A CONSTITUIÇÃO DA EUROPA X MERCOSUL
MERCOSUL – A INTEGRAÇÃO DOS TRATADOS E A QUESTÃO DA APROXIMAÇÃO EM TERRENO EDUCACIONAL

THE EUROPE CONSTITUTION VS. MERCOSUL
MERCOSUL - THE TREATIES INTEGRATION AND THE QUESTIONS APPROACH IN THE EDUCATIONAL FIELD

Monica Herman Salem Caggiano*

Recebido para publicação em agosto de 2005

1. A Constituição da Europa[3] assegura: uma só ordem jurídica e personalidade jurídica

Configura uma excepcional honra e é com especial satisfação que recebi o convite para participar desta Sessão Científica, na cidade de Iasi, Romênia, que tem por missão debater a nova Europa e sua Constituição. Uma Europa regida por um Direito Comunitário que irradiou seus reflexos em todas as partes e que, à partir de maio de 2004, de forma muito especial, passou a comandar 25 (vinte e cinco) países[1], com forte influência sobre outros 3 (três), que aguardam o seu ingresso em 2007, sendo a Romênia um destes esperançosos Estados[2].

Ora, estamos presenciando "o espetáculo da federalização européia" e, de certo que não poderíamos deixar de nos debruçar sobre este processo tão peculiar. Criticado por muitos, aguardado com crescente expectativa por outros, "principalmente pelos países castigados por 50 anos de regime totalitário", o anseio de uma Europa unida – se isto puder encontrar concretização no futuro – conduz a medidas inovadoras que, se ainda não se amoldam à perfeição ao figurino federalista, na formulação pura dos pais da constituição norte-americana, encontram certamente sua base inspiradora nos princípios por eles estabelecidos, atendendo, ademais à perspectiva de aprimoramento e robustecimento da Democracia.

De fato, não nos é dado ignorar a célebre ponderação de DANIEL J. ELAZAR, um dos mais respeitados nomes da doutrina federalista, e que proclama a receita federal como uma das mais destacadas "invenções" da doutrina democrática, rotulando esta específica fórmula como um dos três pilares da democracia moderna e convocando os analistas e políticos a assistirem a "the federalist revolution".

Pois bem, a idéia de "federalist revolution", forte base para a Democracia, é que orientou a elaboração da Constituição para a Europa, cujo projeto[4] trazia a seguinte observação (em grego):

"A nossa Constituição... chama-se 'democracia' porque o poder está nas mãos, não de uma minoria, mas do maior número de cidadãos" (Tucidides II, 37).

A verdade é que a nova Europa já busca contar com uma Constituição própria, uma ordem jurídica a assegurar o de-

*Professora Associada de Direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

senvolvimento econômico, o progresso, a paz; "uma só ordem jurídica" a acomodar diversidades, a manter o equilíbrio entre unidades diversas e diversificadas culturas, tradições, línguas faladas. A nova Constituição – na verdade, um Tratado da Constituição - assegura um rosto às decisões da Comunidade Européia[5]. Preconiza um Presidente, eleito pelo Conselho, com mandato de 2 anos e meio e, mais, é prevista a existência de um Ministro de Relações Exteriores[6].

A nova Constituição, ora em processo de aceitação pelos Estados que compõem a comunidade, outorga à União "personalidade jurídica", nos termos do art. I-6º do novo documento constitucional.

2. O MERCOSUL - Uma realidade embrionária no cenário da integração regional

O Mercado Comum do Sul, instituído pelo Tratado de Assunção (março/1991), confirmado e consagrado pelo Protocolo de Ouro Preto em 1994, constitui, em território sul-americano, um dos mais significativos reflexos do processo de globalização, em avançado estágio, em todas as partes do mundo. Preconizado como instrumento a autorizar a integração regional, notadamente no tocante a temas macroeconômicos, em especial de cunho comercial, desde logo, porém, gerou, em seu entorno, uma expectativa de atuação de amplo espectro, deflagrando debates e impondo especial atenção.

Geneticamente o Mercosul tem por finalidade a criação de um mercado comum. Modelado com inspiração na história da comunidade européia. Encontra-se, porém, ainda, "na etapa de união aduaneira". Preconiza a circulação de bens, pessoas, serviços, capitais e na coordenação das políticas macroeconômicas, envolvendo os Estados-partes: "Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai". Forçoso convir que, sob as lentes do direito, este novo arranjo deveria vir expresso por um ordenamento jurídico próprio, marcado pelos vetores da unidade, uniformidade e eficácia. A par disso, o processo de integração impõe a aplicação e a interpretação uniformes e simultâneas deste mesmo ordenamento.

O Mercosul "não dispõe de instituições" que expressem uma vontade jurídica distinta da dos Estados-partes, nem de instituições específicas e independentes que detenham poderes conformadores da competência específica do Mercosul e que disponham de processos prévios para o exame de violações e aplicação de sanções.

O Mercosul "não detém personalidade jurídica" própria e não conta com um rosto como o conquistado pela comunidade européia, quando do advento da nova Constituição, se constituição podemos denominar o Tratado que lhe dá vida.

Com efeito, a estrutura deste bloco, como também sua base jurídica – o Tratado de Assunção – pautam-se em *standards* de "intergovernabilidade e flexibilidade", o que acabou se revelando inoperante, produzindo resultados tímidos e regionalmente pontuais, o que, ainda, reserva ao figurino MERCOSUL uma presença meramente no papel.

Nessa esteira, é que cabe advertir para as dificuldades operacionais que obstam a efetiva integração das normas dos aludidos protocolos.

3. M e r c o s u l: Decisão política definitiva; Ausência de bases jurídicas para a implementação.

Conquanto o MERCOSUL se apresente como uma realidade, teoricamente, de cunho "definitivo quanto à decisão política de...um mercado comum- um compromisso de duração indefinida"[7], com língua própria, tendo sido adotado o espanhol

como língua oficial, a verdade é que o Brasil, em particular, não cuidou de fixar a nível constitucional a natureza jurídica do tratado internacional e, conseqüentemente, sua postura hierárquica, afastando-se da solução acolhida pelo Paraguai em 1992 e pela Argentina em 1994.

Com efeito, embora controvertida e sinuosa a posição da doutrina e da jurisprudência, prevaleceu, entre nós, a tendência de reconhecer a primazia do direito interno, apesar das severas críticas que vem a contemplar essa posição. Nessa linha, resumida por força de célebre voto proferido pelo Ministro Leitão de Abreu, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Poder Judiciário é constitucionalmente obrigado a emprestar eficácia ao direito interno.[8] Nesse memorável julgamento, afastando posicionamentos anteriores do mesmo Pretório Excelso, acabou-se por proclamar "a aplicação da norma interna posterior" que, diante do conflito, suspende automaticamente a convencional, a qual, no entanto, readquirirá sua plena eficácia tão logo seja revogada a lei com ela conflitante.

A assimetria no tratamento constitucional dos tratados por parte dos Estados-Partes e, mais ainda, "a ausência de norma específica, no Brasil", a auxiliar na solução dos eventuais conflitos, fatores aos quais se deve alinhar, ainda, o controle de constitucionalidade, a que estão subordinadas as regras convencionais, e a fúria legislativa (por via de normação infra-legal) das autoridades brasileiras, vem contribuir para a fragilização dos já aludidos protocolos de autuação conjunta universitária no campo do MERCOSUL.

É verdade que por força da última Emenda Constitucional (45/2004) reconheceu-se a validade das "decisões de Tribunal Penal Internacional para cuja criação (o Brasil) tenha manifestado adesão" (art. 5º, §4º), o que irá provocar calorosas discussões sobre eventual redução da soberania – embora esta posição tenha resultado do exercício da soberania – a qualidade das decisões a que o país deva se subordinar, a solução de eventual conflito entre o pronunciamento da Corte Internacional e a de um Tribunal interno.

É verdade, também, que no bojo desta reformulação, conferiu-se, ainda, *status* constitucional "aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros". (art. 5º, § 3º) tópico que, a seu turno, conduzirá a refletir sobre eventual possibilidade de *recepcionar* os acordos anteriores, em matéria de direitos humanos, com o mesmo efeito.

Tais medidas, sem dúvida, implicam em avanços na concretização do Mercosul. Não eliminam, no entanto, os problemas que persistem, autorizando a prevalência da vontade política de cada Estado-membro, o que retira do Bloco a segurança e a certeza que, de rigor, deveria envolver as decisões, resoluções e diretrizes produzidas - o ambiente necessário ao seu desenvolvimento.

4. A rivalidade global destrutiva

É certo que o fenômeno da globalização, introduzindo a ampla mobilidade do capital e, consequentemente, uma pressão competitiva em níveis cada vez mais acentuados – desvendando um clima sombrio e nevrálgico, descrito com nitidez por Brecher e Costello no seu *"Global Village or Global Pillage"* [9] - descortina para os analistas um campo complexo e polêmico de exame; uma questão controvertida, duramente atacada, até porque contemplada por sérios e graves problemas, a exemplo da indisfarçável **vocação** ao pluralismo, conduzindo, portanto, a uma operação de integração muito mais difícil

e carente de parâmetros oriundos de experiências anteriores.

De fato, não há que ignorar que, no passado, o comércio e as guerras de conquista ensejavam o desenvolvimento e influências recíprocas para as diferentes civilizações e culturas. E isto atendendo a uma determinada ordem – a ordem estabelecida pelo *Império,* idéia que não mais subsiste no panorama globalizado. Neste, o mundo transformou-se numa *aldeia global,* em que todas as tribos são naturalmente incentivadas a conviver e a repartir.

E, conquanto a crítica que tem sido lançada a esse fenômeno ressalta, como resultado, o distanciamento de uma desejável *global harmony,* enfatizando-se, ao invés, a eventual possibilidade de um emergente estado de caos e de rivalidade global destrutiva[10], a realidade fática nos posiciona como espectadores do avanço desse processo, impondo um debruçar sobre os temas que compõem o seu núcleo nevrálgico.

Isto implica num repensar acerca de um consenso ético a ser partilhado, acolhido tanto a nível global como, também, regional. E, mais, na reformulação do conceito de legitimidade em relação ao Estado, figura duramente atingida pela nova ordem internacional supra-estatal.

5. É necessário preparar os estudantes para enfrentar os desfios da globalização.

O quadro da globalização, pois, introduz uma série de desafios, porquanto revela a fragilidade e a precariedade dos instrumentos tradicionais.

Em verdade, as grandes questões do futuro apresentam-se globais em sua dimensão – explosão populacional, movimentos migratórios de massa, as megalópoles com níveis populacionais além de sua capacidade, a questão ambiental e sua preservação, a exigência de reformulação dos hábitos dos consumidores, a nova configuração da delinqüência, assumindo a configuração de crime organizado em dimensões internacionais, a falência da representação política e o distanciamento dos integrantes da comunidade social dos partidos e das próprias instituições – enfraquecidas e desacreditadas, cada vez mais inaptas para cumprir sua missão e servir de canal de comunicação com o governo, constituem um rol meramente exemplificativo, mas que ilustra a relevância e o volume de itens a reclamar solução e um novo tratamento.

Esse quadro traduz um valioso indicador da necessidade de preparar os estudantes para enfrentar os desafios da globalização, com especial atenção para os que irão lidar com a lei, ou seja, com os futuros operadores do direito, pois este, parecenos, deve assumir o papel de instrumento de acomodação dos divergentes interesses presentes na esfera dos desafios globalizados que o futuro faz antever.

6. A universidade, o "locus" mais apropriado para o preparo daqueles a que estão sendo dirigidos os novos desafios.

Avulta, daí, como impositiva, uma reorientação do campo a abarcar a universidade, o *"locus"* mais apropriado para o preparo daqueles a que estão sendo dirigidos os novos desafios. Impõem-se novas linhas de políticas educacionais, até porque o sistema de educação de elites deu lugar a um sistema de massas e este é que deverá ser merecedor de atenção.

É verdade que a comunidade universitária, já há algum tempo, vem demonstrando sua preocupação com o futuro a trilhar e as mudanças das perspectivas sociais. A *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI – Visão e Ação*, documento resultante da Conferência Mundial sobre a Educação Superior, realizada em Paris, na sede da Unesco, em outubro de 1998, os estudos enfocando a

questão da conexão entre o ensino superior e o campo do trabalho a exigir das instituições universitárias uma nova postura[11], os inúmeros encontros, seminários e congressos organizados com o objetivo específico de debater esse tema e as ONGs – redes, associações e Grupos - que se instalaram, tendo por meta a discussão de idéias que pudessem concorrer para alicerçar a formulação de políticas educacionais aptas a projetar a ação da universidade no século XXI, denotam à exaustão essa angústia.

Em espaço latino-americano, o dilema relativo ao futuro da universidade e seu papel no processo de globalização não deixou de, a seu turno, ser objeto de debates e ações advindas de programas girando em torno de Cátedras Unesco ou direcionados ao apoiamento de determinados pólos específicos, a exemplo do projeto UNAMAZ (Associação das Universidades Amazônicas) ou do denominado RIMA (Rede Internacional de Mobilidade Acadêmica), ou, ainda, a rede DEUSTO, envolvendo os países do MERCOSUL, uma proposta para o aperfeiçoamento de professores de universidades católicas da América Latina,[12] ou a *Red Latinoamericana de Cooperación Universitária*, uma fundação a envolver e incentivar o processo de aproximação das Universidades da América Latina.

A questão, no entanto, assume contornos diferenciados, na medida em que, embora a tônica seja a exigência de investimento no segmento da educação superior, com vistas à formação de dirigentes, pesquisadores e professores, a realidade deflagra um quadro de permanente tensão entre a universidade e o governo, produzindo efeitos altamente negativos no atingimento das novas metas, inclusive no tocante à cooperação internacional.

7. A ampliação das tarefas da universidade

Com efeito, avulta a universidade na sua trajetória, adentrando num novo século, com novas responsabilidades. Nesse sentido evidente a ampliação de suas tarefas. Como registrado por Ulrich Teichler, no documento denominado *"*Répondre aux exigences du monde du travail*"*[13], a universidade deve voltar sua atenção ao preparo do estudante para um mercado de trabalho, hoje, largamente diversificado, além de encontrar-se de prontidão para o atendimento das aspirações de uma sociedade a exigir o estudo continuado ao longo de toda a vida.

Enfim, apresenta-se como uma instituição que deve estar apta a realizar sua missão de concorrer para o desenvolvimento da sociedade. E, no exercício dessa função, a cooperação e o intercâmbio internacional se apresentam como instrumentos decisivos para o seu adequado cumprimento.

8. Protocolos Educacionais do Mercosul

Transportada essa temática atinente à exigência de espaços para o intercâmbio de experiências institucionais, de inovações pedagógicas de interesse comum das universidades, de métodos de gestão institucional e de resultados de pesquisas educacionais, para o cenário latino-americano, no âmbito do MERCOSUL foram assinados os Protocolos: a) de *Integração Cultural do Mercosul (Fortaleza, 17.12.96)*; b) *de Integração Educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas universidades dos países-membros do Mercosul (Fortaleza, 17.12.96)*; c) *de Integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os membros do Mercosul (Fortaleza, 17.12.96)*; d) *de Admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades académicas nos Estados-partes do Mercosul (Assunção, 11.06.97)*.

Formalmente, portanto, alinhando-se a uma realidade já consagrada no Direito comunitário europeu, os Estados-Partes do

Mercosul buscam romper as barreiras burocráticas para o intercâmbio educacional; isto, porém, apenas e tão somente para fins de cursos de pós-graduação e possibilidade de atividades docentes sem necessidade de revalidação dos competentes diplomas. Contudo, recentes decisões emanadas do Ministério da Educação e a insistente posição refratária das autoridades brasileiras aos Cursos à Distância, em terreno de pós-graduação, são posturas que, respaldadas pela primazia do direito interno, em nada contribuem, de fato, para a efetiva concretização dos protocolos educacionais subscritos no âmbito do Mercosul.

9. A Integração universitária no MERCOSUL depende, também, de ações concretas por parte das IES dos Estados –partes, no sentido de compatibilização efetiva de currículos e métodos de avaliação dessas entidades.

Não há como, contudo, atribuir tão somente à lacuna constitucional, ao clima de insegurança dela decorrente e às medidas burocráticas de elevada tecnologia, o engatinhar vagaroso do incremento das relações entre as instituições do ensino superior dos países membros do Mercosul.

A verdade é que, embora incentivadas pelos já assinalados acordos tenham florescido inúmeras associações e redes internacionais de Universidades, os termos firmados afiguram-se sempre vagos, encontrando-se na dependência de real concretização. E, para tanto, é necessário avançar um pouco mais, autorizando-se mobilidade também em relação ao ensino superior.

E mais. Impõe-se a compatibilização dos currículos, pois, acolhendo registro de Agustín Escolano Benito, professor da Universidad de Valladolid, Espanha:

"No campo da interculturalidade, um dos pólos centrais encontra-se no desenho dos currículos, tanto na perspectiva de eliminar dados contrários ao reconhecimento da diversidade, como, ainda, para inserir atitudes e conhecimento que facilitem a compreensão e a cooperação das culturas em contato, tudo a partir de um enfoque interativo para todas as etnias"[14].

E, mais, ainda, é mister que se desenvolva um sistema comum e adequado de métodos de avaliação institucional, com vistas a preservar e resguardar a questão da qualidade do ensino.

Só assim, por via de um esforço comum da parte das próprias instituições, atingir-se-á a meta da internacionalização da Universidade, assegurando-se-lhe, conseqüentemente, a possibilidade de adentrar o novo século preparada a enfrentar os desafios e a cumprir sua missão, agora de amplo espectro.

Iasi, Romênia
Faculdade de Direito Mihail Kogãlniceanu
Maio, 2005.

NOTAS

[1] A inserção dos 10 novos países no âmbito da UE foi sacramentada em 12.12.2002, em Copenhague, Dinamarca.

[2] Aos 15 Estados que hoje compõem a UE, mais 10 alinharam-se (Letônia, Lituânia, Estônia, Polônia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Malta e Chipre) e a estes 25, juntam-se, na qualidade de observadores, por ora, a Bulgária, a Turquia e a Romênia, com a expectativa de passarem a integrar a CU em 2007.

[3] A Constituição da Europa - na realidade um Tratado de Constituição para a Europa – não foi objeto de aprovação, por via de *referendum*, na França e na Holanda.

[4] Valéry Giscard d'Estaing foi o líder do grupo incumbido de elaborar um projeto de Constituição para a CE, sendo este apresentado em 20 de junho de 2003.

[5] É de se anotar que, até mesmo após o Tratado de Nice, a União continuava não detentora de personalidade jurídica internacional e não tocava a questão da defesa.

[6] Permanecem a Comissão (funções executivas) e o Parlamento composto por 626 membros e

que compartilha as funções legislativas com o Conselho.

[7] NÁDIA DE ARAUJO, *Código do Mercosul, Tratados e Legislação*, Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

[8] Brasil. Supremo Tribunal Federal. RE n. 80 004-SE. Rel: Min Xavier de Albuquerque. Tribunal Pleno *in* RTJ, vol. 83, p 809.

[9] BRECHER, Jeremy e COSTELLO, Tim, Global Village, *Economic Reconstruction From the Bottom Up*, South End Press, Cambridge, Massachusetts, 1998.

[10] Op. Cit. Sup., p. 31.

[11] Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, publicação Unesco.

[12] É o que se depreende das conclusões alcançadas no âmbito do SEMINÁRIO INTERNACIONAL promovido pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Brasil, Senado Federal, 5 de setembro de 1995.

[13] Ulrich Teichler é membro do Centro de Pesquisas sobre o Ensino Superior e Trabalho, da Universidade de Kassel, Alemanha. Trabalho apresentado no âmbito da Conferência Mundial sobe o Ensino Superior, Unesco, Paris, 5-9 de outubro de 1998.

[14] *La educacion ante los escenarios de fin de siglo*, in Educação Brasileira, Revista do CRUB, v.20, n.40, janeiro/julho/1998, p.11 e segs.