupilhas* ou *farrapos* os revoltosos contra a política do Império brasileiro. Eram membros do partido liberal e radicais contra a centralização do governo imperial. A proclamação da República do Rio Grande do Sul foi um dos atos de autoafirmação desse movimento contra o governo.

6 O conceito de litoral para a Argentina abrange os grandes rios (Paraná e Uruguai) da Bacia Platina e seus afluentes, portanto, atualmente, são províncias litorâneas argentinas: Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé.

Nesse contexto, observa-se que o Brasil estava muito mais organizado na formação de seu Estado do que os demais países sul-americanos. Embora estivesse administrando diversos conflitos internos, como as revoltas provinciais, ainda tinha que gerir os problemas externos, tendo em vista o bloqueio dos Rios Paraná e Paraguai ordenado por Rosas, impedindo as relações comerciais do Brasil com seus vizinhos.

1.2 Da Doutrina Monroe ao Visconde do Uruguai como marco da integração do Brasil

Aproximadamente vinte anos antes do início da atuação do Visconde do Uruguai como Ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil em 1843, no ocaso do ano de 1823, o presidente norte-americano James Monroe anunciou, em sua mensagem ao Congresso Nacional, que seu país não admitiria que o Velho Mundo interferisse no Novo Mundo. Para Saraiva (1995, p. 36) surgia então a primeira matriz de uma ideia de integração e, por intermédio dela, os Estados Unidos arvoravam-se no papel de condutores e protetores da América e das soberanias dos países latino-americanos.

A história mostra que a Doutrina Monroe sintetiza o trecho do discurso presidencial que exortava "a América para os americanos", doutrina que levou a uma concepção tutelada da integração animada pelas perspectivas de ruptura com a Santa Aliança e as ideias de recolonização do continente americano, Monroe vislumbrava uma América forte e unida, sob o comando espiritual das ideias da liberdade de mercado e da democracia (SARAIVA, 1995, p. 37).

Os apelos norte-americanos evidenciados pela doutrina monroísta foram chancelados por lideranças como a do patriarca José Bonifácio de Andrada e Silva, ao tempo de um Brasil Imperial, politicamente conservador e geograficamente unitário e soberano em suas ações externas. Assim, Saraiva (1995, p. 37) repercute essas ações representativas de conquistas históricas brasileiras do século XIX e que se seguiram, do Visconde de Cairu a Joaquim Nabuco, passando por diferentes momentos de inflexão e reticências. Assim, o Brasil se afirmou no conjunto das relações internacionais, dentro do continente americano e fora dele. Surge aí, em nossa percepção, um arquétipo de integração, que depois seria retomada pelo então Visconde do Uruguai durante boa parte do período imperial.

Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, iniciou sua trajetória política muito cedo, logo após o curso de Direito em 1831. Dentre suas atuações na vida pública, sem dúvida, a de maior destaque foi sua assunção do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, pela primeira vez entre 1843 e 1844 e pela segunda entre 1849 e 1853. Seu desempenho no caso de Rosas, no Rio da Prata, teve incontestável relevância para a aproximação dos países do Cone Sul, ensejando, assim, os primeiros passos no rumo da integração regional. (FERREIRA, 2013, p. 124-127, 136).

No Império do Brasil, a preocupação era administrar os próprios conflitos internos, muito dispendiosos, o que resultou na adoção de uma postura diplomática

neutra, com relação aos conflitos da região Platina. Essa neutralidade foi orientada por Paulino José Soares de Sousa, quando ministro dos Negócios Estrangeiros, mas só teve durabilidade na primeira gestão de Paulino, que, ainda assim, enviou, em 1843, a missão Pimenta Bueno ao Paraguai, visando formalizar o reconhecimento da independência guarani, em face da Confederação Argentina, celebrar tratados comerciais e de amizade, bem como enfraquecer a interferência de Rosas, fato que muito irritou o ditador portenho (TORRES, 2011, p. 69).

Já na segunda gestão de Paulino, as ameaças de Rosas se intensificaram, e o objetivo era anexar o Paraguai e o Uruguai à Confederação Argentina por meio das armas. A ameaça sinalizava maior atenção, pois indicava uma possível tentativa de reunificação do Vice-Reino do Rio da Prata, bem como o isolamento do Brasil na América do Sul, que ficaria fragilizado, podendo ser a próxima vítima do expansionismo territorial rosista, o qual tinha interesse na Banda Oriental do Uruguai, incluindo-se a região Sul do Brasil (FERREIRA, 2013, p. 131 e 136; DORATIOTO, 2012, p. 32-33).

Logo que Paulino reassumiu a pasta dos Negócios Estrangeiros, em 1849, deu início a um processo de afastamento com a Confederação Argentina; o governo brasileiro rompeu com Manuel Oribe, desconhecendo sua ocupação militar a Montevideú por meio de tropas argentinas com base em Cerrito. Paulino concluiu que as arbitrariedades de Rosas, principalmente no que se referia ao bloqueio naval às embarcações brasileiras, sinalizavam um prejuízo expressivo para o Brasil, e prosseguiu a neutralidade no tocante ao estabelecimento de vínculos com Buenos Aires (TORRES, 2011, p. 75; FERREIRA, 2013, p. 138).

Assim, o ministro dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil, Paulino, arregimentou esforços, buscando laços com outros desafetos do governo portenho, como o Paraguai, o Uruguai e os governos das províncias litorâneas de Buenos Aires, cuja representatividade maior era protagonizada pelo governador de Entre Rios, Justo José de Urquiza, com intuito de se fortalecer para o embate contra Rosas. Por outro lado, também agilizava a publicação da Lei Eusébio de Queiroz, que proibia o tráfico de escravos para o Brasil, questão há muito discutida com a Inglaterra e que exigia providências efetivas, pois só dessa maneira poderia resguardar-se de eventual interferência inglesa sob suas ações no Prata (TORRES, 2011, p. 85).

A proximidade das fronteiras sul-americanas da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil com a Bacia Platina justifica o interesse e a necessidade de os países vizinhos se relacionarem comercialmente por meio da livre navegação dos rios, de forma que as ameaças de Rosas à possibilidade almejada não teria a menor chance de prevalecer em detrimento dos demais. Assim, o Brasil patrocinou e comandou a derrocada de Rosas por meio da invasão operada com sucesso pelos membros da Tríplice Aliança (Entre Rios, Brasil e Montevideú) que ocorreu em 1852 (LYNCH, 2009, p. 661).

Ainda que se observem, historicamente, as inúmeras vantagens que o Brasil Império amealhou do protagonismo na pacificação do Prata, não se pode afastar que o governo imperial teve participação efetiva no restabelecimento da democracia

uruguaia e argentina, e lutado, mesmo que estrategicamente, pelo reconhecimento da independência do Paraguai, fato que culminou na constatação desses países pela necessidade de estabelecer laços com o governo brasileiro. Esses vínculos remontam a diversos tratados celebrados a partir da segunda metade do século XIX, cuja importância não dispensa um relato dos que logo sucederam ao momento de pacificação na Bacia Platina:

1) Tratado de Comércio e Navegação, Tratado de Limites e Tratado de Aliança, todos celebrados em 12 de outubro de 1851, entre o Império do Brasil e a República Oriental do Uruguai;

2) Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, celebrado em 7 de março de 1856, entre o Império do Brasil e a Confederação Argentina;

3) Tratado de Amizade, Navegação e Comércio, bem como a Convenção de Limites, ambos celebrados em 6 de abril de 1856, entre o Império do Brasil e a República do Paraguai (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2015, *online*).

É sobretudo importante assinalar que, além desses tratados sobre comércio, navegação, amizade e limites, muitos outros foram celebrados até o final do século XIX, tanto com os países em comento quanto com outros sul-americanos, como Peru, Bolívia e Chile. Cumpre observar que todos esses tratados já faziam referência à livre circulação de pessoas, de mercadorias, de capital e à livre concorrência.

Tendo em vista os argumentos expostos, não há como desprezar o fato de que a diplomacia exercida pelo ministro Paulino Soares foi fundamental para que o Brasil se tornasse o precursor dos acordos bilaterais entre os países sul-americanos, viabilizando o estreitamento de laços diplomáticos entre eles. Paulino calculou estrategicamente cada passo que daria na busca da solução do conflito platino, que, segundo TORRES (2011, p. 76) era: levar em consideração a presença que Inglaterra e França significavam na região, para que no momento oportuno pudesse dar cabo ao seu projeto político no local sem maiores problemas; tomar providências que colocassem termo no tráfico de escravos, tema que causava forte pressão inglesa sobre o Império e que tinha se tornado inadiável.

Dessa forma, após ter cessado o bloqueio portuário de Buenos Aires pela Inglaterra e França, ocorrido de 1845 a 1847, com o objetivo de conter as arbitrariedades de Rosas no controle da navegação dos rios da Bacia platina, bloqueio que interferia no comércio desses países na região, a Inglaterra resolveu entrar em acordo com referido ditador, tendo a França permanecido, até 1948, no bloqueio e logo depois se afastado. Nesse cenário, viu o Brasil a oportunidade de pôr em ação seu plano de pacificação da Bacia do Prata.

Os ingleses chegaram a propor uma aliança com Urquiza contra Buenos Aires, mas isso não rendeu ações concretas e o Brasil resolveu financiar total apoio militar ao governo de Entre Rios, que decidiu romper com Rosas, propiciando o sucesso do plano brasileiro, conforme assinala Lynch (2009, p. 660):

O Brasil tinha suas próprias contas a acertar com Rosas. Determinado a impedir que os satélites de Buenos Aires começassem a entrincheirar-se no Uruguai e no litoral e ansioso por garantir a livre navegação do complexo fluvial do Mato Grosso para o mar, o Brasil estava pronto a agir contra o “imperialismo” de Rosas, ou talvez tenha sido impelido a fazê-lo por seu próprio imperialismo.

Era notório o interesse do Brasil em busca da deposição de Juan Manoel de Rosas, tendo em vista o fato de a região do Prata ser estratégica.

1.3 As ações autocráticas do argentino Rosas e a impossibilidade de avanços à integração

O período de instabilidade política vivido pela Argentina, na década de 1820, tinha de um lado os unitários, como Bernardino Rivadavia, defensores da centralização da Argentina e, de outro lado, os federalistas (caudilhos). Rivadavia, além de ter sido o primeiro presidente da Argentina, foi ministro de governo da Província de Buenos Aires nomeado pelo então governador Martín Rodríguez.

As ações perpetradas por Rosas na Argentina eram ligadas à expansão da economia, por meio do livre comércio, da distribuição de terras, construção de infraestrutura e, sobretudo, uma política unitária. A unificação da Confederação Argentina, que queria Rivadavia, não interessava a Rosas nem aos seus colegas estancieiros, que comandavam a economia do país, além de representarem uma ameaça à manutenção de sua hegemonia. Assim, por conveniência, Rosas e seus aliados estancieiros se juntaram a Manuel Dorrego, líder dos federalistas. Diante da pressão organizada, Rivadavia renunciou e Dorrego assumiu em 1827. Um ano depois, Dorrego foi deposto por Juan Lavalle, que tentou restabelecer os ideais de Rivadavia, mas que, após condenar Dorrego à morte, perdeu o apoio político de maneira geral e Rosas se viu diante de uma grande oportunidade de assumir o poder, posto o cenário de anarquia e instabilidade que ressurgia. Assim, Rosas, com a maior parte do apoio popular e dos estancieiros, se elegeu governador da província de Buenos Aires em 1829, com poderes ditatoriais (LYNCH, 2009, p. 635-652).

Rosas, além de apegado ao trabalho de suas estâncias, acumulou muitas terras e foi o precursor da atividade agropecuária da sua região, um habilidoso comandante miliciano, cuja experiência o favoreceu enormemente na ascensão política. Ele se dizia federalista, embora na verdade fosse centralizador ao extremo. Sua política se baseou na expansão territorial, tendo inicialmente contado com a participação dos milicianos e, tempos depois, com o próprio exército oficial, que já era dominado por ele. Um fato relevante é que as terras eram repartidas entre esses militares e os políticos que o apoiavam, em sua maioria estancieiros, os quais davam o apoio necessário para a continuidade de seu governo. Como o Estado não possuía muitos recursos, a doação de terras virou moeda de troca e pagamento de salários aos militares. Os políticos, por outro lado, não aprovavam qualquer medida de Rosas que visasse tributar suas terras e suas rendas (LYNCH, 2009, p. 645-649).

O tirano Rosas manteve seu governo por duas décadas. Inicialmente, de 1829 a 1833, tendo voltado em 1835 e permanecido até 1852, manteve sempre as estâncias como a base de sua força miliciana e econômica. Seus poderes eram absolutos e controlava os poderes legislativo e judiciário, todos tinham uma espécie de ‘débito’ para com ele nas questões de doação e posse de terras, e, portanto, estavam submissos às suas ordens. Com o intuito de evitar a formação de resistência a seu governo, Rosas buscava fortalecer, cada vez mais, seu aparato militar, uma vez que já exercia o domínio sobre o território argentino, essa era sua maneira mais autêntica de controle e subordinação da população. (LYNCH, 2009, p. 652-653).

A Argentina, em si, não era a princípio governada pelo ditador portenho, cada província tinha seu próprio governo, mas, aos poucos, Rosas influenciou alguns e depôs outros, com o propósito de evitar a resistência e estabelecer uma política econômica de reconhecimento nacional e alcance internacional. Ainda assim, seu interesse maior era nas províncias litorâneas,⁷ como Santa Fé, Corrientes e Entre Rios, que, paulatinamente, acabou por dominar (LYNCH, 2009, p. 656-657).

Em 1838, o Presidente da República Oriental do Uruguai, Manuel Oribe, aliado de Rosas, foi deposto por Fructuoso Rivera. Rosas então passou a apoiá-lo na tentativa de retomada do poder, colocando à sua disposição tropas argentinas que ocuparam parte da República Oriental de 1843 a 1851. É claro que o interesse de Rosas nesse apoio era manter sob o seu domínio o território uruguai, para a satisfação dos seus interesses. (LYNCH, 2009, p. 658).

Rosas era conhecido por usar a força para dominar as províncias do interior, porém, isso não acontecia com as do litoral, as quais formavam resistência a ele, e não se submetiam às suas ordens, devido à situação de extrema desigualdade com que eram tratadas em relação à província de Buenos Aires. Estava-se diante de uma zona econômica muito importante, a do litoral, que interessava não só aos provincianos, mas aos estrangeiros, especialmente ao Brasil, à França e à Inglaterra. Esses países desejavam estabelecer o comércio por meio da navegação pelo acesso dos portos fluviais dos rios Paraná e Uruguai, os quais eram proibidos e bloqueados à navegação para as províncias litorâneas. Somente Buenos Aires poderia fazê-lo. Além disso, as províncias do litoral aspiravam pela divisão das rendas alfandegárias e por sua independência. (LYNCH, 2009, p. 660).

1.4 Desdobramentos das ações de Rosas favoráveis ao Brasil

Segundo John Lynch (2009, p. 629) ao demonstrar geograficamente que a proximidade das fronteiras sul-americanas da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e do Brasil com a Bacia Platina justificava o interesse e a necessidade de os países vizinhos se relacionarem comercialmente, por meio da livre navegação dos rios, as ameaças de Rosas à possibilidade almejada não teria a menor chance de prevalecer em detrimento dos demais. Assim, em contraponto às ações de Rosas, o Brasil

⁷ Como já referido, o conceito de litoral para a Argentina abrange os grandes rios da Bacia Platina e seus afluentes, sendo consideradas litorâneas as províncias de Santa Fé e Corrientes, entre outras.

patrocinou e comandou a sua derrocada por meio da invasão operada com sucesso pelos membros da Tríplice Aliança (Entre Rios, Brasil e Montevidéu) que ocorreu em 1852 (LYNCH, 2009, p. 661).

Diante desse cenário, o Império do Brasil buscava uma garantia de que o estado do Mato Grosso iria ter livre acesso às águas que cortavam o território argentino sem ficar à mercê da aquiescência de Rosas, levando-se em conta que o fortalecimento desse ditador era um alerta para as questões de integridade territorial brasileira, conforme sua localização nas adjacências do palco propício para a guerra com visível ameaça de invasão.

Dessa feita, o Brasil comandou o patrocínio da derrocada de Rosas, conforme Lynch (2009, p. 661):

[...] numa aliança financiada por dinheiro brasileiro e por forças navais suficientes para fazer a balança pender contra Rosas. O ditador viu-se assim confrontado não de dentro para fora, mas de fora, pela Tríplice Aliança de Entre Ríos, Brasil e Montevidéu, que entrou em ação em maio de 1851.

O objetivo específico dessa aliança era pacificar o Uruguai, pela retirada das tropas argentinas que apoiavam Manuel Oribe, e propiciar a eleição de um presidente segundo a legislação uruguaia. Assim, a tríplice aliança seguiu com seu primeiro ato e não tardou que, no final de 1851, Oribe cedesse ao exército de Urquiza, colocando-se um ponto final nessa guerra dentro do Uruguai. Os países que tinham interesse no comércio com a Argentina também já estavam saturados das atitudes despóticas de Rosas, e o Brasil, estrategicamente, agiu no momento mais adequado, arrebatando aliados e salvaguardando seus interesses. (FERREIRA, 2013, p. 140-142; TORRES, 2011, p. 104; LYNCH, 2009, p. 660-661).

Nesse período, a situação para Rosas não era favorável. Seu exército estava desarticulado, havia muita dissidência entre seus pares e ele não mais possuía o apoio da sociedade. Com a invasão operada pelos membros da Tríplice Aliança, o exército de Rosas fugiu, e ele não recebeu qualquer apoio da população, sendo derrotado em Montes Caseros, em 03 de fevereiro de 1852. Após esse episódio se exilou na Inglaterra. Ademais, foi nesse momento que Urquiza assumiu o governo provisório das províncias da Confederação Argentina (LYNCH, 2009, p. 661 e 665).

A deposição de Rosas representou uma vitória, não só da Tríplice Aliança, mas do povo argentino ao se libertar de um ditador, que não trouxera qualquer contribuição em benefício da coletividade e do desenvolvimento da província, ou da Confederação argentina.

2 O AVANÇO DA INTEGRAÇÃO NO BRASIL ENTRE OS ANOS 1950 A 1990

Os primeiros laços diplomáticos do Brasil com a América do Sul, entretanto, somente serão retomados, com intensidade, eficácia e tendência de

aprofundamento, um século depois,⁸ quando o então Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) lança a Operação Pan-americana, em 1958, cujos objetivos são assim expressos nas palavras de San Tiago Dantas (2011, p. 24):

[...] foi marcada pela substituição das reivindicações bilaterais pelas multilaterais, animada pela ideia de que as nações latino-americanas em vez de procurarem solução isolada para os seus problemas internos de estrutura, deviam promover uma ação conjugada que permitisse o atendimento dos problemas da área. Foi a fase da operação Pan-americana. [...] pretendeu-se substituir o bilateralismo pelo multilateralismo, ficando, porém, os objetivos circunscritos ao financiamento de projetos de natureza essencialmente econômica [...].

Tal tentativa de aproximação teve por objetivo combater o subdesenvolvimento e a pobreza que assolavam os países latino-americanos pós-Segunda Guerra e que, conseqüentemente, terminariam abalando seus regimes democráticos com a influência comunista. Aliás, foi o motivo determinante para que os Estados Unidos apoiassem a organização.

Embora a Operação Pan-americana não tenha logrado resultados efetivos, abriu caminho para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),⁹ em 1959, e da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC),¹⁰ em 1960. Quanto à ALALC, sobre a qual se discorre mais adiante, Dantas (2011, p. 15) já observava:

O Brasil deu à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), nascida no tratado de Montevideú, apoio irrestrito, e graças também ao que lhe deram outros países, pôde desenvolver-se, em 1962, a Zona de Livre Comércio, em que vemos o germe do futuro Mercado Comum Latino-Americano.

A identidade regional que começou a se afirmar com a criação da ALALC significou grande esforço do governo Kubitschek e muito engajamento de seus chanceleres, cuja representação de San Tiago Dantas foi fundamental. Não mediu esforços pela afirmação do protagonismo do Brasil no continente sul-americano e pela autonomia brasileira tão censurada pelos Estados Unidos. A emancipação do

8 Não se pode olvidar, entretanto, que o Pacto do ABC idealizado pelo Barão do Rio Branco, envolvendo a Argentina, o Brasil e o Chile, com o escopo de manter a paz entre os países sul-americanos, cuja negociação se deu em 1915, pode ser considerado como um dos pioneiros passos em direção à futura associação multilateral na América do Sul, embora tenha fracassado devido à ausência de ratificação desses Estados. Pertinente, ainda, ressaltar que o Pacto do ABC foi retomado no governo do Presidente Vargas (1951-1954), mas com outro viés, o de constituir uma união aduaneira entre Argentina, Brasil e Chile. Contudo, não logrou êxito devido à forte influência norte-americana contra esse alinhamento.

9 Principal fonte de financiamento para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

10 Representou a primeira tentativa de instauração de uma área de livre comércio com o fito de estabelecer, no prazo máximo de doze anos, um Mercado Comum na América Latina. Seus membros originários eram: Argentina, Brasil, Chile, México, Peru, Paraguai e Uruguai. Mais tarde, em 1970, também aderiram: Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela. Fracassou por diversos motivos, dentre eles, a falta de flexibilidade de suas disposições e a instauração dos regimes ditatoriais.

Brasil pela expansão industrial e da cooperação com os latino-americanos, com vistas à instituição de uma zona de livre comércio, foi prioridade desse governo.

De 1902 a 1961, a preferência brasileira nas relações internacionais era voltada para o eixo Norte-Sul (EUA-Brasil), em busca de um alinhamento político e econômico como forma de demonstrar capacidade de influência e obtenção de pioneirismo na América do Sul no processo de industrialização por meio de investimentos estrangeiros (PECEQUILO, 2012, p. 202).

Tanto no governo de Jânio Quadros (1961) quanto no governo de João Goulart (1961-1964), a estratégia adotada para as relações internacionais fundamentava-se na PEI – Política Externa Independente,¹¹ mais uma vez com a colaboração de San Tiago Dantas, cuja meta era alavancar as relações no sentido de criar parcerias em nível global, por meio de acordos multilaterais, mas agora com vistas a abranger também o eixo Sul-Sul.

Houve, contudo, a interrupção pelo regime militar (1964-1985) das ações anteriormente relatadas. A política inicial marcada pelo governo do Marechal Castelo Branco (1964-1967) retroagiu para a fixação de relações com o eixo Norte-Sul, ou seja, nos moldes dos interesses norte-americanos, voltados para a priorização das relações do Brasil com os EUA. Entretanto, em 1966, o interesse na cooperação em matéria de recursos hídricos com o eixo Sul-Sul levou à assinatura da Ata do Iguaçu (1966), por representantes do Brasil e do Paraguai, autorizando a realização de estudos para viabilizar futura construção de usina hidrelétrica, Itaipu.

Quando o Marechal Costa e Silva assume o poder (1967-1969), a conduta do governo Castelo Branco, voltada para a preferência de relações com os norte-americanos, é suplantada e retoma-se o trabalho em prol da autonomia brasileira, com a realização de projetos direcionados ao desenvolvimento da indústria e à abertura do país para relações multilaterais que ultrapassem o eixo Norte-Sul e que tornem a abarcar a América Latina como um parceiro necessário (PECEQUILO, 2012, p. 206-207).

Na gestão do General Médici (1969-1974) mantém-se a mesma linha de trabalho desenvolvimentista do governo anterior e sua expansão. Para tanto, as relações com os EUA são preservadas, com intuito de priorizar o progresso da indústria, a inserção internacional e a abertura multilateral, bem como as relações de cooperação com a América Latina são reafirmadas. Um marco é a celebração do Tratado de Itaipu (1973) entre Brasil e Paraguai, com vistas ao aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, o qual pertence aos dois países em condomínio (PECEQUILO, 2012, p. 207).

Com a ascensão do General Ernesto Geisel (1974-1979), a posição do Brasil revelou-se consolidada no cenário internacional, dadas as intensas articulações dos dois últimos governos. As relações multilaterais brasileiras, conforme Pecequilo

¹¹ A Política Externa Independente refletiu a autonomia brasileira em suas relações internacionais diante do mundo bipolar, justificando a necessidade de manutenção da democracia pela emancipação econômica e social. Dessa forma, sem se contaminar com as diferentes posições ideológicas, o Brasil buscava relacionar-se, comercialmente, tanto com países capitalistas quanto com socialistas.

(2012, p. 209), tinham avançado para todos os eixos do globo e a parceria com a América Latina resultou em mais um avanço, agora voltado para a América do Sul, que foi a celebração, em 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica, focado, sobretudo, no desenvolvimento regional. Os Estados signatários desse Tratado foram: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

No último governo ditatorial, o Presidente General João Figueiredo (1979-1985) assume o país em meio a um período de forte crise econômica regional, dívida externa, hiperinflação, tensão nas relações com os Estados Unidos, que não aceitavam a promissora inserção internacional do Brasil. Contudo, buscou preservar os vínculos construídos até aquele momento, e, ainda, impulsionou as relações no espaço sul-americano, pela construção da confiança no Brasil, no ambiente regional, que ainda era frágil, e que pôde ser observada pelo apoio à Argentina na Guerra das Malvinas, pela assinatura do Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai, que “permitiu compatibilizar as cotas das represas hidroelétricas de Itaipu e Corpus” (BAUMANN, 2001, p. 22). Firmou o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1980) entre Brasil e Argentina e, ainda, ratificou o Tratado de Montevideu (1980), que substituiu a ALALC pela ALADI.¹²

Foi nesse período também que se buscou fortalecer a ideia de construção de um processo o de integração mais amplo e em torno de bases políticas, científicas e culturais entre países da região conforme relata Candotti (*Revista Ciencia Hoy*, 2017):

Los gobiernos, en el Brasil y en la Argentina, procuraban nuevas formas de aproximación política y cultural. Hacia poco tiempo que había sido creada la escuela binacional de informática y estaba naciendo la de biotecnología. Los planes de estabilización económica eran debatidos conjuntamente por los economistas de los dos países. La educación, la planificación y la política industrial preocupaban a los equipos de gobierno. Hasta la política nuclear era tema de entendimiento.

Acrescentava Candotti:

Nosotros los científicos pensábamos, nuevamente, en la América Latina como una región con historia, con ambientes y con destinos comunes. Estaba claro para nosotros que participábamos de un programa de cooperación política más amplio, en el cual queríamos incluir la ciencia y la tecnología mismo que la aproximación entre el Brasil y la Argentina sería lenta, particularmente en las políticas científicas y educacionales.

Ainda segundo Candotti, a reunião da SPBC ocorrida em julho de 1990, foi dedicada à cooperação científica entre países do Cone Sul.

12 A substituição da ALALC pela ALADI representou a necessidade de avançar no processo de integração Latino-Americano. Também corrigiu distorções do Tratado anterior ao flexibilizar as negociações. Seus membros são: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

La SBPC y el Foro de Sociedades Científicas Argentinas propusieron a las otras sociedades científicas latinoamericanas, que estaban presentes, la creación de una Fundación para el apoyo a la investigación y la cooperación científica en la región, y también promover la circulación de investigadores y la divulgación de la ciencia.

Sin embargo, la historia de nuestros países en los años 1990 prefirió caminar al costado de los programas con los que nos identificábamos. Procuraron integrarse en el mundo por la sola vía de la apertura comercial y financiera. El precio social fue muy grande. El ciclo parece agotado. Se reabren las discusiones sobre las políticas de producción industrial y de tecnología. Importar todo y exportar granos, naranja y minerales, comprobaron, es de hecho insostenible. Así todos los esfuerzos fueron solamente una imagen de poesía. (CANDOTTI, 2017).

De todo modo, com o fim do regime ditatorial, iniciou-se uma nova etapa no continente Sul-americano. No Brasil, foi eleito, diante de um novo regime democrático, o Presidente Tancredo Neves no ano de 1985, vindo ele a falecer antes de assumir o mandato e, por isso, seu substituto, o Vice-Presidente José Sarney, assumiu e governou de março de 1985 a março de 1990.

Em que pese o retrocesso econômico e político vivenciado no período do Presidente João Figueiredo a Sarney, sem falar nas pressões americanas e suas retaliações ao comércio brasileiro que perduraram, o novo governo buscou não só manter, mas aperfeiçoar as relações com os países do Cone Sul. Numa conjuntura em que a Guerra Fria chegava ao fim, com cenários econômicos completamente abalados no espaço sul-americano, o Brasil precisava se reerguer e voltar a se afirmar no continente.

De um modo geral, com a redemocratização operada em países na América do Sul, constituídos os governos do Brasil e da Argentina, presididos, respectivamente, por José Sarney (15 de março de 1985 a 15 de março de 1990) e Raúl Alfonsín (10 de dezembro de 1983 a 08 de julho de 1989), dá-se início à aproximação no plano político-econômico. Para tanto, celebram a Declaração de Iguazu, em 1985, no sentido de impulsionar a integração de ambos os países. No ano seguinte, 1986, foi firmada a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, a qual instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, cujos princípios, mais tarde, norteariam o tratado constitutivo do Mercosul.

Em 1988, ambos os países assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento,¹³ visando à criação de uma área econômica comum num prazo de dez anos, a qual, mediante a Ata de Buenos Aires de 1990, ficou datada para início em janeiro de 1995. Tais documentos foram todos consolidados no Acordo de Complementação Econômica 14, assinado por Brasil e Argentina, no âmbito da

13 Esse acordo foi celebrado logo após a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro 1988, que passou a prever, em seu texto no art. 4º, parágrafo único, a integração e a formação de uma comunidade latino-americana de nações.

ALADI, instituída em 1980, o qual acabaria por servir de base para as negociações do Tratado de Assunção. De tal modo, Paraguai e Uruguai, reagindo à aproximação argentino-brasileira e receando um provável isolamento econômico na região, decidem aproximar-se do acordo bilateral.

No ano de 1990, Fernando Collor assume a Presidência do Brasil e ao lado de Carlos Menem, Presidente da Argentina, ambos com posições neoliberais, agilizam a instituição do Mercosul, primeiro com a celebração da Ata de Buenos Aires, em 1990, entre os dois países, a qual simbolizou o interesse na integração para a modernização de suas economias. Posteriormente, foi celebrado o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, firmado na cidade de Assunção, Paraguai, o tratado constitutivo do Mercado Comum do Sul – Mercosul.

Quatro foram os membros originários fundadores do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, cuja estrutura contava ainda com a participação dos seguintes países na condição de associados (sem direito a voto): Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru.

3 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA INTEGRAÇÃO NO BRASIL E O ART. 4º DA CRFB/1988

Muitos foram os passos percorridos pelo Brasil até alcançar a integração regional em seu aspecto formal, em 1991. A afirmação pode ser corroborada pela análise histórica dos eventos ocorridos desde o período imperial, através da atuação diplomática de Paulino José Soares de Sousa a partir de 1843, período em que se iniciou o processo de cooperação que, na sequência, resultou na integração de fato, perdurando até a consolidação da integração de direito, autorizada conforme previsão constitucional brasileira de 1988, em seu artigo 4º, parágrafo único, a qual deu origem, em 1991, pelo Tratado do Assunção, ao modelo mais avançado de integração do qual o Brasil faz parte, o Mercosul.

3.1 A não formalização da integração nas constituições de 1824 a 1969

Ao analisar as constituições brasileiras, desde a pioneira de 1824 até a atual de 1988, nota-se gradativa evolução na abertura do país para as relações internacionais, ponto de partida para a aproximação interestatal dos vizinhos sul-americanos com vistas ao interesse inicialmente exclusivo de fortalecimento de seus mercados no cenário mundial, conforme pode se observar no Quadro 1.

Entretanto, não é possível constatar a formalização da integração em nenhum dos vários textos constitucionais brasileiros, até o ano de 1969, muito embora, como já foi dito, tal processo de integração tenha se iniciado no Brasil pelas articulações feitas pelo Visconde do Uruguai ainda no período imperial.

Quadro 1 – Evolução dos Dispositivos Constitucionais nas Relações Internacionais do Brasil entre 1824 e 1988

Índice Cronológico das Constituições Brasileiras	Evolução dos Dispositivos Constitucionais nas Relações Internacionais do Brasil 1824-1988
1824 – <i>Constituição Política do Império do Brasil</i>	Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: VIII. Fazer Tratados de Aliança ofensiva, e defensiva, de Subsídio, e Commercio, levando-os depois de concluidos ao conhecimento da Assembléa Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permittirem. Se os Tratados concluidos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Território do Imperio, ou de Possessões, a que o Imperio tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido approvados pela Assembléa Geral.
1891– <i>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil</i>	Art. 48 – Compete privativamente ao Presidente da República: 14º) manter as relações com os Estados estrangeiros; 16º) entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre <i>ad referendum</i> do Congresso, e aprovar os que os Estados, celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.
1934 - <i>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil</i>	Art. 56 – Compete privativamente ao Presidente da República: § 5º) manter relações com os Estados estrangeiros;
1937– <i>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil</i>	Art. 74 – Compete privativamente ao Presidente da República: e) manter relações com os Estados estrangeiros;
1946– <i>Constituição dos Estados Unidos do Brasil</i>	Art. 87 – Compete privativamente ao Presidente da República: VI – manter relações com Estados estrangeiros;
1967– <i>Constituição da</i>	Art. 83 – Compete privativamente ao Presidente: VII – manter relações com Estados estrangeiros;

<i>República Federativa do Brasil</i>	
1969– <i>Constituição da República Federativa do Brasil</i>	Art. 81 – Compete exclusivamente ao Presidente da República: X – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, <i>ad referendum</i> do Congresso Nacional;
1988 – <i>Constituição da República Federativa do Brasil</i>	Art. 4º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].

Fonte: Constituições brasileiras de 1824 a 1988 (BRASIL, 2017, *online*). (Dados organizados pelos autores).

O Quadro 1, portanto, revela a formalização da evolução das relações internacionais do Brasil inseridas no plano constitucional, nos textos das constituições de 1824 até 1988. Os artigos em destaque até o ano de 1969 representam o conjunto de todas as previsões constitucionais possíveis acerca da atuação do Brasil nas suas relações com outros países.

Com base nos dados acima identificados, é possível concluir que, apesar das intenções brasileiras claramente postas no contexto de sua política externa com os vizinhos latino-americanos, com claro interesse no processo integração regional, somente com a Constituição de 1988 é que se implementa em seu texto a previsão constitucional que veio a formalizar a possibilidade de integração.

3.2 O art. 4º da CRFB/1988 e a integração do Brasil ao Mercosul

A inserção no texto constitucional de dispositivo que descreve as relações internacionais do Brasil foi fruto de muita discussão na Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos 1987/1988, e se deu numa vertente em que se resgatava o desenvolvimentismo discutido ainda no período cepalino, lastreado nas ideias de Celso Furtado. Esse cenário, conforme Moraes (2011), caracteriza-se como uma das conjunturas mais cruciais e desafiadoras da história constitucional brasileira. Para esse autor (2011, p. 36), a respeito desse período dos anos 1987/1988, “é relevante

observar a sua dinâmica que permitira a formação da ‘Constituição econômica’ e como se dera a dialética da construção de um texto constitucional com afinidades eletivas decididas em relação ao Estado desenvolvimentista e às suas potencialidades, possibilidades e desafios”.

Em 26 de setembro de 1987, sob a presidência do Senador Afonso Arinos de Melo Franco e através dos esforços do Deputado Federal Marcondes Gadelha, foi aprovado o destaque nº 7.852/87, que previa a integração latino-americana, o qual resultou na inclusão do atual parágrafo único do artigo 4º da CRFB/1988. Dentre seus argumentos em prol da aprovação, convém mencionar os seguintes:

A América Latina, neste momento, tem que conjugar todas as suas forças e todas as suas identidades, no sentido de formar um forte conjunto, um mercado comum latino-americano, e muito mais do que isso, Sr. Presidente, uma entidade nova, composta de uma cultura única, de objetivos e propósitos únicos no campo econômico, no campo político, no campo social e no campo cultural. Neste momento, a causa da integração tem feito avanços extraordinários. Temos visto a discussão entre chefes de Estado no Cone Sul, a respeito de problemas comuns, postos pelo endividamento externo, mas, sobretudo, pelo desafio do desenvolvimento no campo científico, tecnológico, em verdade, o calcanhar de Aquiles desta enorme comunidade. [...] resultará, tenho certeza, futuramente, uma verdadeira confederação de povos latino-americanos, unidos num só ideal de paz, de prosperidade, de bem-estar social e de entendimento para a humanidade (BRASIL. Senado Federal, 1987, p. 112-113).

Tratava-se, portanto, de uma necessidade que havia se tornado inadiável, diante da fragilizada situação econômica e política dos estados da América-Latina e dos acordos de cooperação tendentes à integração que já estavam em curso. Os argumentos do Deputado Gadelha revelam a imprescindibilidade da aproximação latino-americana diante da precariedade das pautas de base desses Estados.

Insta salientar, ainda, que a integração por motivos exclusivamente econômicos, que é a ideia inicial da qual parte o conceito de integração, se mostra mais abrangente e com uma visão amadurecida sobre a realidade que vai muito além da restrita questão comercial e abrange as esferas política, cultural e social.

Com a entrada em vigor desse dispositivo constitucional (art. 4º, parágrafo único e também do inciso IX), o Mercosul, que já vinha sendo ensaiado e idealizado, torna-se uma possibilidade com respaldo legal e se concretiza em 1991 pelo Tratado de Assunção. Foi aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 197/1991 e, em seguida, promulgado pelo Presidente da República por meio do Decreto Executivo nº 350/1991. O objetivo principal do Mercosul é estabelecer um mercado comum na região sul-americana entre os seus signatários por meio das medidas previstas no artigo primeiro do Tratado de Assunção:

Esse Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e

restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e qualquer outra medida de efeito equivalente (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 1991, *online*).

Ademais, prevê a fixação de uma Tarifa Externa Comum-TEC, a coordenação de políticas macroeconômicas e a harmonização das legislações dos Estados Partes, tudo isso com o fito de fortalecer a integração. Tem-se, portanto, um tratado firmado no âmbito internacional com outros países, autorizado pelo artigo 4º, parágrafo único, dispositivo esse, no que tange à doutrina, explica Dallari (1994, p. 183): “Mais do que um princípio genérico normatizador da postura internacional do Brasil, uma condição de simples regra voltada para a explicitação de um objetivo programático almejado pelo nosso país”. Nele, o texto constitucional é claro ao manifestar que primeiro se buscará a integração entre os povos da América Latina, situação em que restringe o assunto ao direito da integração; no entanto, acrescenta que visa à formação de uma comunidade latino-americana e aqui entra em cena a possibilidade também de um direito comunitário.

O MERCOSUL, como processo de integração nasceu nesse contexto, de hegemonia do pensamento neoliberal, basicamente como um projeto de acordo social, de abertura econômica e social, como forma de uma inserção mais competitiva da região, no processo de globalização que progredia na região. Oportuno acrescentar que “a integração é um processo político entre os Estados, buscando reduzir as barreiras antepostas ao comércio recíproco, sendo imprescindíveis mudanças coordenadas em âmbito político, econômico e social nos países envolvidos em referido processo”. (DEL’OLMO, 2011, p. 229).

Nesse contexto, o processo de integração na América do Sul, no caso o intitulado mercado comum do sul – MERCOSUL se deu a partir de 1991, e, nesse cenário consta a formação de um Conselho do Mercado Comum (CMC) e de um Grupo do Mercado Comum (GMC), acrescentada em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto,¹⁴ a Comissão Parlamentar Conjunta e o Fórum Consultivo Econômico-social. O Protocolo de Ouro Preto contou com extenso envolvimento do então presidente da República Itamar Franco, tendo como um dos principais articuladores o diplomata José Flávio Sombra Saraiva, institucionalizando assim o processo de integração regional do Brasil supostamente iniciado pelo Visconde do Uruguai.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interferências de Paulino, enquanto ministro dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil, seja no cenário em que derrotou o uruguaio Manuel Oribe, seja no cenário em que ocorreu declínio do argentino Juan Manuel de Rosas ou mesmo desafiando o referido ditador, na oficialização do reconhecimento da independência do Paraguai, essas interferências resultaram, mais tarde, em acordos de aproximação desses países com o Brasil e resultaram nas primeiras contribuições de cunho integracionista entre países da América do Sul.

¹⁴ O Protocolo de Ouro Preto é um ato adicional ao Tratado de Assunção, que versa sobre a estrutura institucional do MERCOSUL.

Constatou-se dessa forma que a prática diplomática exercida pelo Visconde do Uruguai foi fundamental para que o Brasil se tornasse o precursor dos acordos bilaterais entre os países sul-americanos, viabilizando o estreitamento de laços diplomáticos entre eles, o que viria a fortalecer a construção de um processo de integração do Brasil ao Mercosul, a partir de 1991, ainda no governo de Fernando Collor de Mello.

Nesse sentido, conclui-se que tanto a ideologia da Doutrina Monroe em 1823, quanto a atuação diplomática do Visconde do Uruguai a partir de 1843, somando-se às discussões dos cientistas de países do Cone Sul nos anos 1980 e conduzidas por Candotti contribuíram e deram início ao processo de integração do Brasil, ainda que de fato. E todos esses acontecimentos que compõem a narrativa histórica deste artigo, antecederam a consolidação da integração de direito, autorizada pela Constituição brasileira em 1988 no seu artigo 4º, parágrafo único, o que resultou, em 1991, no surgimento do Tratado de Assunção, materializando o Mercosul, atualmente o modelo mais avançado de integração em que o Brasil é parte.

Hoje, decorridos vinte e seis anos de existência, em 2017 o Mercosul, enquanto ideário constitucional brasileiro, embora não formulado intencionalmente pelo Visconde do Uruguai, nem pelos cientistas sul-americanos que pretendiam um formato diferente de integração para o Brasil, pode ser considerado como um espaço regional de geração de prosperidade, bem-estar e justiça social, engajado com projetos de alcance inter-regional do bloco surgido. Admite-se, também, a existência de desafios para o fortalecimento dessa integração, mas nada que impeça a superação, mais uma vez, pelo diálogo iniciado na pacificação do Rio da Prata, fato que continuará surtindo efeito no aperfeiçoamento das relações internacionais entre Estados Partes do MERCOSUL, agora amparada pela Constituição do Brasil de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Universidade de São Paulo. **II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. 2016. Disponível em: <<https://www.facebook.com/Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina-906247512724894/?fref=ts>>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Constituinte**. 1987, p. 112-113. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/sistema.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BAUMANN, Renato. (Org.). **Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001.

CANDOTTI, Ennio. História de Ciencia Hoy. **Revista Ciencia Hoy** em 10 julho de 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/notes/ciencia-hoy/historia-de-ciencia-hoy-por-ennio-candotti/1822229301136994/>> Acesso em: 29 ago. 2017.

CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999.

CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Paulino José Soares de Souza, O Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 2002.

DALLARI, Pedro. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

DORATIOTO, Francisco. A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul. *In*: Arno Wehling e José Vicente de Sá Pimentel. (Orgs.). **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 19-41.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai):

a construção dos instrumentos da diplomacia brasileira. *In*: José Vicente de Sá Pimentel. (Org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)**. Brasília: FUNAG, 2013, v. 1.

LYNCH, John. As repúblicas do Prata da independência à Guerra do Paraguai. *In*: BETHEL, Leslie (Org.). **História da América Latina: da independência até 1870**. São Paulo: EDUSP/FUNAG, 2009.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, de 17 de dezembro de 1994. Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. Disponível em: <<http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 12 out. 2016.

MERCOSUL. **Tratados, Protocolos e Acordos Depositados na Secretaria do Mercosul**, 2012. Disponível em: <http://www.mercosul.int/t_generic.jsp?Contentid=5564&site=1&channel=secretaria>. Acesso em: 16 mai. 2016.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, de 26 de março de 1991. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://200.40.51.219/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Joaquim José Rodrigues Torres**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/pasta-imperio-segundo-reinado-dom-pedro-ii/pasta-imperio-segundo-reinado-dom-pedro-ii-ministros/joaquim-jose-rodriques-torres>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Integração Regional, Mercosul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:mercosul&catid=143&lang=pt-BR&Itemid=434>. Acesso em: 02 out. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Tratado de Aliança entre o Senhor D. Pedro II, Imperador do Brasil, e a Republica Oriental do Uruguay, assinado no Rio de Janeiro em 12 de Outubro de 1851**. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1851/b_29/>. Acesso em: 01 out. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **1851 – 12 de outubro – Tratado**

de comercio e navegação, concluído e assignado no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1851/b_27/>. Acesso em: 01 out. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **1856 – 7 de março – Tratado de amizade, comercio e navegação celebrado na cidade do Parana.** Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1856/b_49/>. Acesso em: 01 out. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Tratado de Amizade, Navegação, e Comercio entre o Senhor D. Pedro II Imperador do Brasil, e a Republica do Paraguay, assinado no Rio de Janeiro em 6 de Abril de 1856.** Disponível em: < http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1856/b_50/>. Acesso em: 01 out. 2016.

MORAES, Filomeno. *Constituição econômica brasileira: história e política.* Curitiba: Juruá, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do candidato:** política internacional. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

SARAIVA, José Flávio S. **O Brasil e a integração hemisférica:** vertente histórica. Rev Em Aberto, Brasília, ano 15, n.68, out./dez. 1995.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. **O Visconde de Uruguai e sua ação diplomática para a consolidação da política externa do império.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

Recebido em 13.07.2017

Aceito em 19.10.2017