

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO

DANIELE SANDRI SOLIGO

DIREITO E ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL: UMA UTOPIA REALISTA?

São Leopoldo  
2010

DANIELE SANDRI SOLIGO

DIREITO E ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL: UMA UTOPIA REALISTA?

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Público da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Orientador: Prof. José Luis Bolzan de Moraes

São Leopoldo  
2010

DANIELE SANDRI SOLIGO

DIREITO E ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL: UMA UTOPIA REALISTA?

Mestre

Orientador: Prof. José Luis Bolzan de  
Morais

Ficha catalográfica

S686d Soligo, Daniele Sandri  
Direito e espaço público no Merosul: uma utopia realista. /  
por Daniele Sandri Soligo, 2010.  
112 f.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos  
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2010.

“Orientação: Prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes, Ciências  
Jurídicas”.

1. Direito público – MERCOSUL. 2. Espaço público –  
Direito público - MERCOSUL. 3. MERCOSUL – Espaço  
público. 4. Processos políticos – Legitimidade - MERCOSUL.  
I. Título.

CDU 341:339. 923

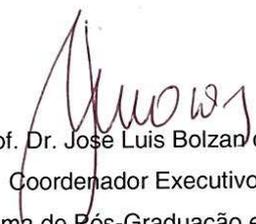
Catálogo na Publicação:

Bibliotecária: Carla Inês Costa dos Santos - CRB 10/973

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**Direito e Espaço Público no Mercosul: uma utopia realista?**”, elaborada pela mestranda **Daniele Sandri Soligo**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 28 de junho de 2010.

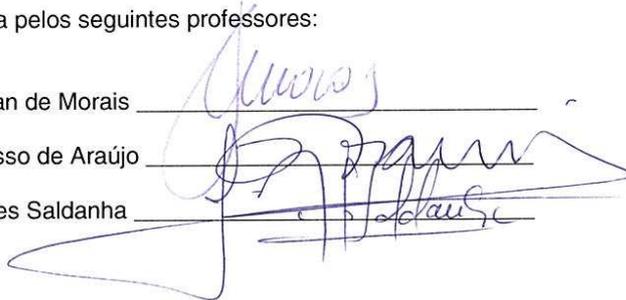
  
Prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes,  
Coordenador Executivo  
do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Jose Luis Bolzan de Moraes

Membro: Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Membro: Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha



“Através de uma prática de autodeterminação, que exige dos cidadãos o exercício comum de suas liberdades comunicativas, o direito extrai sua força integradora, última instância, de fontes de solidariedade social.”

Jürgen Habermas

Para Luna G. Sandri Soligo Faraon,  
Com todo o meu amor

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, à família, pelo apoio de todas as formas que lhe eram possíveis.

Pela palavra certa, dita na hora certa, e por aquela também que, mesmo em hora errada, trazia a reflexão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes, por aceitar o desafio de me orientar e assumir este trabalho já em sua fase final.

Aos queridos mestres que levaram seus conhecimentos para além da sala de aula, Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González, Prof. Dr. Albano Marcus Bastos Pêpe, Prof. Dr. Antônio Carlos Nedel, Prof<sup>a</sup>. Deisy Ventura, Prof<sup>a</sup>. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha, Prof. Dr. Leonel Severo Rocha e Prof. Dr. Lênio Luiz Streck.

Aos amados colegas do PPGD, cada um de uma maneira singular, mesmo tão diferentes, numa sintonia genial. Em especial aos amigos que compartilharam suas angústias, perdas e vitórias durante esses dois anos, Fernanda Bragiori, Geralda Magela, Francele Marisco, Carla Shäfer, Andrize Caldeira, Carolina Suplitz, Inês Júlia, Ana Paula Lopes, Priscila Werner, Luiz Fernando Moraes, Sérgio Fusquine, Marcus, Cícero Krupp da Luz, Danilo Simionatto e Cleber Prado.

À secretaria do PPGD, seus funcionários que dividiram um pouco desse lapso de tempo comigo, à Vera e à Rose em especial.

À CAPES, pelo financiamento, pois sem ela não poderia estar desenvolvendo o presente trabalho, um agradecimento muito particular.

À UNISINOS por disponibilizar um Mestrado de forma crítica e construtiva, obrigada por esses anos, que só me fizeram crescer como ser humano, na busca eterna pela justiça social e por mostrar que se pode alcançar e almejar alternativas para crises contemporâneas.

E finalmente a Deus, o início e o fim de tudo.

## RESUMO

Por volta dos anos oitenta, como resposta aos desafios da crescente globalização e pelas dificuldades que enfrentam as economias nacionais em desenvolvimento, para enquadrarem-se ao novo cenário econômico internacional, produziu-se processos de integração regional na América Latina. Em 1991, criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), atualmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como membros plenos - República Bolivariana da Venezuela em fase final de adesão ao Bloco -, mais Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru como membros associados. Este projeto de integração regional tem sido na, sua maioria, processos intergovernamentais com objetivos essencialmente econômicos: uns pretendem acordos de livre comércio enquanto outros planejam alcançar níveis mais profundos de integração, como uniões aduaneiras ou mercados comuns. Ocorre que, com o tempo, os grupos, organizações e redes da sociedade civil foram se multiplicando e adquirindo lugar no processo de integração regional MERCOSULino. Em resposta a essas pressões da sociedade civil, criaram-se mecanismos consultivos com a finalidade de possibilitar uma maior participação das organizações e das redes sociais. Prima-se por alavancar esse processo de desenvolvimento, porém precisa-se não só o acelerar das questões de mercado, mas que este processo se desenvolva com justiça social, e para isso precisa, cada vez mais, democratizar-se, legitimar o processo através da participação da sociedade civil. No MERCOSUL existe o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), que abre espaço de forma direta para a participação social. Este órgão será analisado no presente trabalho, verificando-se, por conseguinte, suas deficiências e também a sua contribuição para a formação de uma esfera pública no MERCOSUL. Essa esfera pública regional seria acessada por meio da legitimação e representação social, ampliação e democratização dos fóruns (como esse o FCES) de decisão política, instituindo uma cultura pública que supere o poder burocrático do Estado, o autoritarismo social e a cultura privatista de apropriação do público pelo privado. Com o trabalho, conclui-se que é preciso a continuidade dos esforços na criação desta esfera pública, de uma maneira discursiva/reflexiva, mesmo no interior das mídias, aliando princípios reconstruídos da modernidade em crise, tais como o princípio da publicidade e da transparência pública das decisões e, também, com pressupostos de criação de um espaço público regional, utópico realista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Esfera Pública Regional, MERCOSUL, FCES, Participação Social, Legitimidade dos Processos Políticos.

## ABSTRACT

Around the eighties and as an answer to the challenges of the growing globalization and for the difficulties that face the national economies in development and for being framed to the new international economical scenery, they were produced processes of regional integration in Latin America. In 1991 the market common of the South MERCOSUL was grown up the Market Common of the South (MERCOSUL), now composed by Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay as full members and Republic Bolivariana of Venezuela in finally process to agree at the group, more Bolivia, Chile, Equador, Colombian and Peruvian as associated member's. This project of regional integration has been in its majority, processes intergovernmental with objectives essentially economical: some of them intend free trade agreements while others plan to reach deeper levels of integration, as union's custom or common markets. Along the time the groups, organizations and nets of the civil society were multiplying themselves and acquiring place in the process of regional integration in MERCOSUL. As a response to those pressures of the civil society advisory mechanisms where grown up with the purpose of making possible a larger participation of the organizations and social nets. They excel for going ahead the process of development, however it is not necessary just accelerating of the market subjects but that this process grows with social justice, and for that it needs more and more to be democratized, for legitimating the process through the participation of the civil society. In MERCOSUL there is the Economical Advisory Forum and Social (FCES) that opens space in a direct way for the social participation. This organ will be analyzed in the present work, being verified your deficiencies consequently and also your contribution for the formation of a public sphere in MERCOSUL. That regional public sphere would be accessed through the legitimation and social representation, amplification and democratization of the forums (as that FCES) of political decision, instituting a public culture that overcomes the bureaucratic power of the State, the social authoritarianism and the privates culture of the public's appropriation for the private. With the work, it is concluded that is necessary the continuity of the efforts in the creation of this public sphere, with manner discursive/reflexive , even in medias adding reconstructed principles of the modernity in crisis, such as the Principle of the Publicity and of the public transparency of the decisions and also with presupposed of creation of a public regional utopian realist space.

**KEYWORDS:** Regional Public Sphere, MERCOSUL, Fces, Social Participation, Legitimacy of The Political Processes.

## ABREVIATURAS

- CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
- CCSC – Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
- CCSCS – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
- CMC – Conselho Mercado Comum do MERCOSUL
- CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
- COMISEC – Comisión Sectorial Del Mercosur
- CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL
- EC – Emenda Constitucional
- FCES – Foro Consultivo Econômico e Social
- FOCEM - O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
- GMC – Grupo Mercado Comum do MERCOSUL
- HC – Habeas Corpus
- IGF – Internet Governance Forum
- ISM – Instituto Social do MERCOSUL
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- POP – Protocolo de Ouro Preto
- RADDHH – Reunião de Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL
- REAF – Reunião Especializada de Agricultura Familiar
- RECM – Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL
- REM – Reunião Especializada da Mulher
- SM – Secretaria do MERCOSUL
- STF – Supremo Tribunal Federal
- TA – Tratado de Assunção
- TIC – Tecnologias de informação e comunicação
- TCE – Tratado da Comunidade Europeia
- TCP/IP – Transmission Control Protocol/Internet Protocol

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. A FORMAÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL .....</b>	<b>17</b>
2.1. A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO PÚBLICO PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: UM INTERESSE DOS ESTADOS .....	19
2.2. A FORMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL: CONSTRUÇÕES E PRÁTICAS .....	27
<b>2.2.1. Participação Social no MERCOSUL.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2.2. O Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL (FCES).....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.2.1. A Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.2.2. O Sub-Grupo de Trabalho N. 10 - Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social .....</b>	<b>37</b>
<b>2.2.2.3. A Reunião Especializada da Mulher .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2.2.4. Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF).....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.2.5. Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.2.6. Grupo Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (GANEMPLE) .....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.2.7. A Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados associados (RADDHH).....</b>	<b>41</b>
<b>2.2.3. Os limites deste mecanismo de participação .....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.4. Os Espaços de Participação a Nível Nacional para temas do MERCOSUL .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.5. Mecanismos de Participação e Transparência a Nível Regional .....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.6. Debilidades de representação da participação social no MERCOSUL.....</b>	<b>47</b>

<b>2.2.7. As debilidades de visão, de transparência e de legitimidade do Bloco Regional .....</b>	<b>49</b>
<b>2.2.8. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL .....</b>	<b>59</b>
<b>2.2.9. Conclusões sobre as práticas e as construções .....</b>	<b>66</b>
<b>3. QUESTÕES DE INTERGOVERNABILIDADE E SUPRANACIONALIDADE NA CRIAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL .....</b>	<b>68</b>
3.1. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO BRASIL.....	71
3.2. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NA ARGENTINA...	82
3.3. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO PARAGUAI.....	87
3.4. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO URUGUAI.....	90
3.5. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA .....	92
3.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORDENAMENTO JURÍDICO DO MERCOSUL	99
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos traços fortes da modernidade e de sua complexidade que estamos por atravessar é a presença de questões éticas e morais e os desmembramentos que estas questões suscitam, tais como as tensões, os conflitos sociais e as discussões que a partir delas se desencadeiam. A presença destas questões se percebe em todos os domínios da atividade humana, um processo muito complexo de desenvolvimento da modernidade que estamos a atravessar.

Os diversos saberes constituídos ou em formação neste âmbito têm vindo a mobilizar-se num esforço notável de melhor compreensão e conhecimento mais rigoroso destes problemas. O presente trabalho movimenta-se neste sentido e comunga dos objetivos referidos, partindo seu ponto de análise da teoria do estado, da sociologia e da legitimidade na produção de direitos.

A convocação de outros saberes a partir dos contributos das diversas ciências, cumpre o objetivo em termos teóricos de ensaiar a construção de uma abordagem interdisciplinar sobre questões de direito, explorando formas de diálogo com as mais diversas disciplinas.

Os seus profissionais e demais agentes diretamente intervenientes, as estruturas organizacionais e as funções sociais deste setor, são hoje motivo da maior controvérsia, geram profundas tensões e conflitos sociais, cujo âmbito transcende já largamente uma estrita discussão destes mesmos media, para tomar cada vez mais a forma de um grande debate sobre o sentido das nossas sociedades e o significado político da democracia na atualidade.

Esfera política, aqui, é entendida como domínio por excelência de formação das identidades e do estabelecimento de interdependências sociais legitimamente reconhecidas pelos próprios indivíduos.

Nesta consideração introdutória ao trabalho que aqui se apresenta, assinala-se que o estado crítico objetivo, em termos da situação da comunicação e interação

do Espaço Público, que resulta deste conjunto de perturbações da razão prática, afeta de um modo muito sensível a vida de cada um de nós, atravessando-a em múltiplas direções.

No capítulo primeiro, procura-se verificar como se apresenta este processo de participação e comunicação social ao nível regional do processo de integração do MERCOSUL, e que pressupostos da modernidade, tais como os princípios que a advieram, possam ser desenvolvidos com maior sabedoria no século de plena crise de tais pressupostos.

Princípios como o da transparência pública da informação, da publicidade, característicos da modernidade, necessitam ser revigorados, para que contribuam para a superação da crise pela qual atravessamos.

Por volta dos anos oitenta, e como resposta aos desafios da crescente globalização e pelas dificuldades que enfrentam as economias nacionais em desenvolvimento para enquadrarem-se ao novo cenário económico internacional, produziu-se processos de integração regional na América Latina.

Em 1991 criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), atualmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai Uruguai como membros plenos, além de Venezuela em fase final de incorporação, mais Bolívia, Chile e Peru como membros associados. Este projeto de integração regional tem sido na sua maioria, processos intergovernamentais com objetivos essencialmente económicos: uns pretendem acordos de livre comércio enquanto outros planejam alcançar níveis mais profundos de integração, como uniões aduaneiras ou mercados comuns.

Ocorre que, com o tempo os grupos, organizações e redes da sociedade civil foram se multiplicando e adquirindo lugar no processo de integração regional MERCOSULino. Em resposta a essas pressões da sociedade civil criaram-se mecanismos consultivos com a finalidade de possibilitar uma maior participação das organizações e redes sociais. Prima-se por alavancar esse processo de desenvolvimento, porém precisa-se não só o acelerar das questões de mercado, mas que este processo se desenvolva com justiça social, e para isso precisa cada

vez mais democratizar-se, legitimar o processo através da participação da sociedade civil.

A presente pesquisa insere-se na Linha de Pesquisa intitulada Sociedade, Novos Direitos e Transnacionalização, Linha 2 da Universidade do Rio dos Sinos UNISINOS, procura-se portanto, inquirir sobre este processo de produção de novos direitos na esfera regional do MERCOSUL e sobre processo de Transnacionalização entre os povos latino-americanos.

Para tanto, a investigação deste trabalho averigua que mecanismos institucionais existem no MERCOSUL para uma participação social e legitimação dos acontecimentos do MERCOSUL e a possibilidade de construir-se um espaço público regional, espaço este acessado através da legitimação e representação social, ampliação e democratização dos fóruns de decisão política, instituindo uma cultura pública que supere o poder burocrático do Estado, o autoritarismo social e a cultura privatista de apropriação do público pelo privado.

Por conseguinte, num primeiro capítulo analisa-se qual seria a contribuição da construção de um espaço público e no que este contribuiria para o fortalecimento da democracia dos estados-parte do Bloco Regional.

Após, investiga-se as construções e práticas dentro da instituição a despeito da previsão para a participação social desta integração Regional. Dentro deste capítulo, observa-se o funcionamento do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), sendo este um organismo do MERCOSUL que abre espaço de forma direta para a participação social, podendo ser um organismo importante para a construção desta esfera pública regional.

Posteriormente, descrevendo sobre a Comissão Sócia Laboral, os Subgrupos de Trabalho, Reunião especializada da mulher, Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), Reunião Especializada das Cooperativas do MERCOSUL (RECM), Grupo de Alto Nível Estratégia do MERCOSUL de Crescimento do Emprego (GANEMPLE), a Reunião de Altas Autoridades de Direitos

Humanos do MERCOSUL e Estados Associados, cogita-se a possibilidade destes cooperarem na constituição desta esfera pública regional.

Ao final deste capítulo primeiro, averiguam-se quais os limites destes mecanismos de participação e transparência; quais debilidades de representação e de participação social; quais debilidades de visão, transparência dentro destes organismos analisados nos sub-capítulos apresentados.

Posteriormente, averigua-se a importância para a criação da esfera pública regional MERCOSULina com a constituição de seu Protocolo Constitutivo do Parlamento em 30 de abril de 2007, pelo decreto nº 6.105 e no que este novo organismo contribuiria para a participação social dos atores sociais dos Estados-membros do Bloco.

No encerramento deste capítulo, afixa-se acerca das conclusões sobre as construções e práticas desses organismos do MERCOSUL acima citados.

Por conseguinte, no segundo capítulo, abordam-se as Constituições dos Estados-Membros do MERCOSUL, primando sua análise na previsão de seus ordenamentos constitucionais acerca da abertura legal para a questão supranacional podendo esta efetivar o espaço público regional na forma como este trabalho entende a respeito dessa criação, bem como estão inseridas e incorporadas nas Constituições, os tratados internacionais cuja matéria verse sobre direitos humanos.

Finalmente, pergunta-se: com todos estes mecanismos de participação social que serão analisados neste trabalho, conseguiremos observar o início de uma construção da esfera pública regional? Este trabalho pretende fornecer pistas acerca desta questão.

## 2. A FORMAÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL

A integração regional no MERCOSUL iniciou-se por volta dos anos oitenta, como resposta aos desafios culminados com a crescente globalização e pelas dificuldades que enfrentam as economias nacionais em desenvolvimento, para enquadrarem-se no novo cenário econômico internacional produzindo, a partir disso, processos de integração regional na América Latina.

A implantação do MERCOSUL ocorre, portanto, em um contexto de maior estabilidade monetária de países que enfrentam, entretanto, constantes desafios advindos da instabilidade dos mercados financeiros internacionais e da aceleração dos processos de globalização, reforma do Estado e globalização<sup>1</sup>.

Este Bloco Regional Latino-americano foi criado através da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, possuindo como membros plenos Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Sua proposta inicial era configurar-se como (União Aduaneira) Bloco Econômico, mas em sua finalidade, visa se tornar em um Mercado Comum.

A partir da Cúpula dos Presidentes do MERCOSUL, realizada em Ouro Preto, em dezembro de 1994, o bloco passa a contar com seis membros associados sendo eles: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Sendo que a República Bolivariana da Venezuela, atualmente está sendo incorporada ao MERCOSUL como membro pleno, já em fase final de adesão.

Ademais, estão envolvidos no processo dez países sul-americanos, com a exceção apenas da Guiana e do Suriname. “O Bloco constitui hoje o que se chama de uma união aduaneira imperfeita, já que, apesar da adoção de Tarifa externa

---

<sup>1</sup> HERINGER, Rosana e PITANGUY, Jaqueline. (Org.) Direitos Humanos no MERCOSUL. Cadernos Fórum Civil, Ano 3 n. 4: Rio de Janeiro, 2001, p. 12.

comum (TEC), permanecem válidas listas nacionais de exceção para produtos sensíveis<sup>2</sup>.

Segundo a página oficial da secretaria do MERCOSUL, o tratado constitutivo do bloco refere, como objetivo primordial, através da livre circulação de bens e de serviços e fatores produtivos e, o estabelecimento de uma tarifa externa comum entre os países membros e os quatro países associados<sup>3</sup>.

Somente através do Protocolo de Ouro Preto, se estabelece uma estrutura institucional ao MERCOSUL e se adota uma personalidade jurídica internacional, colocando um fim ao período de transição e adotando-se instrumentos fundamentais de uma política comercial comum que caracterizam uma União Aduaneira<sup>4</sup>.

O MERCOSUL como integração regional que visa ser democrático e trazer melhorias para os países dos quais faz parte, como, por exemplo, a diminuição das desigualdades, precisa pensar a questão da participação da sociedade civil no bloco. A formação de um espaço regional, de um novo espaço de participação de forma mais aberta possível, está ainda muito vinculada ao Estado, elitizando o processo de decisão.

As decisões do Bloco precisam ser conferidas e dialogadas, discutidas pela sociedade para que tais decisões estejam providas de legitimidade. Portanto, a formação deste espaço público equilibra diversas tensões de um mesmo lado da questão, não existe dualidade nesta criação pública. A criação de um espaço público é correlata da democracia e dos direitos humanos; um fortalece o outro, numa fertilização recíproca, criando e efetivando direitos.

---

<sup>2</sup> CARVALHO Erthal Juliana. *Democracia, sociedade civil e MERCOSUL o caso do Foro Consultivo e Econômico e Social*. Informe final Del concurso ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional. Programa Regional de Becas CLACSO, 2005.

<sup>3</sup> Disponível em [www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2). Acesso em: 28 de mar. de 2010.

<sup>4</sup> Conforme a Página Oficial do MERCOSUL, disponível em [www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2). Acesso em: 28 de mar. 2010.

## 2.1. A IMPORTÂNCIA DO ESPAÇO PÚBLICO PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: UM INTERESSE DOS ESTADOS

O espaço público tem/teve um papel muito importante para o fortalecimento do Estado que visa ser democrático.

O Estado, ao longo da história, erigido como tal a partir do século XVI, viu-se envolto em um largo processo de consolidação e transformações, passando aos dias de hoje, para alguns, por uma longa desconstrução/exaustão e, para outros, uma necessária refundação, diante das várias crises <sup>5</sup>.

Crises, aliás, interconectadas, a que se vê submetido e, mesmo apesar disso, ainda o ente Estado é primordial para a garantia da democracia. O Estado e essas suas diversas formas de ser<sup>6</sup>, o que contribuiu/contribui com as modificações dos papéis dos atores sociais perante a sociedade e as ligações destas ao Estado.

É o conteúdo que legitima o Estado<sup>7</sup>. Logo, a materialidade do Estado de Direito é perfectibilizada pelas normas jurídicas por ele produzidas, mas a elas não se subsume. São os conteúdos essenciais imanentes à atividade de um Estado firmado sob determinado pacto social que irão factibilizar a obediência do povo (outro dos elementos do Estado) do direito posto.

---

<sup>5</sup> Ver MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 23-53. E também, STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 136-156.

<sup>6</sup> As formas de ser do Estado e que, segundo Bolzan, estão em crise são as seguintes: - a primeira crise que atinge as características conceituais básicas de Estado, em particular a ideia de soberania; - a segunda crise atinge uma forma de materialização do Estado, o *Welfare State*, ou Estado Bem-Estar Social; - a terceira se projeta sobre a fórmula moderna de racionalização do poder, ou seja, Estado Constitucional e; - a quarta crise que atinge a tradição da separação funcional do poder estatal.

<sup>7</sup> Para MORAIS, José Luiz Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Op cit, p. 26, o estado moderno caracteriza-se por uma organização democrática sendo evidente que a sua atuação fica vinculada inexoravelmente ao conteúdo mesmo da democracia e a tudo o mais que isto implica relativamente a controles públicos, limites procedimentais, garantias cidadãs, etc.

Contudo, note-se que, mesmo atentando-se para estas questões, o conteúdo material que caracteriza o Estado de direito não abriu mão da soberania estatal. Este Estado prossegue sendo composto pelos seus três elementos clássicos. Nessa linha de raciocínio, ainda hoje, como bem lembra Arnaud<sup>8</sup>, a problemática do dizer o direito (declará-lo), tem uma origem “moderna”, com fundamentos na regulação social feita única e exclusivamente pelo Direito, que, por sua vez, é monopólio estatal.

Constata-se, pois, que a necessidade da legitimação espacial de certos conteúdos democráticos contrapõe-se à limitação geográfica da soberania de um Estado. A própria democracia, enquanto conteúdo essencial de legitimidade da vontade de um povo, é, para alguns países, um contra-valor. É, portanto, no contexto do Estado moderno, caracterizado pelo exercício do poder, originado de forma democrática, e pelo exercício do poder, originado de forma democrática e exercido de maneira soberana, que se desenvolve a denominada crise conceitual.

O papel dos atores sociais na construção e na reformulação do Estado é vasto, e a via mais correta para analisar se as demandas da sociedade estão em conexão ao que é emitido pelo Estado.

Esta relação entre direitos humanos e democracia, possui diversas abordagens na sua criação teórica. Há obviedade de identificar, no respeito aos direitos humanos, uma condição para o funcionamento do sistema democrático. Esse argumento pode limitar-se aos aspectos procedimentais da democracia, normalmente ligados ao respeito dos direitos civis e políticos, ou incluir, também, os direitos econômicos e sociais como condição para considerar-se a existência de uma efetiva democracia<sup>9</sup>.

Para a avaliação normativa do processo descrito, é decisiva a ideia de que o poder social encontra-se distribuído de modo mais ou menos igual entre os

---

<sup>8</sup> ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.192.

<sup>9</sup> O argumento mais requintado nesse sentido tenha sido apresentado por John Rawls, ao incluir no discurso liberal a necessidade de se incorporar o requisito da igualdade de oportunidades.

interesses sociais relevantes. Somente então, o equilíbrio de forças sociais pode manter em movimento o fluxo do poder político permitindo que o sistema político elabore efetivamente as pretensões introduzidas e satisfaça os interesses sociais de forma simétrica <sup>10</sup>.

Para tanto, a crise de legitimidade da democracia na América Latina está relacionada, principalmente, ao não cumprimento da promessa de construção de uma maior igualdade econômica. Assim, sob o prisma de uma democracia de resultados, não se poderia dizer que ocorreu uma consolidação do sistema democrático, apenas pelo fato de aspectos procedimentais da democracia terem se mantido intactos em grande parte da região. Desta forma, a consolidação efetiva da democracia ainda exige um esforço significativo para a redução da desigualdade social <sup>11</sup>.

O discurso dos Direitos Humanos há muitos anos deixou de ser um discurso dos oprimidos e fracos, para tornar-se um discurso de exercício de poder na esfera internacional. A crise silenciosa do discurso da democracia e dos direitos humanos não deve ser encarada como um problema, mas sim, como uma oportunidade para fortalecimento de tais ideais, pelo desenvolvimento de instituições criativas para sua implementação. Até o presente momento, o discurso dos Direitos Humanos e da democracia, nos países em desenvolvimento, tem se caracterizado pelo estímulo das instituições de países desenvolvidos. <sup>12</sup>

O grande desafio, na atualidade, é o propósito para os países em desenvolvimento criarem sua própria realidade material de instituição democrática e de proteção aos direitos humanos, que casualmente possam ser muito mais eficientes na obtenção dos referidos objetivos, do que os modelos atualmente existentes.

---

<sup>10</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade II*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 59.

<sup>11</sup> AMARAL JUNIOR, Alberto do. JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 100.

<sup>12</sup> Idem, p.102.

É, para tanto, necessário a construção e o fortalecimento de um espaço público no MERCOSUL, assegurando os Direitos Humanos para os sujeitos desses Estados em desenvolvimento, tornando o Bloco regional mais abrangente, com uma concepção social.

Alguns aspectos importantes na construção de uma nova noção de interesse público: que torne a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade; que reduza a tendência do Estado, do poder burocrático e de agentes sociais privilegiados de monopolizar as esferas de decisão política<sup>13</sup>.

A conceituação de público tem larga tradição histórica, e permite contrastar dois modelos canônicos: o espaço público grego e o espaço público moderno. As grandes linhas que marcam as transformações estruturais da esfera pública são, com propriedade, estudadas por Habermas<sup>14</sup>.

Um dos pontos mais relevantes que Habermas aborda na obra, é a interpenetração do público pelo privado e vice-versa. Numa situação desfavorável na disputa direta na esfera privada contra o capital, os mais fracos vão se contrapor também por meios políticos àqueles que são mais fortes no mercado. Tratava-se, afinal, de cobrar a promessa do Estado burguês de garantia de acesso igual para todos. Portanto, não somente os sindicatos reforçam suas ações no mercado de trabalho, como lutam por conquistas na própria legislação, através de partidos socialistas<sup>15</sup>.

Assim, o Estado amplia suas funções de estruturação da sociedade civil, confia tarefas públicas a pessoas privadas; coordena atividades econômicas privadas através de planos econômicos; investe na produção e distribuição; regula preços de mercadorias, inclusive, da força de trabalho; define direitos legais de trabalhadores. “Na mesma proporção em que a vida privada se torna pública a

---

<sup>13</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público*. São Paulo em perspectiva.V.10/N 04/out.-dez. São Paulo, Seade, 1996, p.06.

<sup>14</sup> HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*: Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>15</sup> Conforme HABERMAS, 1984, p.177: “a crítica socialista quanto ao caráter meramente formal do direito burguês sempre enfatizou que a autonomia garantida pelo direito privado só beneficiaria igualmente a todos os sujeitos de direito à medida que iguais chances de êxito econômico permitissem a realização da igualdade juridicamente estatuída”.

esfera pública passa a assumir ela mesma formas de intimidade”<sup>16</sup>. Isso em uma interpenetração progressiva da esfera pública com o setor privado<sup>17</sup>.

Entretanto, em geral, as intervenções do Estado mesmo com intuito de não serem “dominantes”, estão mantendo o equilíbrio do sistema que não tinha mais condições de ser assegurado pelo mercado-livre.

Desse período, de longa duração, ressalta-se uma dinâmica crescente de interpenetração do público pelo privado e vice-versa. Por um lado, tem havido a publicização do privado, quer pela intervenção dos poderes públicos na regulação da economia, quer pelo aumento da intervenção estatal em todos os domínios sociais, incluindo a regulação de comportamentos dos indivíduos.

Por outro lado, uma privatização do público, expressada pela apropriação privada dos recursos públicos, pelos contratos coletivos entre organizações sindicais, pelas coalizões partidárias<sup>18</sup>.

Segundo Habermas, a inter-relação dialética das duas tendências assinala a decadência da dimensão pública: “ela penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua função política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico”<sup>19</sup>.

O intenso processo de privatização e feudalização dos Estados nacionais, na América Latina, revela o processo de modernidade inconclusa, que associou continuamente patrimônio e poder, gerando a cultura de apropriação do público pelo privado<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Idem, *ibidem*, p. 187.

<sup>17</sup> Conforme Habermas, começa a decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas principalmente no Capítulo VI, está fundada na mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado. (ver Cap. V).

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política*, Rio: Paz e Terra, 1987.

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Op. cit. 1997, p. 167.

<sup>20</sup> MARTINS, JOSÉ DE SOUSA. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.

Em decorrência disso, as concepções polares e reducionistas que opõem Estado e mercado, Estado e sociedade, economia e política precisam ser revistas à luz dos processos históricos, por meio dos quais, o estatal e o privado mesclaram-se, de tal forma, a impedir a consolidação da esfera pública.

Assim, na crise atual vivida pelos países da América Latina, imbricam-se novos e antigos problemas não equacionados, ameaçando de erosão a frágil noção de público, que nem chegou, efetivamente, a constituir-se em patamares mais sólidos.

A construção da esfera pública apresenta-se, assim, como um imenso desafio, tendo em vista a dissociação entre Nação e Estado, ou a Nação que não se reconhece no Estado.

A Constituição, na América Latina, de Estados sem cidadãos, implica que a existência de um poder político central não corresponde à criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder. Esta é a crise de governabilidade que temos enfrentado durante todo este século, com diferentes feições <sup>21</sup>.

Nesses termos, a existência da esfera pública supõe um movimento de publicização das ações públicas na direção da construção de uma nova institucionalidade que implica na criação de espaços públicos, nos quais sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento político de suas demandas.

A publicização configura, assim, um processo que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas, que se estabelece entre atores sociais e que permite mobilizar espaços de representação, interlocução e negociação. Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, no qual interesses coletivos possam ser explicitados e confrontados.

---

<sup>21</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994, p. 235.

A esfera pública, da forma como a estamos concebendo, precisa ser construída e tecida nas relações entre Estado e sociedade civil, e no interior dessas duas instâncias de poder, no sentido de ultrapassar a dicotomia estatal X privado, com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações, nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando, daí, um novo processo de interlocução e decisão públicas.

Ou seja, cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, de representar o interesse público. Por outro lado, o privado também não se reduz à esfera puramente mercantil, pois reúne um variado número de sujeitos, movimentos e organizações sociais que atuam como mediadores políticos, quando vocalizam demandas coletivas que necessitam confluir para arenas públicas de interlocução em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados.

Criam-se, assim, condições para a explicitação dos conflitos e para a viabilização de consensos. Por meio da publicização, criam-se possibilidades de superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

Neste paradigma tecnocrático, amplamente dominante, a meta da eficácia da ação governamental, entendida em termos de maximização da autonomia do círculo restrito que controla as decisões, tendo em vista a consecução dos resultados almejados, sobrepor-se-ia a todas as demais considerações de natureza ética ou política<sup>22</sup>.

Questões como o universalismo de procedimentos, a publicidade das ações e dos critérios administrativos, a responsabilidade pública dos decisores, os requisitos

---

<sup>22</sup> DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas, In: MELO RICO, E. & R. RAICHELIS (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: IEE/Educ, 1999, p.99.

democráticos da consulta e da negociação ficariam em segundo plano, a despeito da amplitude dos interesses envolvidos.

Reduz-se, assim, a viabilidade de conformação de esferas públicas democráticas, por meio das quais a sociedade civil organizada possa penetrar a institucionalidade estatal, inserir suas demandas, interferir nos modos em que a coisa pública é gerida e administrada e exercer o controle social sobre as decisões que lhes dizem respeito.

Assim, a expressão *esfera pública*<sup>23</sup> é aqui adotada de um significado abrangente que engloba as relações entre o econômico e o político, o estatal e o privado, e o público não-estatal. A esfera pública é concebida como inerente à democracia, cujo princípio organizativo está jungido à liberdade de expressão, contendo dimensões políticas e culturais, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente.

Em um significado normativo sobre o conceito de público<sup>24</sup>, remete-se ao interesse de todos e ao reconhecimento do direito de todos à participação na coisa pública. Isso interpela a sociedade e não apenas o Estado.

A temática do espaço público, a qual está intimamente ligada com a ideia de opinião pública, deve ser observada a partir de perspectivas variadas, elevando o seu caráter constituidor da opinião da sociedade acerca dos temas de interesse geral.

A opinião pública não possui uma fórmula pré-definida, a não ser que ela seja percebida como mecanismo de poder, ou de controle público a partir do sentimento da população em torno das práticas político-jurídicas presentes ou futuras.

---

<sup>23</sup> Utilizar-se-á indistintamente esfera e espaço públicos com o mesmo sentido.

<sup>24</sup> Segundo CUNILL Grau, Núria. *Repensando o público através da sociedade-novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; 1998; em seus estudos acerca do espaço público, trabalha sobre o público na ótica das relações entre o Estado e a sociedade, propõe dois significados para a noção de público: um topográfico e outro normativo.

Corroborando com esta ideia,

a opinião pública tem íntima relação com a questão da visibilidade do poder insita ao projeto democrático. Ou seja: para constituir-se uma opinião pública nos moldes apontados é imprescindível que se dê publicidade aos debates e decisões político-jurídicos<sup>25</sup>.

Com todo o exposto, verifica-se que o espaço público contribui para o fortalecimento da Democracia, e todas as questões que envolvem o Estado. Um se interliga ao outro de uma maneira ao mesmo tempo contraditória e complementar.

Se as questões de universalização da cidadania, tradicionalmente, remetem ao Estado e interpelam a sociedade, principalmente, no contexto atual de reforma do Estado, em que, crescentemente, são transferidas responsabilidades públicas estatais para as organizações sociais.

Para tanto, no próximo sub-capítulo, trabalhar-se-á com as questões relativas à participação social no MERCOSUL, suas construções e suas práticas.

## 2.2. A FORMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL: CONSTRUÇÕES E PRÁTICAS

Este subitem procura averiguar como está o andamento na prática da formação do espaço público, quais dos locais institucionais possuem abertura para a participação social e quais os mecanismos utilizados para esta construção.

---

<sup>25</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 136-156.

### 2.2.1. Participação Social no MERCOSUL

Os atores sociais parecem ter, a cada dia, mais importância nos debates locais, internacionais ou regionais: muitos avanços para a sociedade civil e ameaças para outros. A análise de como tem sido a participação da cidadania no MERCOSUL mostra-se primordial, identificar suas genialidades e suas debilidades. Procura-se trazer alternativas e propostas para fortalecer a participação cidadã no âmbito regional.

No presente trabalho, opta-se por uma visão de sociedade civil não restritiva, e, portanto, ampla, que abarca todos aqueles atores ou organizações sociais <sup>26</sup> que atuem guiados por um objetivo em comum e que interagem com os autores das esferas pública e privada.

A dimensão regional abarca muitas facetas, exige uma maneira diferenciada e mais ampla de participação. Uma participação, que no nível nacional já se percebe, é a imersão do regional e do internacional. Deve-se adaptar a novas formas que no plano nacional não possui nenhuma correspondência. Apesar de muitos acordos institucionais e constituídos pela sociedade civil, em plano regional, isto ainda não é percebido na concepção pública do MERCOSUL.

A participação da sociedade civil constitui um componente básico para que o processo de integração seja um instrumento efetivo para impulsionar as diversas lutas sociais, como também, para dar legitimidade ao processo de integração.

Os cidadãos e cidadãs somente podem se apropriar de processos de integração através de uma participação ativa na concepção e funcionamento dos mecanismos e instituições do processo de integração <sup>27</sup>. A implementação de um

---

<sup>26</sup> Esta definição abarca a organizações comunitárias de base, ONGS das áreas de desenvolvimento, ambientalistas, de mulheres, etc., fundações privadas (relacionadas a sociedades comerciais e filantrópicas); associações empresariais, sindicatos e organizações de trabalhadores; associações e estudantis; associações culturais e esportivas; cooperativas; instituições educativas, colégios e universidades sem fins lucrativos; e organizações religiosas.

<sup>27</sup> CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo. *En Rol de la sociedad civil em los procesos de integración*. CLAEH, Montevideo, 1998.

sistema de informação transparente e de instâncias que permitam a expressão e a consideração das reivindicações ou das propostas provenientes de todos os setores da sociedade civil constitui uma situação de êxito para o processo de integração.

A legitimidade da participação da sociedade civil não pode restringir-se por representar a sociedade em conjunto, já que, apesar das limitações existentes e das particularidades dos sistemas partidários, os órgãos legislativos são os espaços de representação da cidadania em geral. Quando se menciona uma participação mais ampla, isto significa que precisa de uma maior participação dos mais diversos atores e organizações, visto que a integração regional afeta as mais variadas facetas das organizações sociais. “A sociedade civil regional se relaciona formalmente (através dos órgãos de participação criados pelos governos) e informalmente (através de redes ou outras formas de associação estáveis ou espontâneas)”<sup>28</sup>.

Um elemento essencial é a informação<sup>29</sup>. Nesse presente estudo será considerada a informação institucional como sendo toda aquela cuja fonte ou proveniência, seja uma entidade ou órgão estatal, ou um ente privado que realize atividade, 1) que tenha caráter público ou 2) que tenha sido ou se considere atribuída pelo Poder Público<sup>30</sup>, no processo de construção de uma esfera pública regional. Confunde-se informação com participação, quando de fato a informação é uma condição necessária à participação<sup>31</sup>. Além disso, a informação é condição

---

<sup>28</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 08.

<sup>29</sup> Informar: significado estar informada, exercício de poder de buscar ou de receber informação. Em se tratando de fontes institucionais, as informações podem contar de registros os mais variados (legislação, atas e publicações em geral, arquivos, bancos de dados etc.) e de instrumentos negociais (termos de acordos, convênios, contratos ou compromissos em geral), devendo-se facultar-lhes o acesso ou divulgá-las seja mediante instrumentos de comunicação próprios, seja através dos meios de comunicação social. Conforme FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na Constituição brasileira*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997, p.242.

<sup>30</sup> Cf. SCHWARTZENBERG, Roger Gerard. *O estado espetáculo*. 1. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978, p. 345.

<sup>31</sup> A oportunidade da comunicação significa a efetivação da publicidade no momento próprio, vale dizer, com a prestação de informação atualizada. Uma informação prestada a destempo equivale a subtrair ao cidadão a possibilidade de posicionar-se politicamente e influir na decisão visando ao melhor atendimento do interesse da coletividade. Conforme FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na Constituição brasileira*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997, p. 255. Continuando, “Quanto a validade da comunicação, a informação objeto da publicidade deve satisfazer a pelo menos dois requisitos: a) ser proveniente da autoridade ou agente público competente para prestá-la, e b) ser o mais clara e completa possível, indicando-se no mínimo: 1) o interessado no ato ou fato do Poder Público; 2) o objeto ou assunto, inclusive o custo ou preço envolvido, se for o caso; 3) a conclusão, com a decisão final da autoridade responsável. Além

necessária para que uma democracia seja realmente democrática; para construção de democracias, não apenas, representativas, mas também participativas.

Referindo-se à necessidade de tal transparência, diz o professor Celso Bastos:

A publicidade dos atos processuais insere-se em um campo mais amplo da transparência da atuação dos poderes públicos em geral. É uma decorrência do princípio democrático. Este não pode conviver em regra com o sigilo, o segredo, o confinamento a quatro portas, a falta de divulgação, porque por este caminho, da sonegação dos dados à coletividade, impede-se o exercício importante de um direito do cidadão em Estado governado pelo povo, qual seja: o controle<sup>32</sup>.

Diálogo, debate, são condições necessárias à participação, mas não apenas isso. Confundem-se o processo de consulta como sendo participação, mas é somente uma das formas de exercício da participação. Então, a informação, o debate/diálogo e a consulta também são partes desse mesmo processo participativo<sup>33</sup>.

Neste contexto, citando Habermas, o núcleo institucional da “sociedade civil” é formado por associações e por organizações livres, não estatais, não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida<sup>34</sup>. É devida esta ponderação no presente capítulo, pois, a sociedade civil é a base para a formação da esfera pública regional nesses termos.

---

de completa, a informação que o Poder Público presta deve ter o máximo de clareza, evitando-se o quanto possível o emprego de jargões, hermetismos e sínteses obscuras - afinal de contas, ao divulgar suas atividades, as entidades e órgãos públicos estão estabelecendo comunicação com o público, a coletividade, não apenas com os eventuais particulares interessados nem, muito menos, tão somente entre o agente especializados e as respectivas confrarias.p.257.

<sup>32</sup> Conforme BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Granda. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, v. II, São Paulo: Saraiva, 1989, p. 285.

<sup>33</sup> Conforme ALEMANY e LEANDRO, 2006, p. 08-10. “Muitas vezes a consulta (formal ou informal) é utilizada como uma ferramenta para promover a participação em etapas iniciais de certos processos ou mecanismos. As consultas muitas vezes falham por sua própria concepção e não é que em si sejam ferramentas boas ou ruins, ao contrário, pode-se afirmar que diferem basicamente em aspectos tais como: >origem ou natureza; >modalidade de convocatória; >desenvolvimento da consulta; >metodologia proposta; >processamento de resultados; >comunicação dos resultados aos envolvidos; >forma de operar estes resultados.”

<sup>34</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. V.II. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1997, p. 99.

O Bloco regional problematizado neste trabalho, através do qual pretende verificar a criação/formação de um espaço público foi criado pelo Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Neste tratado não se faz menção à sociedade civil <sup>35</sup>. Ele aborda o Legislativo, apenas ao final do tratado, no qual se estabeleceu a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), esta que foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL, criado em 2006, que possui já mecanismos mais amplos de participação.

O recorte institucional no MERCOSUL começou a ser desenhado com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, onde foi estabelecido formalmente o Foro Consultivo Econômico e Social e a Secretaria Administrativa, a Comissão Parlamentar Conjunta e os Órgãos Decisórios do MERCOSUL integrados por funcionários governamentais <sup>36</sup>.

Atualmente, a participação da sociedade civil é através de duas formas, o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), espaço institucional exclusivo para a participação dos setores econômicos e sociais; e a possibilidade de participação nas reuniões nos organismos subordinados ao GMC (Sub-Grupos de trabalho, reuniões especializadas, grupos Ad Hoc, etc), a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), e ao Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupos de Alto Nível, Reuniões do Ministro, Reuniões de Altas Autoridades, etc<sup>37</sup>.

É importante destacar o crescimento da atuação de atores da sociedade civil na discussão e na elaboração de políticas de comércio. Em especial, destacam-se representantes das elites empresariais, como pode ser percebido, inclusive, por meio da vasta cobertura dos meios de comunicação acerca de sua participação nas negociações recentes do MERCOSUL, particularmente nos contenciosos entre Brasil e Argentina. No entanto, a concentração do poder decisório nas mãos de

---

<sup>35</sup> Conforme Tratado de Assunção. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acessado em 12 de set. 2008.

<sup>36</sup> O conselho mercado comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), do qual atualmente dependem mais de 250 organismos, e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM).

<sup>37</sup> Verifica-se esta informação no site [www.mercosur.gov.br](http://www.mercosur.gov.br)

atores governamentais ainda é notável, e a participação da sociedade civil, principalmente dos setores não-empresariais, se dá de forma marginal<sup>38</sup>.

A estrutura institucional do MERCOSUL representa, atualmente, um conjunto complexo de órgãos dependentes, que muitas vezes se sobrepõem em relação aos temas tratados. São mais de duzentos e cinquenta órgãos sem poder decisório, cujo trabalho é direcionado para os três órgãos decisórios do bloco<sup>39</sup>.

Portanto, deixaremos de abordar os vários órgãos participativos do MERCOSUL, devido a uma questão de corte metodológico utilizado no presente trabalho. Verificou-se por meio da análise bibliográfica e do site do MERCOSUL, que alguns evidenciavam ser participativos e influenciavam de certa forma na elaboração de suas decisões.

O tema específico da relação entre democracia e integração regional está presente na literatura recente sobre processos de integração. Grande parte da produção sobre este tema tem como referência a União Europeia. Apesar de escassa, a literatura sobre a participação de atores da sociedade civil no MERCOSUL vem crescendo, acompanhando o aumento da influência dos empresários nas negociações regionais e a maior atividade e visibilidade dos órgãos de representação dos interesses sociais, particularmente o FCES do MERCOSUL<sup>40</sup>.

A forma de organização e composição do FCES estabelecido pelos órgãos dependentes do GMC e da CCM é a seguinte: as atividades se desenvolvem em duas etapas, uma preparatória e uma decisória. Na etapa preparatória, cada seção

---

<sup>38</sup> ERTHAL, de Carvalho Juliana. Democracia, sociedade civil e MERCOSUL: o caso do Foro Consultivo Econômico e Social. *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2005. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/erthal.pdf>. Acesso em: 21 mar. de 2009.

<sup>39</sup> ROLIM, Marco. *Los Derechos Humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado*. Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR, v. 5. Buenos Aires: La Lei, 2005.

<sup>40</sup> ERTHAL, de Carvalho Juliana. Democracia, sociedade civil e MERCOSUL: o caso do Foro Consultivo Econômico e Social. *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2005, p. 09. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/erthal.pdf>. Acesso em: 21 mar. de 2009.

Nacional pode solicitar, por consenso, a participação de representantes do setor privado<sup>41</sup>.

A etapa decisória é reservada, exclusivamente, a representantes governamentais. As entidades do setor privado devem ser apresentadas previamente por cada Seção Nacional e registradas no GMC. A fórmula geral da CCM (tais como as reuniões dos ministros) é a seguinte: poderão ser convidados representantes dos setores econômicos e sociais dos países membros e representantes de organismos internacionais ou agrupamentos de países. Estes representantes poderão participar na primeira Seção das reuniões ordinárias do CMC.

Na segunda parte das reuniões ordinárias e extraordinárias assistirão, exclusivamente, os representantes governamentais. Pelo anterior, podemos afirmar que a fórmula adotada nos órgãos dependentes do GMC e CCM não somente é diferente da adotada para os órgãos que dependem do CMC, como também é muito mais restritiva. Alguns organismos contam com regimentos internos (por exemplo, o FCES, a reunião especializada da mulher, a reunião de ministros de cultura entre outros).

No entanto, o GMC tem manifestado posições contraditórias sobre tais regimentos, reconhecendo-os ou rechaçando-os. Apesar dos esforços de institucionalização da participação, muitas vezes a abertura à participação é resultado de uma conjuntura política, mesmo pessoal, não sistêmica. De modo que o resultado é uma grande incerteza sobre a participação da sociedade civil que se dá com bases pouco definidas ou inexistentes.

---

<sup>41</sup> Nesta etapa, os organismos podem promover de forma conjunta com o setor privado, seminários que tendem a ampliar a análise dos temas trabalhados.

### 2.2.2. O Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL (FCES)

O FCES é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países membros e está integrado por um número igual de representantes de cada país. Tem função consultiva (facultativa) e se manifesta através de Recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC).

Neste ponto trabalhar-se-á mais a fundo o FCES, pois este órgão tem uma participação sólida nos setores da sociedade civil, nos relacionados com o capital e com o trabalho: os empresários, e os trabalhadores (sindicatos). Os representantes de outros setores sociais participam de maneira diferente segundo o país que se trate no chamado terceiro setor ou setores diversos.

O terceiro setor é muito diverso, já que, somente estabelece que as organizações devam estar vinculadas com a produção. Este critério não se define por exclusão (tudo o que não é capital e trabalho), mas, além disso, limita-se ao mundo da produção.

Nas seções nacionais da Argentina, do Brasil e do Paraguai estão representadas também as organizações de consumidores. As cooperativas estiveram representadas desde o início nas seções do Uruguai, do Paraguai e da Argentina, e recentemente do Brasil.

As ONG's estão representadas somente na seção uruguaia através da Asociación Nacional de ONG (ANONG), que foi aceita como membro da FCES em 1999. Ainda que haja algumas ONG's que se integraram como observadoras na Seção Nacional da Argentina. Os profissionais universitários aparecem representados na seção Nacional Uruguaia e, de uma forma especial, também na brasileira; as universidades têm sido aceitas como observadores em algumas Seções Nacionais <sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 12.

As características da FCES são as seguintes:

1) Composição pelas Seções Nacionais dos Estados membros e não por setores em nível regional;

2) As Seções Nacionais têm autonomia organizativa, definindo, independentemente, os setores econômicos e sociais que as compõem; exigindo que sejam as mais representativas e de âmbito nacional;

3) A estrutura é conformada pelo Plenário e órgão assessores;

4) O Plenário é o órgão superior e cada Seção Nacional poderá enviar 9 delegados mas com paridade empresarial (4) e sindical (4) e o nono para o terceiro setor. As organizações designadas para o Plenário do Foro indicam quem é seu delegado titular e seu alterno, o que requer anteriormente a aprovação dos demais membros da Seção Nacional.<sup>43</sup>

Esta informação deveria estar na página da web da FCES (que não constava até a data da consulta)<sup>44</sup> e/ou da Secretaria do MERCOSUL, mas, somente, pode ser encontrada em outras páginas, de forma que, para o restante dos atores da sociedade civil, não é de fácil acesso as informação que estão sendo tratadas ou quais recomendações elabora o FCES.

É evidente que a integração do FCES apresenta limitações, mas alguns setores da sociedade civil têm outras entradas formais ao processo, por exemplo<sup>45</sup>:

a) Empregadores: diretamente com os negociadores, o FCES, o Sub-Grupo 10, os âmbitos oficiais nacionais em cada país como a Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC) no Uruguai, etc.

---

<sup>43</sup> Regimento Interno aprovado pelo FCES em sua primeira reunião constitutiva de 31/05/96. RI/FCES: art. I y ss; 3; Art. 6º, 8º, 7, 12.2; 20;2 1.

<sup>44</sup> Ver por exemplo: [http://www.proconsumer.org.ar/Mercosur\\_QUE\\_ES\\_FCES.htm](http://www.proconsumer.org.ar/Mercosur_QUE_ES_FCES.htm), ou a página da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul: <http://www.ccscs.org/home/content/view/41/14/lang.es/>.

<sup>45</sup> Conforme, ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006.

b) Trabalhadores: através da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), do Sub-Grupo de Trabalho 10, a comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL, etc.

c) Cooperativas: através da Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM).

d) Mulheres ou Organizações de Mulheres: o Foro da Mulher e a Reunião Especializada de Mulheres do MERCOSUL (REM).

e) Pequenos produtores: através da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF).

#### 2.2.2.1. A Comissão Sócio-Laboral do MERCOSUL<sup>46</sup>

Esta se originou da ativa participação das entidades sindicais em 1998, que aprovou a Declaração Sócio-Laboral do MERCOSUL, na qual os países membros comprometeram-se à adoção de uma série de princípios na área do trabalho, em sintonia com as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Os princípios versam sobre discriminação de trabalhadores por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar; direito de organização em sindicatos; eliminação do trabalho forçado e obrigatório; e combate ao trabalho infantil. A aplicação da Declaração ficou a cargo da Declaração Sócio-Laboral do MERCOSUL, organismo tripartite criado em 1999.

---

<sup>46</sup> Resolução: GMC n. 15/99, n. 12/00 e 85/00. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas\\_web/Resoluciones/PT/Res\\_085\\_000\\_Regul%20Interno%20Comiss%C3%A3o%20S%C3%B3cio%20Laboral\\_At%C3%A1%204\\_00.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/Res_085_000_Regul%20Interno%20Comiss%C3%A3o%20S%C3%B3cio%20Laboral_At%C3%A1%204_00.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

A análise dos documentos os participantes desta Comissão tripartite é realizada por representantes governamentais, sindicais e empresariais<sup>47</sup>. Os membros dos setores sindicais e empresariais são designados pelas respectivas organizações mais representativas de cada país, de acordo com suas práticas nacionais. As reuniões são reservadas aos membros titulares e alternos, e por consenso de todos os membros, podem assistir as reuniões convidados especiais, para expor temas de interesse.

#### 2.2.2.2. O Sub-Grupo de Trabalho N. 10 - Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social<sup>48</sup>

Este sub-grupo debate os aspectos relativos às políticas de emprego, às legislações laborais e à aplicação das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no MERCOSUL. Faz levantamentos, através do Observatório do Mercado de Trabalho no MERCOSUL, que promove ações sobre qualificação e formação profissional, bem como sobre saúde, segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social.

Os participantes são representantes governamentais, sindicatos e empresariais. Segue a fórmula geral de composição e funcionamento: na etapa preparatória participam os setores sindicais e empresariais e na decisória, exclusivamente, os membros governamentais.

---

<sup>47</sup> 3 membros titulares e 3 membros de cada estado parte, representantes de cada setor.

<sup>48</sup> Resolução GMC n. 20/95; Dec. CMC n. 59/00. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/estructura.htm#gmc>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

### 2.2.2.3. A Reunião Especializada da Mulher <sup>49</sup>

Esta seção pretende estimular e monitorar a transversalidade de gênero nas políticas comuns e na legislação dos países do bloco regional, no que se refere ao conceito de igualdade de oportunidades. Delinear ações e campanhas em busca de trabalho para a mulher, evitando a migração forçada de mulheres e bem como outros fenômenos emergentes, tais como, o tráfico de pessoas, em especial, de mulheres e crianças com fins de exploração sexual.

A REM desenvolve estratégias de ação coordenada com outros organismos do MERCOSUL para que seja incorporada a perspectiva de gênero transversalmente. Cooperam com a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) em especial, nos assuntos relacionados com a problemática de gênero no campo da agricultura, consolidando um espaço de gênero na REAF. Tem um papel ativo na instalação do Parlamento do MERCOSUL, recomendando impulsionar a participação feminina igualitária na composição do mesmo.

Os participantes são representantes dos governos, das organizações sociais e organismos internacionais. Dispõem de um dos mais avançados regimentos internos do MERCOSUL relativo à participação da sociedade civil, ainda que as debilidades da engenharia institucional do bloco apresentam obstáculos para a consolidação real destes espaços.

Quanto à questão da transparência, publicam um boletim com o Plano de Trabalho previsto para o semestre, além de incluir as participantes e respectivas intervenções das organizações sociais (e internacionais) em suas atas oficiais <sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Resolução GMC n. 20/98 modificada pela Resolução CMC 02/07; Dec. CMC n. 59/00. Inicialmente a REM era diretamente subordinada ao GMC, mas em 2002, depois da decisão do CMC de transferir as reuniões de caráter não econômico ao âmbito do Foro de Concertação Política do MERCOSUL (FCCP). Disponível em: <<http://www.mercosurmujeres.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://www.mercosurmujeres.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

#### 2.2.2.4. Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)<sup>51</sup>

Esta pretende fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar da região. A ação geral e o fortalecimento de políticas públicas específicas destinadas à agricultura familiar como instrumento de integração, desenvolvimento e redução das assimetrias no bloco. O Fundo Estrutural para a Convergência do MERCOSUL (FOCEM) é percebido pela REAF como um instrumento fundamental para a obtenção destes propósitos.

A REAF trata de políticas para as mulheres na agricultura familiar, a comercialização<sup>52</sup>, o seguro agrícola, a reforma agrária, o crédito para produtores familiares e assentados, a cooperação técnica entre países, o meio ambiente e as negociações multilaterais. Temas que dialogam com as demandas da sociedade civil, sujeito central na construção da agenda da REAF.

Dos participantes aos representantes dos governos, de organizações sociais, de institutos acadêmicos e de organismos internacionais. Todos dispõem de um dos mais avançados regimentos internos do MERCOSUL, no que diz respeito à participação da sociedade civil. A REAF é uma conquista da Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL (COPROFAM), que depois de 10 anos de gestão conseguiu concretizar este espaço institucional no âmbito do MERCOSUL.

O espaço da REAF não só permite a participação da COPROFAM, como convida a reuniões oficiais, mas também, assegura a participação de outras organizações de agricultores familiares e camponeses de cada país nas Seções Nacionais da REAF, que devem ser convocadas pelos respectivos governos.

---

<sup>51</sup> MERCOSUL/GMC/REAF/ACTA n. 01/04 - Regimento Interno da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF).

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www.mercosurmujeres.org/XVIIIres3.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

#### 2.2.2.5. Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) <sup>53</sup>

Esta tem a finalidade de analisar e desenvolver projetos, especialmente, relativos à harmonização da legislação e à complementação de atividades produtivas e/ou de serviços, bem como à harmonização de políticas públicas do Setor Cooperativo, e à promoção da liberdade de circulação e instalação das cooperativas na região.

A RECM busca estabelecer mecanismos de interação entre os movimentos cooperativos da região, para potencializar seu papel na coesão social e na promoção do desenvolvimento econômico dos países.

A RECM é integrada por representantes governamentais e pelas confederações de cooperativas privadas de cada país. Em julho de 2006, foi assinado o Acordo entre a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e a RECM. O acordo prevê a cooperação entre ambos os órgãos nas áreas de interesse comum, como base do fortalecimento da região.

#### 2.2.2.6. Grupo Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (GANEMPLE) <sup>54</sup>

Este grupo tem como função estar encarregado de elaborar a avaliação e o seguimento da Estratégia MERCOSUL de Crescimento de Emprego, o acompanhamento de suas metas e de seus resultados. A estratégia relaciona e integra as políticas econômicas, comerciais, migratórias, educativas e de previdência social com a criação de emprego de qualidade.

---

<sup>53</sup> Resolução GMC 35/ da XLIII reunião do GMC adotada contemplando a Recomendación 5/99 del FCES. Disponível em: <<http://www.mercosur.coop/recm/documento7.html>>. Acesso em: 20. dez. 2008.

<sup>54</sup> Dec. CMC n. 46/04. Disponível em: <<http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article295>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

Os objetivos são de melhoria e de ampliação da cobertura dos sistemas de proteção social aos desempregados/as, desenvolvimento e implementação dos Serviços Públicos de Emprego, impulso às micro, pequenas e médias empresas e promoção de programas de economia social e solidária, cooperativas, promoção do desenvolvimento local e das redes e dos arranjos produtivos de base territorial ou setorial, especialmente em zonas fronteiriças, promoção da perspectiva de gênero em todas as políticas, programas e ações de gênero em todas as políticas programas na promoção de emprego, fomento do investimento público e privado em projetos e setores produtivos, que impliquem o uso intensivo de mão de obra.

O GANEMPLE orientará a elaboração de Planos Nacionais de Emprego inspirados na estratégia MERCOSUL de crescimento do Emprego.

Ademais, é coordenado pelos Ministérios de Trabalho e integrado pelos Ministérios das áreas econômicas, laborais, industriais e sociais, com a assistência técnica do observatório do Mercado do Trabalho do MERCOSUL. As reuniões estão divididas em três partes <sup>55</sup>:

- 1) Deliberativa;
- 2) Decisória;
- 3) Plenária.

#### 2.2.2.7. A Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do MERCOSUL e Estados associados (RADDHH)

Esta reunião tem a função de elaborar e promover estratégias, políticas e ações comuns em matéria de Direitos Humanos entre os países membros; impulsionar a coordenação entre as posições dos Estados nos Foros Internacionais, articulação e coordenação das iniciativas negociadas em outros foros vinculados aos Direitos Humanos no MERCOSUL; constituir grupos de Trabalho e convocar Grupos Ad Hoc com participação de delegados da sociedade civil organizada.

---

<sup>55</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 19.

Altas autoridades na área de Direitos Humanos e representantes de outros ministérios, os delegados da sociedade civil organizada participam como observadores. A RADDHH funciona em três etapas, a primeira Sessão; entre os governos do MERCOSUL, a segunda Sessão; entre os governos do MERCOSUL, e os países associados, a terceira Sessão; com os governos do MERCOSUL e os países associados e abertos às organizações da sociedade civil organizada e organismos internacionais.

Nos dois primeiros casos, os delegados sociais poderão ser convidados como observadores, que têm a palavra ao final de cada segmento. As atas constarão de três anexos: no primeiro estarão os documentos aprovados, no segundo as propostas dos governos, e no terceiro, os documentos e as propostas das organizações da sociedade civil <sup>56</sup>.

### **2.2.3. Os limites deste mecanismo de participação**

Com todo o exposto pode-se concluir que a participação da sociedade civil continua sendo um tema abordado de forma precária nos países da região, já que há vários estágios de participação, nos quais a informação e a consulta são somente os dois primeiros passos para que exista participação efetiva. Para analisar as precariedades do modelo atual devem ser observados:

- a) os espaços de participação a nível nacional para os temas do MERCOSUL;
- b) os mecanismos de transparência na esfera do MERCOSUL; e
- c) os espaços formais de participação no MERCOSUL e a visão que os próprios atores têm sobre os mesmos <sup>57</sup>.

Basicamente, percebe-se que a base partidária e a forma de governo dos países influencia, diretamente, na maneira de ser do MERCOSUL, como no período

---

<sup>56</sup> Conforme ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL*: Análisis y propuestas. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006.

<sup>57</sup> Idem, ibidem.

de 2004-2006 houve a posse de muitos governos progressistas, o discurso da agenda social e produtiva permeou o discurso oficial do MERCOSUL.

Com o programa de trabalho 2004-2006, promovido pelo Brasil, o Conselho do Mercado Comum decidiu propiciar a ampliação da participação da sociedade civil no processo de integração e reconheceu a nova agenda política que requer um seguimento mais estrito do processo de negociação, aprovação e incorporação das normas relacionadas com o MERCOSUL cidadão, a integração educativa, social e cultural <sup>58</sup>.

#### **2.2.4. Os Espaços de Participação a Nível Nacional para temas do MERCOSUL**

Nos casos da Argentina e Brasil, existem espaços de informação e diálogo o que não significa, necessariamente, que as organizações da sociedade civil participem da tomada de decisões ou de posições de seu país na agenda regional, nos países do Paraguai e Uruguai não possuem.

Destacam-se os esforços para consolidar o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil <sup>59</sup> (CCSC) no seio do Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional e Culta da Argentina (Chancelaria). O CCSC pode ter limitações como a baixa institucionalidade, a falta de um maior respaldo do corpo diplomático, já que não conta com muitos funcionários de carreira; e a pouca federalização de suas atividades; mas sua importância é central e coloca a agenda regional no centro da discussão nacional dos atores sociais e da Chancelaria.

---

<sup>58</sup> Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_026\\_03\\_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006\\_Atta\\_02\\_03.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_026_03_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006_Atta_02_03.pdf)>. Acessado em: 20 dez. 2008.

<sup>58</sup> CONSEJO Consultivo de la Sociedad Civil. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

<sup>59</sup> CONSEJO Consultivo de la Sociedad Civil. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

### 2.2.5. Mecanismos de Participação e Transparência a Nível Regional

Uma participação efetiva requer um sistema de informação claro. Supõe-se que todos os documentos elaborados no âmbito dos órgãos do MERCOSUL são públicos, no entanto, muitos anexos das reuniões não estão disponíveis na página da Web, e os atores sociais nem sempre têm acesso a eles antes de sua aprovação. Cabe perguntar, então, como se pode incidir nos processos de tomada de decisão regionais se não há acesso aos documentos preparatórios.

De todas as formas, os mecanismos de comunicação não são claros para a população em geral. É difícil participar de reuniões que só são confirmadas dois ou três dias antes, na agenda disponível na página web do MERCOSUL, onde não há sequer uma pauta ou documentos preparatórios, e muito menos participar de reuniões nas quais não são bem vindos aqueles que não foram convidados expressamente.

Pode-se afirmar, seguramente, que, em nível regional, não existe transparência na tomada de decisões. Os informes da Secretaria do MERCOSUL são secretos<sup>60</sup>, assim como a maior parte dos anexos de toda negociação, chave da agenda interna como da agenda externa do MERCOSUL.

Para uma organização social, que não seja especialista nos temas do MERCOSUL, mas que poderia contribuir muito sobre uma temática específica afetada pela integração, não é fácil adivinhar em qual processo de decisão se está atualmente determinado órgão do MERCOSUL.

Tampouco há muita transparência nos próprios órgãos de participação da sociedade civil. O tema *accountability*<sup>61</sup> dos representantes dos governos por um

---

<sup>60</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 23.

<sup>61</sup> *Accountability* é a palavra em inglês que sintetiza tudo o que compreende a prestação de contas; um ator é *accountable* quando rende contas sobre suas ações ou definições políticas. A palavra em inglês parece mais abrangente do que a imagem de “presta contas”, que tende a aludir mais a temas financeiros que a temas de governança. Essa definição encontra-se no livro de: PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças Públicas: controladoria governamental*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

lado, e dos representantes da sociedade civil por outro, é um tema chave que deve ser abordado se pretende dar maior legitimidade ao MERCOSUL, e aos órgãos da sociedade civil.

Houve avanço na linguagem, mas, do encontro entre os atores sociais e as cúpulas político-administrativas, ainda não propiciam um ambiente para afrontar a questão da participação cidadã.

Em 2005, o Ministério de Relações Exteriores do Uruguai, que não conta com nenhum espaço para a sociedade civil nos temas do MERCOSUL, propôs sem êxito a criação de um mecanismo permanente, aberto e plural de participação da cidadania, que contemplasse novas modalidades de consulta e cooperação entre os órgãos do MERCOSUL e a sociedade civil <sup>62</sup>.

Surgiram, igualmente, propostas neste sentido por parte de especialistas da região que pleiteiam uma evolução significativa da forma de legislar, para que as normas sejam compreensivas para os cidadãos e cidadãs e que haja informação pública atualizada sobre a vigência ou não das normas acordadas a nível regional.

O estabelecimento do princípio de transparência é definição de uma política única para a publicação dos documentos dos órgãos do MERCOSUL. Publicação automática de todos os documentos oficiais (incluindo seus anexos) na página da web do MERCOSUL. Declaração presidencial que afirme o princípio da transparência como um princípio regional, a ser aplicado nos trabalhos cotidianos do MERCOSUL. Decisão do GMC que regule de forma expressa o princípio da transparência. Criação de uma base de dados, com seleção por temas e sistema de busca na página da web do MERCOSUL.

Na XXX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, de julho de 2006 (Córdoba, Argentina), é concretizado pela primeira vez o espaço SOMOS

---

<sup>62</sup> Conforme ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 27.

MERCOSUL<sup>63</sup>. Dois dias antes da Cúpula, todos os atores que participavam do FCES, das Reuniões Especializadas e dos Sub-Grupos de Trabalho, junto a mais de 500 atores sociais da região, reuniram-se para discutir posições sobre o MERCOSUL Social e Produtivo.

A linguagem do presidente de Córdoba e dos atores sociais parece ser a mesma, nesta cúpula, os Chefes de Estado reafirmaram a importância do Programa Somos MERCOSUL, assim como defender a necessidade de uma Agenda Social e Produtiva e de um Plano Estratégico de Ação Social.

Os primeiros criadores do SOMOS MERCOSUL, apresentaram uma recomendação para a criação de uma Comissão Produtiva e uma Comissão Social do MERCOSUL, antiga demanda das organizações sociais regionais.

O encontro SOMOS MERCOSUL esteve muito marcado pela agenda do Ministério das Relações Exteriores da Argentina, anfitrião do evento. Cabe destacar que SOMOS MERCOSUL tem vocação de participação da sociedade civil regional, é seu objetivo e está coordenado por pontos focais dos governos de cada país. Este acontecimento é um passo na democratização da agenda regional, continua sendo um espaço organizado pelos governos dos cinco países para a participação da sociedade civil.

Seja como for, parece que o desafio já não passa somente pela linguagem social, nem por encontros sazonais a cada Cúpula do MERCOSUL, mas sim o de conseguir que os espaços de participação já conquistados sejam mais efetivos em termos de definição de políticas e não somente de Declarações. Isso exige repensarmos com seriedade a engenharia institucional do MERCOSUL e promover uma verdadeira agenda de trabalho regional (...) <sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> SOMOS MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.somosMERCOSUL.org>>. Acesso em: 21 out. 2008.

<sup>64</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 24.

### **2.2.6. Debilidades de representação da participação social no MERCOSUL**

Nas debilidades de representação existem setores que não estão representados em nenhum espaço já que ainda não foram contemplados com a criação de seu próprio espaço ou Reunião Especializada.

Há órgãos de participação que têm lógicas diferentes, que tem políticas diferenciadas segundo o país. Em alguns espaços o peso relativo da representação é maior para os empresários e sindicatos do que para o resto dos atores sociais. Isto era compreensível nos anos 90, mas parece contraditória com o discurso atual do MERCOSUL social e produtivo.

Há o problema da elitização da representação dos atores sociais. No informe sobre a participação cidadã, diz uma entrevistada que no FCES “há dificuldades para que não sejamos sempre as/os mesmas nas reuniões”<sup>65</sup>. Isto se deve há vários fatores.

Por um lado, os espaços de participação são poucos e restritos aos membros. Os próprios órgãos da sociedade civil do MERCOSUL nem sempre fazem públicas suas atividades, discussões, e recomendações através de uma página da web, por exemplo.

A especificidade dos temas técnicos em discussão e recomendações através de uma página da web, por exemplo, dificultam a interpretação dos atores que desconhecem determinados assuntos mais específicos. Essas especificidades dos temas técnicos e dos jargões da tecnocracia regional afugenta qualquer ator social que não esteja familiarizado com a dinâmica e estrutura do MERCOSUL.

---

<sup>65</sup> Idem, ibidem, p. 25.

As organizações que participam, efetiva e ativamente, destes espaços tendem a concentrar sua representação em uma pessoa e não em uma equipe de trabalho. Também, equipes que não têm condições de viajar, a Montevideu ou nos locais onde são realizadas as reuniões oficiais, ficam inviabilizadas por falta de meios, ainda que, na maioria das vezes, tenham contribuições sólidas e pertinentes.

As organizações de segundo grau são aquelas que se apropriaram dos espaços do MERCOSUL e monopolizaram a voz da cidadania, que nem sempre é clara a relação ou a comunicação entre as organizações.

Contudo, o exposto percebe-se que a cidadania não sente que o MERCOSUL lhe dá soluções reais, razão pela qual não se mobiliza por reivindicações da agenda regional. Além disso, os cidadãos não são convocados pelo MERCOSUL a participar.

Foi criada a Casa do Cidadão do MERCOSUL, em Montevideu, em dezembro de 2005<sup>66</sup>, no entanto, poucos sabem que esta iniciativa que propiciará a presença de atores sociais em frente ao próprio edifício do MERCOSUL, onde se reúnem os negociadores e representantes dos Governos.

Existem as debilidades dos regimentos da maioria dos espaços de participação, estes não se atualizaram nem se adequaram à realidade atual do dinamismo da sociedade civil na região e são pautados por uma visão restritiva da participação.

Estes espaços não contam com um trabalho técnico que apoie o posicionamento através de recomendações, pelo contrário, os próprios atores da sociedade civil que são os produtores do conhecimento, no qual se baseiam suas recomendações<sup>67</sup>. As soluções alternativas que se encontram para este tema passam por algumas articulações concretas, mas nem sempre sistemáticas.

---

<sup>66</sup> CASA do Cidadão do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

<sup>67</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 26.

A exemplo do período de 2002-2004, o Foro Consultivo Econômico e Social se articulou com a Red de Investigaciones Econômicas del MERCOSUL (Red MERCOSUL) para a produção de documentos técnicos em temas econômicos, produtivos e institucionais, existem algumas colaborações pontuais neste sentido<sup>68</sup>.

Na questão das dificuldades de articulação há uma falta de ativação da matéria pensante na resolução de conflitos regionais ou a promoção de iniciativas que fortaleçam a integração regional.

Um dos grandes problemas é a cultura do sigilo, e a falta de tradição do trabalho com a sociedade civil é, muitas vezes, um entrave para construir relações ou articulações que vão além de um encontro formal de alto nível ou de troca de opiniões. Existem muitas energias, mas ficam inertes nos discursos.

### **2.2.7. As debilidades de visão, de transparência e de legitimidade do Bloco Regional**

As debilidades de visibilidade, transparência e legitimidade consistem em que o bloco regional se converteu no novo marco para a interpretação da ação coletiva dos diálogos, conflitos e intercâmbios entre os principais atores sociais do processo de integração.

O déficit democrático do MERCOSUL se traduz em falta de transparência e prestação de contas, pouco espaço para os poderes legislativos e para os países menores, e a percepção da opinião pública de que o MERCOSUL é um negócio de poucos.

Em uma conjuntura de transparência e abundância de informações, os indivíduos encontram as condições para desempenhar um rol pró-ativo na construção política. Seu engajamento em comunidades virtuais, principalmente aquelas vinculadas a uma base geográfica, como os processos de integração, pode

---

<sup>68</sup> Idem, ibidem, p. 26.

contribuir significativamente para a formação de uma esfera pública regional, forjada com base na argumentação, no processo de formação de opinião e na sinergia entre seus membros.

Descendente direto e fenômeno complementar às revoluções ocasionadas pela invenção da escrita e da imprensa, o ciberespaço<sup>69</sup> inaugura um novo capítulo na história da visibilidade, da transparência e do espaço público. O “olho espiritual” dos artistas do medievo, que havia sido substituído pela visão em perspectiva da ciência moderna, encontra sua evolução no olho digital, que observa tudo de forma direta e em tempo real.

A transparência<sup>70</sup> apresenta-se como um dos princípios da boa administração e é frequentemente relacionada à liberdade de informação, que compreende o direito a informar e a ser informado. O primeiro corresponde à liberdade de manifestação do pensamento pela palavra, por escrito ou por outro meio de difusão; o segundo indica o interesse sempre crescente da coletividade em que todos estejam informados para o exercício consciente das liberdades públicas<sup>71</sup>.

Inexiste uma política no bloco que discipline a comunicação dos seus órgãos institucionais. A maioria deles, inclusive aqueles com poder decisório, não possuem páginas individualizadas, o que facilitaria em grande medida a comunicação temática acerca das medidas por eles aprovadas, clarificando seu papel perante a sociedade dos Estados Partes.

As informações sobre os temas discutidos no âmbito do MERCOSUL mostram-se incompletas. Recentemente, as atas das reuniões do CMC, do GMC e

---

<sup>69</sup> Conforme. LÉVY, Pierre. Em diversos de seus livros traz abordagens desta incorporação do cyber modificando as relações da modernidade nas mais variadas facetas da vida; tais como “O que é virtual”, “Ciberdemocracia”, “Cibercultura”, os principais livros a abordar tais temáticas.

<sup>70</sup> A palavra transparência está neste contexto sendo utilizado no mesmo sentido que o princípio da transparência pública das decisões, um dos princípios norteadores do Direito Administrativo, ver o livro de MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>71</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma, em seu artigo 19, que “todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”. De forma semelhante dispõem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Americana sobre os Direitos do Homem.

da CCM passaram a ser divulgadas, juntamente com os anexos<sup>72</sup>, mas isto ainda não se dá em relação aos demais órgãos institucionais, como as comissões, grupos, subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, que não possuem qualquer registro das suas discussões no portal, tornando o seu trabalho pouco transparente.

A exceção, que apenas confirma a falta de uma regra ou política comum, é a existência de páginas próprias do subgrupo de trabalho número 7, que trata das Indústrias, da Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL e da Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL, que disponibilizam agendas e atas das reuniões<sup>73</sup>.

O subgrupo número 11 dedicado à saúde também possui um site, que é o único a subdividir os planos de ação nacionais e comuns em seções distintas; arrolar os principais objetivos e políticas a serem desenvolvidas pelas comissões temáticas; e prestar informações acerca dos membros que compõem cada comissão, com seus respectivos contatos. A partir do exame das atas disponibilizadas, entretanto, é possível verificar que as últimas datam de 2006, o que indica ou a estagnação dos fóruns de discussão do subgrupo 11, ou a falta de atualização da página eletrônica.

Nota-se ainda que não há padronização na forma ou coerência no conteúdo entre qualquer um dos sites mencionados ou deles em relação à página do bloco. As páginas das Presidências Pro-tempore encontram-se nos sites dos Ministérios das Relações Exteriores de cada país, e não seguem qualquer padrão. Diversas informações, como a normativa do MERCOSUL, são neles repetidas, inexistindo uma relação de complementaridade, mas sim, de concorrência, com o portal oficial.

O atual programa de trabalho da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) prevê um plano para o fortalecimento institucional do bloco, que visa, dentre outras medidas, a melhoria da comunicação no âmbito

---

<sup>72</sup> Quanto aos projetos apresentados pelos Estados e postos em discussão, o artigo 12 da resolução GMC 26/01 determinava seu caráter reservado. A resolução GMC 08/05 altera esta disposição, e prevê que os projetos também devem ter caráter público, salvo expressa manifestação em contrário.

<sup>73</sup> Consultar, respectivamente <<http://www.mercosur.int/sgt7/>>, <<http://www.mercosur.coop.recm/>> e <<http://www.mercosurmujeres.org>>.

integracionista, de modo a atingir “um salto qualitativo na política comunicacional, que dê visibilidade ao MERCOSUL para o cidadão”<sup>74</sup>.

Nota-se no próprio site da CRPM um esforço em tornar seu conteúdo mais acessível e simpático ao usuário, contando com diagramas e informações objetivas, ainda que, lamentavelmente, não haja links que permitam o aprofundamento dos temas tratados, caso o usuário deseje. Apesar disso, o site da CRPM também parece desconexo e redundante em relação a algumas informações que já se encontram presentes na página do bloco.

Em março de 2008, a Secretaria do MERCOSUL lançou uma convocatória para projetos que visassem à reestruturação e ao redesenho do portal oficial, admitindo que, atualmente, tanto do ponto de vista externo quanto interno, o Portal apresenta insuficiências que comprometem sua utilidade no meio (sic.) prazo. (...) do ponto de vista interno, a estrutura do Portal obstaculiza a localização e a edição das informações. Ainda, a ausência de uma ferramenta para gerenciar o conteúdo não permite que os funcionários da SM façam sua manutenção<sup>75</sup>.

Nessa convocatória são sugeridas modificações positivas, como a idealização de um site intuitivo e simpático ao usuário. Propõe-se ainda que a gestão de informações se dê por meio de um processo simples, que permita sua realização por pessoas sem formação técnica em informática, o que pode contribuir para uma maior frequência na atualização do site. Além disso, prevê-se criação de um gestor de documentos, que pode vir a facilitar as pesquisas sobre o conteúdo do portal.

Com todo o exposto, a alteração na forma do site, portanto, torna-se importante e proporciona as condições para um avanço quantitativo no acesso à informação por parte da sociedade. No entanto, para haver um avanço qualitativo,

---

<sup>74</sup> COMISSÃO de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM). Disponível em: <[http://www.presidenciamercosur.org/por/programa\\_reforma.php](http://www.presidenciamercosur.org/por/programa_reforma.php)>. Acesso em: 12 nov. 2008. No marco do Programa para o fortalecimento institucional do MERCOSUL foi lançado um edital para a contratação de técnico da Secretaria do MERCOSUL que, dentre outras responsabilidades, ficaria encarregado de alimentar o *site* do bloco com toda a documentação pública emanada dos seus órgãos institucionais.

<sup>75</sup> SECRETARIA DO MERCOSUL. Convocatória para a Reestruturação e Redesenho do Portal Oficial do MERCOSUL. Termo de referência. Montevideu, 04 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.mercosur.int.net>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

faz-se necessário investir na maior transparência e publicidade das discussões travadas no seio de todos os fóruns MERCOSULinos.

Por mais belas que sejam as linhas do edifício, não há como sustentá-lo sem um alicerce sólido, neste caso, sem informações completas, precisas e atuais. Resta saber se essa proposta de reestruturação do site configura-se como uma medida isolada, ou se faz parte de uma reflexão mais ampla acerca do papel da comunicação e da sua importância como instrumento para alcançar a accountability e a legitimidade no âmbito integracionista.

A participação cidadã no MERCOSUL vive momentos de surrealismo/epifania e é espasmódica <sup>76</sup>, e precisar de um passo avante estabelecendo mecanismos permanentes e consolidando espaços institucionais que permitam influir efetiva e continuamente.

É necessário mais transparência e accountability sobre o que é discutido e deliberado no espaço oficial. Também é preciso uma política formal de comunicação do MERCOSUL para informar a sociedade em seu conjunto.

Há que se suprir a extrema simetria de conhecimento das organizações sobre o MERCOSUL, causadas pelo difícil acesso à informação (que quando disponível é igualmente incompreensível e demasiadamente técnica), e a difícil compreensão do funcionamento estrutural do sistema do MERCOSUL. Realmente até para o presente trabalho a linguagem técnica dificultou.

As organizações sociais que já participaram do aparato institucional do bloco reforçam a necessidade de levar o governo até a sociedade civil, para construir um MERCOSUL que integre as sociedades além dos mercados. Para isso é necessário avançar na perspectiva de conformação de uma agenda regional por parte da sociedade civil, superando propostas que estejam limitadas às realidades nacionais.

---

<sup>76</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 26.

A REAF é um bom exemplo de funcionamento, tem um regimento avançado, mas necessita dar um salto qualitativo, de não só enviar recomendações aos governos, mas de elaborar ações comuns, rompendo as visões nacionais.

O FCES aponta a urgência de um impulso efetivo para ampliar a participação, no entanto não de uma maneira orgânica ou sistêmica, mas sim, num contexto, no qual, a informação e accountability, com uma interlocução sistemática e permanente com os órgãos governamentais e materiais informativos que expliquem os avanços e conquistas nas diferentes áreas, com abertura para incorporar os temas das organizações sociais.

Para que o MERCOSUL e os órgãos de representação da sociedade civil sejam percebidos como espaços legítimos de participação cidadã, deve haver uma maior abertura para o diálogo sobre uma nova institucionalidade do processo de integração.

A fragilidade da sustentabilidade consiste em que os órgãos que representam a sociedade civil no MERCOSUL não possuem financiamento por parte dos Estados para seu funcionamento, ao contrário do que ocorre com os órgãos intergovernamentais, o que dificulta sua continuidade e participação nas distintas instâncias. De forma que as organizações sociais que participam das reuniões se autofinanciam ou recorrem a apoios pontuais de fundações ou agências de cooperação. Isto se traduz na participação daqueles que dispõem de meios econômicos, razão pela qual o modo atual reproduz a elitização da participação.

Seria crucial que o orçamento do MERCOSUL incluísse o financiamento destes espaços de participação, seja qual for seu desenho. Nesse sentido, é importante assinalar que a Estratégia de Cooperação da União Europeia (UE) para o MERCOSUL, no período de 2007-2013, tem um componente muito importante de fortalecimento da sociedade civil no MERCOSUL. Portanto, o MERCOSUL poderia financiar estes órgãos ou uma nova engenharia da participação da sociedade civil como apoio da cooperação europeia.

Ademais, as debilidades de incidência na tomada de decisões a nível regional radicam em que a maioria dos atores entrevistados, salientou que o processo de integração ainda está afastado da cidadania e não conta com mecanismos de envolvimento direto nas negociações no âmbito do MERCOSUL<sup>77</sup>.

Os órgãos, através dos quais, participa a sociedade civil, têm um mero carácter recomendatório/propositivo, o que os deixa à mercê da vontade dos órgãos de representação intergovernamental. Ainda parece pouco provável que em um futuro próximo as recomendações da sociedade civil sejam vinculantes.

Podemos afirmar que “os sindicatos foram os pioneiros na definição de uma agenda regional e sua organização para tais efeitos, também foram aliados de outros atores sociais para conseguir sua entrada nos espaços de participação formal do MERCOSUL”<sup>78</sup>.

Apesar de terem um papel ativo e canais de participação no Bloco, os sindicatos clamam por debater propostas para o desenvolvimento regional, como o FOCEM, o financiamento da sociedade civil nas reuniões oficiais, e a participação efetiva dos trabalhadores nos processos de tomada de decisões.

Há organizações que acompanham as discussões sobre temas considerados periféricos, mas de suma importância, tais como recursos naturais e meio-ambiente Sub-Grupo de Trabalho 6 do MERCOSUL, entretanto, propõem, simultaneamente, a possibilidade de questionar o que está por trás da lógica da integração, qual o modelo de produção está em curso.

O desafio é transcender a fase de acompanhamento e consulta para a participação e a incidência real dos movimentos na discussão do modelo de desenvolvimento regional em construção. Outro tema é que não há visão de longo prazo do processo por parte dos tomadores de decisão em suas negociações, logo, dificilmente, poderá se construir uma relação de confiança com os atores sociais.

---

<sup>77</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 27.

<sup>78</sup> Idem, ibidem, p. 27.

Muitos tomadores de decisão vêem a participação da sociedade civil como um peso ou uma oportunidade a ser instrumentalizada pontualmente. Se a sociedade civil é consultada depois de tomadas as decisões, pode-se dizer que se está usando a cidadania sem integrá-la realmente no processo, de sorte que qualquer esforço para fortalecer a voz da cidadania deve integrar uma participação ao longo de todo o processo de decisões que não seja *ex post* (posterior) e sim *ex ante* (antes de decidir).

A incidência, por definição, é um processo político, no qual os atores sociais tratam de integrar suas reivindicações e propostas nas decisões que se tomam no nível oficial.

Se não há visão de longo prazo e do processo, é difícil construir estratégias de incidência a médio e longo prazo. No livro de *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL*<sup>79</sup> um dos entrevistados do referido livro apontou com sagacidade que

a incidência acaba sendo de uma forma muito mais negativa do que propositiva, ou seja, em oposição a processos já existentes como ALCA, ou IIRSA, o que parece refletir as fragilidades de reflexão e propostas acerca de um processo alternativo de integração, que possa trazer benefícios para as maiorias.

Cada organização tem seu próprio estilo de incidir e/ou fazer protesto ou denúncia, e cada um destes itens pode ser a base para um outro estudo; mas não há dúvida que, mais além de que se opte ou não pela utilização dos canais formais de participação, quanto melhor seja a engenharia dos espaços do MERCOSUL, mais possibilidades haverá que a agenda social permeie realmente a lógica tecnocrática e intergovernamental.

Existe uma propagação de atores a nível regional e uma disputa de interesses dos insiders, ou seja, daqueles atores que já estão dentro do organograma do MERCOSUL em relação a potencial entrada dos tradicionais outsiders. Ante isso, alguns observadores poderiam supor que a solução estaria em criar um espaço

---

<sup>79</sup> ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006, p. 28.

único para a sociedade civil. No entanto, a solução não está em arquitetar um espaço único, nem em maquinar aqueles já existentes.

Uma resposta integral aos desafios da participação exige uma abordagem mais sincera de todos os envolvidos, abertura a novos atores e opiniões, e reflexão estratégica institucional para construir uma engenharia mais inteligente e que responda aos desafios do século XXI.

As organizações sociais registradas receberiam eletronicamente os projetos em discussão nas sessões e grupos de trabalho, conforme a disposição da Resolução GMC n° 05/05<sup>80</sup>, oferecendo-lhes a oportunidade de fazer comentários a elas e apresentar-lhes sugestões.

O projeto contemplava, igualmente, um mecanismo de consultas virtuais às organizações sociais e à cidadania, através de um formulário eletrônico, sobre os temas e as iniciativas discutidas no âmbito oficial<sup>81</sup>. Ao final das reuniões, as organizações registradas receberiam os documentos aprovados aos quais poderiam tecer e enviar seus documentos aprovados e comentários<sup>82</sup>.

A incidência dos atores sociais parece ser tão pertinente antes e durante as Cúpulas. Muitas organizações trabalham em torno a diferentes cúpulas durante anos de preparação com ações de sensibilização para conseguir que os presidentes agreguem uma frase que leve em conta as reivindicações ou interesses defendidos.

Quanto isto for obtido, nos parece que não muda muito aparecer ou não em uma declaração que, por muitas vezes, fica no papel, e os atores em jogo se esforçariam para incidir não somente nas declarações, mas sim nas negociações e definições entre Cúpulas por um lado, e nas definições para as implementações das políticas por outro. Isto requer um salto qualitativo tanto dos atores estatais como dos atores sociais já que se supõe uma visão de democracia participativa a nível regional.

---

<sup>80</sup> Resolução GMC n° 05/05. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/porta1%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em 15 dez. 2008.

<sup>81</sup> Art. 19, Cap. V.

<sup>82</sup> Art. 20, Cap. V.

Para institucionalizar a interconexão entre os espaços de participação e os de decisão de forma permanente, poderíamos considerar instituir um canal institucional de diálogo com as organizações sociais, que poderia estar alojado na Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) ou na Secretaria do MERCOSUL.

Poder-se-ia também se definir canais de diálogo ou criar pontos focais para a sociedade civil. Estas medidas complementaríamos um redesenho dos espaços formais de participação e deveriam ser acompanhadas de medidas que concretizassem a participação como parte do processo de tomada de decisões em nível regional, como que tenham caráter obrigatório de solicitação de opinião ou contribuição da sociedade civil para tomada de decisões à nível regional (GMC).

Isso não significa que as contribuições da sociedade civil sejam vinculantes, mas que se dêem num marco sistemático, e não fiquem à mercê daqueles que representem os governos no GMC. De caráter obrigatório a difusão das propostas apresentadas pela sociedade civil na página da web, e de responder as mesmas em um prazo estabelecido (para que os aportes não se dissipem).

Em suma, se pretende construir um MERCOSUL fortalecido, conforme os desafios do século XXI. Deverá ser feito um esforço sério para democratizar a informação e redesenhar a participação cidadã. Possibilitando mecanismos de incidência ativa no Parlamento do MERCOSUL que será um espaço para incidir as Comissões e convocar Audiências Públicas, e tudo indica que as Cúpulas presidenciais do MERCOSUL terão sempre Cúpulas Sociais tendo sido instaurado este mecanismo em final de 2006. Estes são os dois grandes avanços, mas que não são suficientes e devem ser vistos como um passo na construção de uma região mais democrática e inclusiva, e terá um maior desenvolvimento no sub-capítulo que segue.

## 2.2.8. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL

A estrutura institucional deliberativa e com capacidade decisória do MERCOSUL foi moldada pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, através do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum, bem como da Comissão de Comércio do MERCOSUL<sup>83</sup>.

O primeiro, composto pelos Ministros das Relações Exteriores, da Economia ou equivalentes dos Estados-parte, segundo o art. 3º do Protocolo, tem a função política de conduzir o processo de integração e tomar decisões para assegurar os objetivos do Tratado de Assunção.

Este órgão manifesta-se por decisões, reputadas obrigatórias das Relações Exteriores, da Economia, ou equivalentes, e do Banco Central dos Estados-parte, e manifesta-se através de resoluções, também reputadas obrigatórias aos Estados-parte<sup>84</sup>.

O segundo, considerado órgão executivo do MERCOSUL<sup>85</sup>, é composto por quatro membros indicados do governo, obrigatoriamente vinculados ao Ministério das Relações Exteriores, da Economia, ou equivalentes, e do Banco Central dos Estados-parte, e manifesta-se através de resoluções, também reputadas obrigatórias aos Estados-parte<sup>86</sup>.

O terceiro, composto por oito membros designados pelos Estados-parte, sendo quatro alternados e quatro permanentes, tem dentre suas principais funções, além de velar pela condução política aduaneira, a importante atribuição de tomar as decisões vinculadas a administração e aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos da política comercial.

---

<sup>83</sup> Art. 1º e 2º do Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

<sup>84</sup> Art. 3º, 4º e 9º do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>85</sup> Art. 10º do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>86</sup> As atribuições do GMC estão dispostas no artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto. Sobre a obrigatoriedade ver o artigo 15, do Protocolo.

Esse órgão também foi o primeiro ambiente para conhecer reclamações apresentadas por particulares<sup>87</sup> no âmbito do sistema de soluções de controvérsias<sup>88</sup> e manifesta-se por diretrizes, também obrigatórias aos Estados-parte.

Como é evidente, muito embora o esforço do texto normativo em atribuir o caráter obrigatório às decisões emanadas desses órgãos, o MERCOSUL nasceu desprovido, naquele momento, de possibilidades materiais no sentido de sustentabilidade da chamada supranacionalidade<sup>89</sup>.

Isso porque esses órgãos deliberativos, com funções bem delineadas na esfera dos acordos executivos<sup>90</sup> de caráter econômico, e comercial, nasceram desprovidos do caráter comunitário, representativo do interesse mais imperativo e comum às organizações sociais dispostas nas respectivas estruturas estatais.

Em outros termos, desprovidos da essência democrática que tutela e representa o coletivo, o soberano. A representação parlamentar, feita através da Comissão Parlamentar Conjunta estava restrita a um órgão observatório, na concepção do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, portanto, sem independência para propor projetos de normativas<sup>91</sup>, sendo através do órgão executivo, o GMC.

Sua atuação estava diretamente relacionada à preocupação do MERCOSUL em harmonização de suas normativas à legislação interna dos países. Esse órgão foi extinto com a criação do Parlamento do MERCOSUL, em 2005, em vigor em 2007. Quando da instauração do MERCOSUL, o Foro Consultivo e Social representou o ambiente de um tímido pluralismo, constituído por representantes de setores econômicos e sociais dos Estados-parte<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Art. 16 ao 21, do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>88</sup> Matéria regulada no Protocolo de Olivos, de 2004. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1/>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

<sup>89</sup> A questão da supranacionalidade, vide Capítulo II.

<sup>90</sup> Acordos firmados entre Estados, no âmbito da política externa, dentro das competências do Chefe de Estado, e, segundo a Constituição Federal, arts. 4º, I, e 84, VIII, que não causem compromissos gravosos ao país.

<sup>91</sup> Artigo 26, do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>92</sup> Os Estados-partes do MERCOSUL são Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela em fase final de adesão ao Bloco regional.

Sobre este tema Perotti afirma que

a situação inicial em que os organismos decisórios são apenas determinados pelos representantes governamentais e que estão de alguma forma vinculados ao governo ao executivo principalmente com o estabelecimento de um parlamento vai se modificando paulatinamente, que possibilitará a eleição direta dos seus membros por votação universal dos cidadãos comunitários. Desta maneira a imperfeição inicial na estrutura, denominado inicialmente de déficit democrático diminui na medida em que se obtém sua consolidação e paralelamente se amplia a intervenção decisória deste organismo (análogo aos parlamentos nacionais) que representa a vontade popular é um marco regional. O MERCOSUL tal como foi sinalizado nesse momento, se encontra nas etapas iniciais desta situação de transição.<sup>93</sup>

Esse órgão, similar a previsão em relação à Comissão Parlamentar Conjunta, atua como um foro e tem competência para propor recomendações através do GMC<sup>94</sup>. Quando de sua instituição, o Foro Consultivo e Social foi considerado um dos avanços mais significativos da estrutura institucional do MERCOSUL no que se refere à questão social de forma ampla<sup>95</sup>.

Muito embora, o Tratado de Assunção, de 1991, contemplasse dentre as finalidades para o processo de integração a melhora da “qualidade de vida dos habitantes da região”, mediante “o desenvolvimento econômico com justiça social”, não contemplou, neste programa, uma gama social, de direitos sociais, ou coletivos, ou individuais.

O chamado “MERCOSUL Social” foi instituído pela Decisão 62/2000, que criou a Reunião dos Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social e Econômico, para ampliar a discussão sobre o desenvolvimento social no âmbito do MERCOSUL. Nessa perspectiva se insere a Decisão 03/07 do CMC, que cria o Instituto Social do MERCOSUL, com o objetivo de contribuir no campo da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL, com a

---

<sup>93</sup> PEROTTI, Daniel Alejandro. *Habilitación para La Integración Comunitaria: Estudio sobre los Estados Del Mercosur V II: Uruguay y Argentina*. Fundação Konrad –Adenauer Stiftung E.V., Montivideo, 2004, p. 1014.

<sup>94</sup> Artigos 28/9 do Protocolo de Ouro Preto.

<sup>95</sup> PORTAL OFICIAL DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acesso em: 12 set. 2008.

consolidação da dimensão social do MERCOSUL e na promoção da superação das assimetrias regionais<sup>96</sup>.

Essas questões também serviriam para instituir o Grupo Mercado Comum, através da Decisão do CMC nº22 de 2006, a trabalhar para a evolução da integração comunitária, levando em consideração, dentre outros aspectos, assuntos sociais e de livre circulação, em termos abrangentes.

Portanto, o direito produzido no MERCOSUL sempre foi compreendido dentro do contexto da produção política externa, presente, inclusive, nos termos da estruturação institucional e política do MERCOSUL. Sem a característica de um direito supranacional, as normas produzidas em âmbito do MERCOSUL com alcance frente aos nacionais dos Estados-parte, segundo a orientação jurisprudencial dos Estados-parte<sup>97</sup>, têm sua aplicabilidade condicionada às tradicionais regras de direito internacional relativas à incorporação de tratados<sup>98</sup>.

Em que pese o caráter cogente de regras produzidas no âmbito do MERCOSUL, relativas ao programa “MERCOSUL social”, como a Carta Sociolaboral<sup>99</sup>, assinada em 1998, e diante do conteúdo programático desses dispositivos, não se cogita, no teor expresso dos documentos do MERCOSUL com essa natureza, a superação da doutrina da incorporação dos tratados para efeitos de aplicação no sistema interno dos Estados<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Esse instituto foi fruto dos trabalhos da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, criada através da Decisão 11 de 2003 do Conselho Mercado Comum, para auxiliar na consecução de sua finalidade, bem como promover a integração entre CMC, o Foro Consultivo Econômico e Social e as Reuniões Especializadas.

<sup>97</sup> FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Segundo informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales (2004)*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2007.

<sup>98</sup> Sobre a temática ver PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. Montevideo: Universidad Austral, 2004. 2 v.

<sup>99</sup> O preâmbulo da Carta Sociolaboral, de 1998, declara que “a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração”, bem como reconhece o fato de que todos os Estados-parte são signatários das principais convenções internacionais e regionais sobre direitos humanos e, em especial, do trabalhador. Por isso, tem como finalidade promover a igualdade entre trabalhadores nacionais e estrangeiros do ponto de vista das condições laborais e direitos coletivos e sociais.

<sup>100</sup> Sobre o tema ver VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre MERCOSUL e União Europeia*. São Paulo: Manole, 2003.

Em 2004, foi incluído na estrutura institucional do MERCOSUL, o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, através da Decisão 24 do Conselho do Mercado Comum. Esse órgão foi instituído com a finalidade de avaliar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos de integração regional, com especial ênfase no MERCOSUL<sup>101</sup>.

O centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, bem como o Foro Econômico e Social do MERCOSUL, evidentemente, representam a abertura do Bloco à participação da sociedade civil ao ambiente de integração regional, cuja preocupação também se manifesta nas reuniões especializadas do Conselho do Mercado Comum, voltadas a tratar a questão do gênero, da juventude, da agricultura familiar, entre outros temas. Todavia, não detém, do ponto de vista institucional, capacidade para ampliar a pluralidade e a representação política dentro dos órgãos com legitimidade normativa.

Com a instituição do Parlamento do MERCOSUL, através da Decisão do CMC n° 23 de 2005, inaugurado na cidade de Montevideu, se consolida uma nova fase mais democrática do MERCOSUL. Entretanto, é possível compreender, a partir desse momento, o surgimento de uma concepção comunitária ao bloco, cuja característica deve ser a respectiva supranacional. Nisto, portanto, contribuindo na formação de um espaço público regional.

Um órgão independente da estrutura organizacional do MERCOSUL e com o objetivo de ampliar o processo de integração. Dentre as razões expressadas no Preâmbulo do protocolo, destaca-se a importância de criar “um espaço comum capaz de refletir o pluralismo e as adversidades da região”, no sentido de “contribuir para as democracias, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e suas normas”

<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> MERCOSUR. CMC Dec. n. 24/04. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acessado em: 17 set. 2008.

<sup>102</sup> Parlamento do MERCOSUL, através da Decisão do CMC n° 23 de 2005. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 17 set. 2008.

Portanto, embora o Parlamento tenha mantido o objetivo da CPC no sentido de estimular a harmonização das legislações nacionais nas áreas pertinentes, foi-lhe atribuída a competência de agilizar, em âmbito supranacional, a incorporação das normativas do MERCOSUL aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, que demandam essa aprovação legislativa. Para isso, o artigo 4º, 12, do Protocolo Constitutivo, estabelece que todos os projetos de normas o que requeiram aprovação legislativa por parte dos países, serão encaminhadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL ao Parlamento para que este dê parecer.

Uma vez aprovado, o projeto de norma, o Poder Executivo do país encaminhará diretamente ao Legislativo do Estado, simplificando o processo de incorporação.

Em relação à representação dos parlamentos do MERCOSUL<sup>103</sup> o Protocolo prevê que estes serão eleitos como órgãos de representação de seus povos, digase, exclusivamente de seus Estados, e eleitos segundo o sistema eleitoral de seus Estados, pelos respectivos nacionais<sup>104</sup>.

Não obstante, dentre os propósitos do Parlamento, estatuída está a representação dos povos do MERCOSUL, respeitando-se sua pluralidade ideológica e política, a promoção do desenvolvimento sustentável da região com justiça social e respeito à diversidade cultural, de suas populações, pela participação dos atores da sociedade civil no processo de integração, pelo estímulo à formação da consciência coletiva de valores cidadãos e comunitários de integração<sup>105</sup>.

Isso significaria dizer que a própria representação política do Parlamento do MERCOSUL deveria compreender a representação do MERCOSUL, enquanto uma comunidade, em que pese o regimento interno do Parlamento, aprovado com 173 artigos em 06/08/2007, prevendo ampla participação da sociedade nos debates,

---

<sup>103</sup> O art. 5º, 2, do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL estabelece que a qualidade de Parlamentares do MERCOSUL aos representantes dos povos no Parlamento. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/index1\\_portugues.asp#](http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#)>. Acesso em: 05 jan. 2009.

<sup>104</sup> Art. 1º e 6º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

<sup>105</sup> Art. 2º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

bem como a criação de 10 comissões técnicas<sup>106</sup>. Ademais, dentre os princípios do Parlamento está o da “promoção do desenvolvimento sustentável no MERCOSUL, e o trato especial e diferenciado para os países de economias menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento”<sup>107</sup>.

O Parlamento, enquanto possibilidade de espaço público aproxima-se em sua estrutura de um espaço privatizado, ou seja, da política externa que, segundo Everts, permanece incompatível com a democracia. Este autor justifica dizendo que essa incompatibilidade tem como base três características centrais de política externa: interesse vital, barganha e falta de envolvimento<sup>108</sup>.

Portanto, falar de espaço público, que possa atender a uma parcela da sociedade que integra os países do MERCOSUL, segregada a um espaço privatizado onde está despida a ação de se fazer ver e ouvir, é, necessariamente, compreender que a sustentabilidade só é possível mediante a noção da perspectiva socioambiental dos atores dentro da sociedade e a importância do racionalismo comunitário.

O Parlamento do MERCOSUL deveria, portanto, ver superada a noção de sustentabilidade e integração chamada representação do Estado em um espaço regional de deliberação, norteado pelos critérios da tradicional política externa, mas sim, constituir-se em um centro de representação do comum, do espaço público regional, que, evidentemente, está muito além do particularismo do Estado. O Parlamento do MERCOSUL por mais que inspire ser um projeto comunitário de ampliação do Bloco Integracionista e vise à participação da sociedade civil, deve-

---

<sup>106</sup> Essas comissões técnicas tratarão de diferentes temas, como assuntos institucionais, internacionais e interregionais, educação, saúde, políticas de emprego, seguridade social, direitos humanos, meio ambiente, habitação, segurança e infra-estrutura. E poderão realizar reuniões públicas com organizações da sociedade civil, setores produtivos, organizações não governamentais e movimentos sócias. A simplicidade, a oralidade, a informalidade, a participação e a economia processual são os princípios que devem ser observados, nas audiências públicas”. BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/MERCOSUL/not50.htm>>. Acesso em: 01 set. 2008.

<sup>107</sup> Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL estabelece que a qualidade de Parlamentares do MERCOSUL aos representantes dos povos no Parlamento. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/index1\\_portugues.asp#](http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#)>. Acesso em: 05 jan. 2009.

<sup>108</sup> EVERTS, Philip. Democracy and foreign policy. In: CASTERMAS\_HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. *The role of nation-state in the 21<sup>st</sup> century: human rights, international organizations and foreign policy*. The Hague: Cambridge, 1998, p. 412-3.

se dirigir no propósito da fraternidade entre os povos sul-americanos, e que contemple fórmulas democráticas para estimular a integração normativista entre os Estados-parte, está estruturado sobre uma lógica integracionista, assentada no particularismo do Estado.

De todo o exposto, nos sub-capítulos anteriores percebe-se a importância de um local, onde a cidadania e o diálogo discursivo político é de suma importância. Em nível de Estados-Nação isto já possui sua importância vital e problemática, que não será analisada.

Porém, a proposta deste sub-capítulo foi observar o processo de integração do MERCOSUL, que com a constituição de seu Protocolo Constitutivo em 30 de abril de 2007, pelo decreto nº 6.105<sup>109</sup>, abre espaço para a sociedade civil participar dos mecanismos decisórios, institui princípios de transparência da informação e decisão para facilitar a participação dos cidadãos.

Anterior ao advento desse Protocolo, a sociedade civil não tinha acesso às decisões e a, praticamente nenhuma, das informações concernentes ao Bloco, afinal eram decididas questões que influenciavam diretamente sobre os Estados-Nação e sua sociedade. Há uma melhora significativa com o protocolo, apesar dos problemas anteriormente citados. Resta a nós juristas, sociólogos e sociedade como um todo tornar esse espaço que foi conferido, como espaço realmente público onde se possa efetivar a participação da cidadania em âmbito internacional.

### **2.2.9. Conclusões sobre as práticas e as construções**

Verificou-se, anteriormente, na Instituição do MERCOSUL as formas de construção de um espaço público. O que se percebe neste bloco é que este trabalha de maneira muito dependente ao Estado, ou seja, ele, diferentemente, da União

---

<sup>109</sup> Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/index1\\_portuguese.asp#](http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portuguese.asp#)>. Acesso em: 05 jan. 2009.

Europeia é intergovernamental, e para que a construção de um espaço público regional no MERCOSUL é necessário acrescentar inovações em diversas áreas.

É necessário que haja mais publicidade e transparência na tomada de decisões dos organismos decisórios. É preciso incorporar questões relativas a tratados internacionais de direitos humanos na legislação interna dos países do MERCOSUL de forma mais direta; alavancar uma dimensão supranacional incorporando, em nossos ordenamentos jurídicos nacionais, a construção desse espaço público regional e observando que não seja deteriorado pela superioridade e supremacia do Estado.

Um aspecto importante tratado neste capítulo e muito importante para a construção deste espaço público no MERCOSUL foi a criação do Parlamento do Bloco, apesar de não sabermos ainda se este efetivará a questão da participação social nesta integração regional, ao menos cria um espaço para que a sociedade possa exprimir suas aspirações e opiniões. No site do Parlamento, percebe-se, já na página da Web, mecanismos para emitir opiniões sobre qualquer tema relativo à integração.

Neste momento, torna-se salutar, averiguar a abertura das Constituições dos Estados membros do MERCOSUL, para um ordenamento supranacional e como se verifica, na questão do direito internacional, como são abrangidas estas normativas, pois, no presente trabalho, são consideradas de suma importância para o Bloco tornar-se cada vez mais autônomo possibilitando ao Bloco regional garantir um processo decisional democrático, participativo e consolidado<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Conforme entendimento de Seitenfus. Disponível em <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/MERCOSUL%20-%20algumas%20perguntas%20sem%20resposta.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2010.

### 3. QUESTÕES DE INTERGOVERNABILIDADE E SUPRANACIONALIDADE NA CRIAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NO MERCOSUL

O bloco regional latino-americano é intergovernamental, fundamentalmente baseado na supremacia do Direito Interno sobre o Direito Internacional, não existindo um organismo superior à Constituição de cada Estado-membro. Apesar de muitos países terem a habilitação constitucional para mecanismos supraestatais, o MERCOSUL é, basicamente, intergovernamental.

No presente trabalho, busca-se demonstrar que a questão da inserção de um organismo pós-nacional que esteja autorizado via constitucional seria o mais adequado para a incorporação de mecanismos e procedimentos que abarquem a questão da criação de um espaço público de participação social, tornando o Bloco mais democrático.

O honrado jurista internacionalista Seitenfus, em 1992, já delineava a respeito da necessidade de uma cláusula de habilitação constitucional dos países membros sobre a questão da supranacionalidade, mesmo assim, depois de mais de 10 anos do MERCOSUL, ainda não restou consubstanciado tal conhecimento:

Deveríamos possuir para o MERCOSUL três órgãos de representação que pudessem garantir um processo decisório democrático, participativo e consolidado. Poderíamos imaginar em primeiro lugar, a criação de um grupo permanente supranacional com base física estabelecida e que fosse de certa forma, guardião dos interesses comuns. Em segundo lugar, trabalhar a criação do parlamento do MERCOSUL para que este possa expressar reivindicações e aspirações populares dando legitimidade ao processo. Finalmente um terceiro nível institucional seria a criação de uma corte de justiça como garantia aos valores jurídicos<sup>111</sup>.

Porém, é difícil para os países do MERCOSUL com Constituições recentes, em um momento de construção e abertura democrática, imaginar e construir uma legislação já se programando para mecanismos de integração tão profundos.

---

<sup>111</sup> Disponível em <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/MERCOSUL%20-%20algumas%20perguntas%20sem%20resposta.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2010.

A respeito deste entendimento, segundo o autor Perotti, com respeito à origem temporal das constituições este acha difícil pensar em previsão constitucional de cláusulas habilitantes da integração no sentido em que, atualmente, se conhece. Em algumas, não havia uma cláusula específica, ela somente reconhecia a existência de esquemas incentivando as autoridades estatais<sup>112</sup>.

Continuamente, ele assevera que:

Uma de las primeras consecuencias que puede extraerse ES que la integración y su ordenamiento normativo no han nacido como un hecho inconstitucional o que sea difícilmente compatible con La constitución. Cuanto mucho, em El caso de los textos fundamentales más antiguos, se presenta una laguna normativa, lo cual no implica, automáticamente, su inconciliabilidad con La Carta<sup>113</sup>.

Portanto, a questão da habilitação constitucional de organismos supranacionais, neste contexto, mostra-se complicado, porém, atualmente, podemos conceituar de forma mais clara a supranacionalidade.

A palavra supranacionalidade denota um termo técnico, cujo significado tem sido desenvolvido há muitos anos e já possui alguma precisão<sup>114</sup>. A definição de supranacionalidade é bastante controvertida, mas pode se dizer que consiste basicamente em a) na existência de instâncias de decisão independentes do poder estatal, as quais não estão submetidas ao seu controle; b) na superação da regra da unimidade e do mecanismo de consenso, já que as decisões - no âmbito das competências estabelecidas pelo tratado instituidor - podem ser tomadas por maioria (ponderada ou não) e c) no primado do direito comunitário: as normas originadas

---

<sup>112</sup> PEROTTI, Daniel Alejandro. *Habilitación para La Integración Comunitaria: Estudio sobre los Estados Del Mercosur TOMO II: Uruguay y Argentina*. Fundação Konrad –Adenauer Stiftung E.V., Montivideo, 2004, p.1013.

<sup>113</sup> Idem, p.1013.

<sup>114</sup> REIS, Márcio Monteiro. *MERCOSUL, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 65. Há quem privilegie o aspecto político da supranacionalidade, entendendo que “como fenômeno político, traduz-se na deslocação dos centros de decisão dos Estados-Nações para o ente supranacional, por um lado, e no processo de tomada de decisões adotado pelo ente supranacional (*decision making*), por outro lado, como resulta da ‘transferência’ de competências, tradicionalmente cometidas aos Estados, para a organização supranacional.” TEIXEIRA, António Fernando Dias. *A natureza das Comunidades Europeias*, estudo político-jurídico. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p.196.

das instituições supranacionais têm aplicabilidade imediata nos ordenamentos jurídicos internos e não necessitam de nenhuma medida de recepção dos Estados.

Existem, segundo a autora e professora, Deisy Ventura dois pontos importantes e que afirmam a questão da supranacionalidade<sup>115</sup>:

a) Há referência a supraestatalidad, certamente uma expressão análoga à supranacionalidade. (...) Entretanto, é preciso destacar a obrigatoriedade da observância de dois princípios, impostos pela constituição: reciprocidade e igualdade. Parece seguro que se trata de uma salvaguarda de soberania, pois pela reciprocidade se condiciona à delegação de competências da jurisdição à atitude idêntica por parte dos demais membros da organização em tela. Por outro lado, via exigência da igualdade, pressupõe-se um sistema equânime de tomada de decisões.

b) Existe uma nítida hierarquia de regras: a norma ditada em consequência - leia-se em consequência da aprovação de tratados que deleguem competência ou jurisdição a organismo supraestatal -, situa-se entre a Constituição e as leis, inferior em relação à primeira e superior em relação às segundas. Resta saber se a expressão ditadas em consequência refere-se aos ditames dos próprios tratados constitutivos ou, o que parece mais lógico, compreende o direito derivado, pelo que se poderia falar em aplicação direta de certas normas comunitárias.

Com estas elucidacões sobre a questão do ordenamento jurídico supranacional torna-se aclarada a sua importância como mecanismo de completude da Integração Regional que pretende ser social e não apenas econômica.

Portanto, precípua torna-se a análise das Constituições dos Países do MERCOSUL verificando, através de seus dispositivos constitucionais, se estas fornecem um conteúdo normativo que abarque questões supranacionais 'podendo

---

<sup>115</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p.69-70.

de certa forma ser a guardiã dos interesses comuns<sup>116</sup>, podendo contribuir na efetivação deste Espaço Público.

A pesquisa, para tanto, procura averiguar se existe uma abertura legal das Constituições para um ordenamento jurídico supranacional o que é primordial na efetivação de um espaço público no MERCOSUL e como estão inseridos os dispositivos relativos ao direito internacional.

### 3.1. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO BRASIL

A carta de 1988 é a primeira Constituição Brasileira a elencar o princípio da prevalência dos direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Estado nas relações Internacionais. Na realidade, trata-se da primeira Constituição brasileira a consagrar um universo de princípios para guiar o Brasil no cenário internacional, fixando valores a orientar a agenda internacional do Brasil, iniciativa sem paralelo nas experiências constitucionais anteriores<sup>117</sup>.

A doutrina brasileira, com respeito aos Direitos Humanos, tem surgido com força crescente, na tese de que os tratados que consagrem a proteção dos direitos humanos e de garantias individuais gozam de especial proteção e hierarquia diferenciada em nosso ordenamento constitucional<sup>118</sup>.

No Brasil, os autores que defendem essa posição fundamentam suas conclusões na combinação de algumas normas constitucionais e princípios gerais do direito. Sustentam que no art. 4º, II da Constituição, ao arrolar a prevalência dos direitos humanos, como princípio regente das relações internacionais da República

---

<sup>116</sup> Disponível em <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/MERCOSUL%20algumas%20perguntas%20sem%20resposta.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2010.

<sup>117</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 8. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p.37.

<sup>118</sup> A ideia começa a ser defendida por número crescente de autores. Por todos, indicamos a consulta de CANÇADO Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1991, p.630-635; Flávia Piovesan. "A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos". *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, nº 23, p. 79-90, jun/1998;

Federativa do Brasil, reconhece a força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais<sup>119</sup>.

Portanto, defendem a abrangência do art. 5º, § 2º<sup>120</sup> da Constituição, cuja interpretação dever ser feita de forma sistemática e teleológica, de maneira a reconhecer uma estatura supralegal aos tratados de proteção de direitos humanos. Alguns autores também justificam esse tratamento especial em virtude de que estes tratados objetivam a salvaguarda de direitos fundamentais individuais e não de prerrogativas dos Estados<sup>121</sup>.

Continuando, em face deste cenário, percebe-se que a Carta de 1988 introduz inovações extremamente significativas no plano das relações internacionais. Se, por um lado, esta Constituição reproduz tanto a antiga preocupação vivida no Império, no que se refere à independência nacional, e à não-intervenção como reproduz ainda os ideais republicanos voltados à defesa da paz, a carta de 1988 inova ao realçar uma orientação internacionalista traduzida nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade<sup>122</sup>.

Em princípio, cuja origem está nos Estados Unidos da América, onde se afirmava no século XVIII: international Law is part of the Law of the land <sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> ARAUJO, Nádia, ANDREIUOLO, Inês da Matta. "A Internalização dos Tratados no Brasil e os Direitos Humanos", in *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional*. Org. Carlos Eduardo de Abreu Boucault e Nádia de Araújo. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 104-105.

<sup>120</sup> O texto desta norma Constitucional é o seguinte: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Também aborda o assunto Gilmar Ferreira Mendes que, ao tratar do Controle de Constitucionalidade, à p. 178 de seu *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha* (São Paulo: Saraiva, 1996), afirma que, ao interpretar o texto do art. 5º, § 2º seria lícito "admitir que a Constituição concebida como texto rígido torna-se-ia flexível, pelo menos para efeito da adição de novos direitos".

<sup>121</sup> Flávia Piovesan. "A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos". *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, nº 23, p. 79-90, jun/1998, p.84-85.

<sup>122</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 8. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p.39.

<sup>123</sup> Sérgio Borja. "O MERCOSUL pela ótica do direito constitucional". In: *O ensino jurídico no limiar do novo século* (org. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros). Porto Alegre: edipucrs, 1997, p.333 e Fagundes Cunha. *O processo penal à Luz do pacto de São José da Costa Rica*. A vigência e a supremacia sobre o direito interno brasileiro (Dec.678/92). Curitiba: Juruá, 1997.

sustentando que não só os direitos já auferidos, quando da promulgação da Constituição, continuam válidos, como também aqueles a serem futuramente reconhecidos, estarão protegidos pela Constituição. Esta posição é apenas doutrinária, que não é interpretada pela Corte Máxima brasileira, o Supremo Tribunal Federal<sup>124</sup>.

Esta convergência doutrinária da jurisprudência brasileira foi anterior à aprovação da EC-04 2004 <sup>125</sup> (esta Emenda apenas elevou os direitos humanos provindos de tratados internacionais a equiparação de emenda constitucional), sendo categórica a opinião da supremacia constitucional sobre tratados internacionais.

Tal opinião sumariada pela medida liminar na ADI 1.480, em que a jurisprudência do STF, no que se refere à questão do status hierárquico dos tratados internacionais em geral, neles compreendidos os tratados especificamente dedicados à proteção dos direitos humanos, sem deixar nenhuma margem à dúvida quanto à total rejeição da tese dos internacionalistas de direitos humanos <sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Pesquisando no site do STF, com a seguinte chamada Constitucionalização dos Tratados de direitos humanos, aparecem apenas uma ocorrência, o qual se afirma a supremacia da nossa Constituição, sobre os tratados internacionais, a situação discutida no processo não se altera para os Julgadores apenas porque o Brasil tenha assinado um tratado internacional sobre a matéria de direitos humanos, ou seja, existe a prevalência muito forte do direito interno. Segue uma parte do Acórdão do processo RHC 79785-RJ, Relator Sepúlveda Pertence, votação por maioria, votos vencidos Ministro Marco Aurélio e Carlos Veloso, "(...) Prevalência da Constituição, no Direito brasileiro, sobre quaisquer convenções internacionais, incluídas as de proteção aos direitos humanos, que impede, no caso, a pretendida aplicação da norma do Pacto de São José: motivação (...)" acessado em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) em 25/03/2009.

<sup>125</sup> HC 81319/GO, julgado em 24.04.2002 pelo tribunal pleno, prevê a legitimidade da prisão civil por devedor fiduciante e a não aplicação do Pacto de San José da Costa Rica. HC 282644/RJ, julgado em 13.01.2001, recurso conhecido e provido quanto a legitimidade de prisão civil do devedor fiduciante. HC 76561/SP, julgado em 27.05.1998, pedido de Hábeas Corpus indeferido quando se trata de prisão civil de depositário infiel. RHC 79785/RJ, julgado em 29.03.2000, pedido de duplo grau de jurisdição improvido. HC 72131/RJ, pioneiro nesta matéria, julgado em 23/11/1995, pedido de hábeas corpus indeferido, não interferindo no julgamento do HC a questão relativa ao depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no parágrafo 7º da Convenção de San José da Costa Rica. RHC 79785/RJ, julgado em 29.03.2000, pedido de duplo grau de jurisdição improvido.

<sup>126</sup> Um trecho da ementa do referido acórdão, marca bem a doutrina da época nesse assunto: "Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporadas ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno."

Ademais com a posterior aprovação da Súmula Vinculante nº 25 no STF, que proíbe expressamente toda e qualquer forma de prisão por depositário infiel, restou sanada qualquer divergência jurisprudencial para este tema polêmico.

Posteriormente ao ano de 2004<sup>127</sup>, com a aprovação da Emenda Constitucional número 45, quanto à questão da prisão civil de depositário infiel, por exemplo, casos estes, que possuíam/possuem ampla discussão no meio jurídico, mas as percepções a partir dos reflexos desta para o cotidiano das decisões dos tribunais, é um avanço na perspectiva dos direitos humanos no Brasil.

É bem verdade que existe aplicação de direitos humanos em decisões como nos casos de concessão de Hábeas Corpus para relaxamento de prisão para depositário infiel <sup>128</sup>, os julgados posteriores à Emenda Constitucional de 45/04 têm modificado a posição da jurisprudência da Corte Suprema.

Após mais de uma década de tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional, em 8 de dezembro de 2004, foi promulgada a EC 45-04, logo intitulada de Emenda da Reforma do Judiciário, por ser esse o seu principal escopo. Entretanto, fora do tema central, introduziu o Constituinte de Revisão importante novidade, no que concerne a matéria em exame, mediante o acréscimo de parágrafo ao art. 5º da CF-88:

“§ 3º - Os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às Emendas constitucionais”.

---

<sup>127</sup> A maioria dos Acórdãos nesta questão, posteriores a EC 45-2004, deferiram Hábeas Corpus para prisão civil de depositário infiel, como o HC 95967/MS, HC 88240/SP, julgado em 07.10.2008; HC 94702/GO, julgado em 07.10.2008; HC 90450/MG, julgado em 23.09.2008 e HC 94695/RS, julgado em 23.09.2008, apenas um dos encontrados o HC 93250/MS em 10.06.2008 foi indeferido.

<sup>128</sup> DIREITO PROCESSUAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM”. (...) HC 95967/MS, Relatora Min. Helen Gracie, segunda turma do STJ, a votação foi unânime e deferiu o pedido de habeas corpus, com base no art. 7º do Pacto de San José da Costa Rica.

O §3º acrescido ao art. 5ª pela EC 45-04 estabeleceu um regime jurídico especial aplicável apenas aos tratados internacionais sobre direitos humanos. No entanto, é de se atentar que tal regime apresente inovações, exclusivamente em matéria de celebração de tratados e de seu posicionamento hierárquico interno.

Ou seja, o procedimento de incorporação dos tratados, inclusive daqueles versando sobre direitos humanos, não foi afetado pela Reforma do Judiciário. Portanto, a tese da incorporação automática dos tratados sobre direitos humanos, imediatamente após os atos de ratificação ou adesão, continua sendo inaceitável à luz do direito constitucional brasileiro em vigor, pelas razões anteriormente alinhavadas. Nesse ponto, as convenções internacionais estão submetidas a um regime jurídico-constitucional uniforme, que demanda a edição de decreto presidencial para que tais atos passem a vigorar no âmbito interno.

O parágrafo 3º, do artigo 5ª, da CF-88, introduzido pela EC 45-04, não estabeleceu que todo e qualquer tratado protetivo de direitos humanos deva, obrigatoriamente, ser aprovado por decreto legislativo, em consonância com as regras especiais de votação ali referidas.

Na realidade, trata-se de pressuposto formal para esses tratados possam ser incorporados, oportunamente, ao direito interno, em paridade hierárquica com as emendas constitucionais. Se não lograrem aprovação nos termos daquelas normas especiais, mas apenas nas condições comuns aos demais tratados, a consequência é que ingressarão no direito interno brasileiro em nível infraconstitucional ordinário.

O Constituinte de Revisão não franqueou ao Congresso Nacional a possibilidade de atribuir status constitucional a todo e qualquer tratado internacional, bastando, para tanto a aprovação de decreto legislativo nas condições estatuídas no §3º, do art. 5º, da CF-88. Apenas e tão somente os tratados versando sobre direitos humanos podem adquirir a mencionada conformação hierárquica, se aprovados pela maioria qualificada dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Caberá a Câmara de Deputados e ao Senado Federal, no âmbito das respectivas atribuições, examinar o objeto dos tratados internacionais submetidos à aprovação do Congresso Nacional para submetê-los ou não ao regime especial de votação estabelecido pela EC 45-04<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Op. cit., 2009, p.175

No que se refere aos efeitos de sua incorporação ao direito interno, o regime especial dos tratados sobre direitos humanos difere do regime comum, por situá-los em nível constitucional derivado. Esse foi o propósito do Constituinte de Reforma ao introduzir o §3º, ao art. 5º, da CF-88, estabelecendo normas especiais de aprovação desses tratados apenas como meio para se poder atingir o efeito desejado.

A decorrência do novo posicionamento hierárquico das convenções sobre direitos humanos, aprovadas pela maioria qualificada do parágrafo 3º, do art. 5ª, é a de que estarão elas aptas a afastar a aplicação dos dispositivos constitucionais conflitantes, desde que não se trate de princípios compreendidos no núcleo irreformável da CF-88(art. 60, parágrafo 4º).

Outra consequência do status constitucional atribuído aos tratados sobre direitos humanos, que venham a ser incorporados com a observância das exigências do parágrafo 3º, do art. 5º, da CF- 88, é que as normas neles constantes serão hábeis a servir de parâmetro para aferição da validade jurídico-constitucional das normas hierarquicamente subalternas.

A Emenda 45-04, veio esclarecer a situação dos direitos advenientes de tratados. Decorre dela deverem-se distinguir duas situações. Uma, a dos tratados que, de acordo com o novo §3, do art. 5º, tiverem sido aprovados pelas Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus respectivos membros(procedimento equivalente ao da Emenda Constitucional-v. art. 60, §2, da Lei Magna); outra, a dos tratados que não forem assim aprovados. No primeiro caso, os direitos decorrentes do tratado têm status constitucional, equiparam-se aos direitos fundamentais enunciados pela Constituição (arts. 5º e 6º etc.). Claro está que o ato que contrariar tais direitos incidirá em inconstitucionalidade. No segundo, o seu status é a lei infraconstitucional <sup>130</sup>.

Ora, se o status constitucional derivado somente foi conferido aos tratados de direitos humanos aprovados em consonância com formalidades equivalentes às da aprovação das emendas à Constituição, não há porque se pretender que todas as convenções dessa natureza, incorporadas ao direito brasileiro pré-emenda 45-04, foram, automaticamente, elevadas ao patamar constitucional.

---

<sup>130</sup> Cf. FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos humanos fundamentais*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.101.

Esta forma de tratar os tratados pré-reforma emprestou, à matéria, comentários críticos, advertindo que a omissão da emenda nº. 45-04 em estabelecer regra específica, que contemplasse os tratados de direitos humanos pré-reforma, “acabou por comprometer seriamente a tese, mais favorável à promoção dos direitos humanos, de que os tratados nessa matéria já teriam status constitucional.<sup>131</sup>”

Relativo à questão do duplo grau de jurisdição<sup>132</sup> tem se mantido a posição de denegar pedido de revisão por outro órgão jurisdicional de hierarquia superior alegando-se sempre a supremacia da constituição sobre os tratados e as convenções internacionais.

A Constituição do Brasil, apesar da Emenda Constitucional 45/04, possui falhas na abordagem das relações entre direito interno e direito internacional. Muitos autores ponderam que a Constituição brasileira foi omissa nesse sentido<sup>133</sup>.

A Constituição vigente da Republica Federativa do Brasil, contém alguns temas que serão importantes para a investigação proposta. Segue o art. 1<sup>a</sup>:

Art. 1<sup>a</sup>. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - A soberania (...)

(...)<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Conforme DALLARI, P. de A. *Tratados Internacionais na Emenda Constitucional 45*. In: TAVARES, A.R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P.J.L. (Coord.) *Reforma do Judiciário analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005, p.89-89.

<sup>132</sup> AI-Agr. 601832/SP julgado em 17/03/2009, diz o seguinte que a emenda constitucional de 45/04 atribuiu aos tratados e convenções internacionais sobre os direitos humanos, desde que aprovados na forma prevista no parágrafo 3º do art. 5º da CF, hierarquia constitucional. O duplo grau de jurisdição previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos não produziu eficácia ao duplo grau de jurisdição mesmo que o tratado tenha trazido inovação neste aspecto, este princípio não possui eficácia absoluta. Esse agravo foi julgado por 14 desembargadores federais da corte especial do TRF o que não ocorre em regra no rito comum ordinário e o Agravo foi improvido com unanimidade. O RHC 79785/RJ, julgado em 29.03.2000, pedido de duplo grau de jurisdição improvido.

<sup>133</sup> Ver MELLO, Celso D. Albuquerque, *A grande omissão*, item 13 de *A revisão do direito constitucional na Constituição de 1988*. *Revista Ciências Sociais*. Ano I, nº 1, Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1995. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

O art. 4<sup>a</sup> da República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

Independência nacional;  
Prevalência dos direitos humanos;  
Autodeterminação dos povos;  
Não-intervenção;  
Igualdade entre os Estados;  
Defesa da paz;  
Solução pacífica dos conflitos;  
Repúdio ao terrorismo e ao racismo;  
Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;  
Concessão de asilo político.

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 (sem grifo no original)<sup>135</sup>.

Segundo este artigo percebe-se que ele deixa clara a intenção do legislador de formar uma comunidade latino-americana de nações.

Contudo, percebe-se que não há um esclarecimento de maneira evidente se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade de integração em organismos supranacionais.

Quando o legislador dispõe algum artigo sobre uma determinada matéria acredita-se que é porque possui a intenção em uma organização supranacional, se não o quisesse, poderia ter se omitido. Impedimentos à função legislativa e à função jurisdicional supranacional são observados em alguns dispositivos. A revisão da Magna Carta, iniciada em 1993, tampouco estabelece a supranacionalidade.

A Constituição brasileira deveria ter sido mais incisiva ao tratar da prevalência da norma internacional sobre a norma interna<sup>136</sup>. Porém, não deixa de ser um

---

<sup>134</sup> Legislação de Direito Internacional/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>135</sup> Idem.

<sup>136</sup> Ver MELLO, Celso D. Albuquerque, A grande omissão, item 13 de A revisão do direito constitucional na Constituição de 1988. *Revista Ciências Sociais*. Ano I, nº 1, Rio de Janeiro:

grande avanço já dispor de tal artigo sobre o processo integracionista do MERCOSUL.

O texto constitucional não esclarece de maneira expressa se a forma desta integração deve guardar respeito aos princípios clássicos da soberania ou se envolve a possibilidade da integração em organismos supranacionais. Quer-nos parecer, no entanto, que a mera existência do artigo implica uma opção por esta última forma. Do contrário, seria desnecessário, posto que a organização sem caráter supranacional já existe na América Latina. De outra parte, a expressão integração envolve certamente a participação em entidades que não sejam de cunho meramente associativo<sup>137</sup>.

Houve um avanço ao tratar neste artigo sobre as relações internacionais do Brasil, em relações às anteriores. Contudo, não houve um aprofundamento da questão da supranacionalidade ou da prevalência do direito internacional sobre a ordem jurídica nacional. O que piora a situação, é que na nossa Constituição vigente, há diversos artigos incompatíveis com a integração do MERCOSUL, como o art. 171 (revogado pela EC n.6, de 15/08/95), que discrimina as empresas de capital nacional das empresas de capital estrangeiro<sup>138</sup>.

Ademais, outros dispositivos constitucionais, como o art. 22, que trata da competência da União; o art. 92, que trata do Poder Judiciário, constitui-se em impedimentos à supranacionalidade no MERCOSUL.

Conforme nos confirma Lorentz:

---

Universidade Gama Filho, 1995. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

<sup>137</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, V.1, 1988, p.466.

<sup>138</sup> Artigo 171: "São consideradas (...)II- empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa de titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades". Ainda, no § 1<sup>a</sup>, a lei traz privilégios à empresa nacional: I- Conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país (...)"

Pela Constituição brasileira, não é possível a criação de órgãos supranacionais com função legislativa e, tampouco com função jurisdicional no MERCOSUL. Órgãos supranacionais que produzam direito comunitário, com as características de supremacia e de aplicabilidade direta, não são permitidos pela Constituição brasileira. Do mesmo modo, órgãos jurisdicionais, capazes de interpretar e aplicar as normas comunitárias, não são admitidos pela Carta Maior.<sup>139</sup>

Todas as normas elaboradas por órgãos do MERCOSUL têm de ser transformados em normas nacionais em cada país para poderem ter validade.

Uma decisão do Conselho do Mercado Comum, por exemplo<sup>140</sup>, e que seria um possibilitador da criação de um espaço público no MERCOSUL é barrado quando chega na parte da incorporação de tais decisões, no âmbito nacional brasileiro, sofre o crivo do Direito Interno, para ser aplicada no Brasil, precisa ser transformada em Decreto e, como tal, publicada no Diário Oficial.

Sobre isso Florêncio e Araújo escrevem que: “As normas do MERCOSUL são incorporadas ao ordenamento jurídico interno de cada país, e sua aplicação pode ser objeto de ações junto aos órgãos de cada Poder Judiciário nacional”<sup>141</sup>.

Portanto, observa-se que a Carta Maior não admite que outros órgãos, que não os da União, legislem. Com isso, burla a iniciativa e construção de um espaço público supranacional (regional) no MERCOSUL, tendo em vista que da análise feita é preciso transformar o MERCOSUL numa entidade mais autônoma, para que ela possa também construir um espaço público, e isto só será possível com a garantia de um direito comunitário no MERCOSUL, com a criação de normas comunitárias por órgãos supranacionais, a primazia e a aplicabilidade da norma jurídica comunitária.

Na revisão constitucional do Brasil, ocorrida em 1993<sup>142</sup>, iniciou-se a revisão de alguns dispositivos constitucionais, sendo modificados artigos que se

---

<sup>139</sup> LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no MERCOSUL: A doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba: Juruá, 2001, p.85.

<sup>140</sup> Vide Capítulo I.

<sup>141</sup> FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL Hoje*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1996, p.75.

consubstanciavam em impedimentos à inserção econômica internacional do Brasil, como é o caso do art.171, que foi revogado na ocasião.

Nessa ocasião encontrava-se a oportunidade do Brasil estabelecer dispositivos constitucionais corolários ao processo integracionista do MERCOSUL, inclusive da permissão da supranacionalidade, excluindo, assim, os artigos opostos a essa ideia, ou criando dispositivo que a admitisse no MERCOSUL.

Esta, no entanto, foi contrária a isso. Não foram introduzidos dispositivos condizentes a aceitação da supranacionalidade no MERCOSUL, nem, tampouco, a disposição que primasse as normas internacionais, sob a normas internas. Nem mesmo foi dado destaque ao parágrafo único do art.4º.

Nelson A. Jobim bem disse que, durante o período de revisão constitucional, verificou-se, nos debates, que a “indisposição congressual majoritária, em relação à submissão de órgãos supranacionais decorre exatamente de concepções atrasadas, de um conceito antigo de soberania nacional”<sup>143</sup>.

No Brasil existem autores que defendam a intergovernabilidade no MERCOSUL<sup>144</sup>, na maioria deles, a soberania do Estado é a grande motivadora desta opção, ainda mais em países latino-americanos, que possuem forte apego à soberania absoluta e às instituições nacionais, tais como o judiciário, que sente-se seguro com o compartilhamento do poder jurisdicional.

---

<sup>142</sup> A constituição Federal do Brasil, de 1988, no art. 3º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece: “a revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

<sup>143</sup> JOBIM, Nelson. A recepção da regra do Direito Comunitário pelas ordens jurídicas Nacionais. *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.62.

<sup>143</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de, MERCOSUL & UNIÃO EUROPEIA. Curitiba: Juruá Editora, 1996; BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do MERCOSUL: comparações e prospectiva. O MERCOSUL em movimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p.54-74. MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Tribunais supranacionais e aplicação do Direito Comunitário: aspectos positivos e negativos. *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.(etc..)

<sup>144</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de, MERCOSUL & UNIÃO EUROPEIA. Curitiba: Juruá Editora, 1996; BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do MERCOSUL: comparações e prospectiva. O MERCOSUL em movimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, p.54-74. MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. Tribunais supranacionais e aplicação do Direito Comunitário: aspectos positivos e negativos. *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.(etc..)

Elizabeth Accioly Pinto de Almeida<sup>145</sup> entende que, atualmente, o MERCOSUL deve adotar a intergovernabilidade, mas que esta estrutura não será capaz de realizar plenamente a integração. São estes aspectos que, atualmente, impedem uma efetivação mais sólida do Bloco Regional e, portanto, igualmente da plenitude de um espaço público regional.

Dos aspectos referentes à supranacionalidade que acredito ser de suma importância para a construção de um espaço-público no MERCOSUL, foram abordados todos os aportes constitucionais que barram ou que contribuem para que o mesmo se efetive.

### 3.2. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NA ARGENTINA

Uma nova visão, com respeito aos direitos humanos advindos de tratados, foi adotada na Argentina, depois da reforma constitucional de 1994, o artigo 75-22 da Constituição desse país passou a reconhecer um status constitucional aos tratados que versem sobre direitos humanos e garantias individuais<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *MERCOSUL & UNIÃO EUROPEIA*. Curitiba: Juruá, 1996, p.121.

<sup>146</sup> Conforme segue parte da Constituição da Argentina, o "Capítulo Cuarto Atribuciones Del Congreso Artículo 75- Corresponde AL Congreso:

(...)

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los

De acordo com o resto das constituições dos países do MERCOSUL, 'de forma comparativa constitui um texto de grande abertura ao direito internacional e as questões vinculadas com as relações externas'<sup>147</sup>.

Isto se verifica desde seu início, no preâmbulo,

los primeros constituyentes tuvieron por finalidad La unidad nacional, El afizamento de La justicia, La consolidación de La paz interna, La defensa común, La promoción Del bienestar general y La garantía de los beneficios de La libertad, no solo para El pueblo de lá nación y su posteridad sino también *para todos los hombres Del mundo que queiran habitar em El suelo argentino.*<sup>148</sup>

Referindo-se aos artigos desta Constituição que versam sobre matéria de direito internacional ou ordem internacional, como direitos de exportação, questões aduaneiras, o comércio com os demais países<sup>149</sup>, a liberdade de circulação dos bens no interior do território, importação e exportação<sup>150</sup>, a equiparação dos direitos e garantias para cidadãos nacionais e estrangeiros<sup>151</sup>, as atribuições do governo central em cas os de guerra, ataque ou invasão do exterior<sup>152</sup>, atribuições das autoridades federadas (executivo e legislativo) na celebração de acordos internacionais e os limites que devem ser observados<sup>153</sup>, a prevalência do direito internacional sobre o ordenamento jurídico das províncias é notório.<sup>154</sup>

---

*tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos*, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia". Conforme Constituições dos países do MERCOSUL: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. (série ação parlamentar;n.153)

<sup>147</sup> PEROTTI, Daniel Alejandro. *Habilitación para La Integración Comunitaria: Estudio sobre los Estados Del Mercosur V.II: Uruguay y Argentina*. Fundação Konrad –Adenauer Stiftung E.V., Montivideo, 2004, p. 596.

<sup>148</sup> Preâmbulo constituição Argentina.

<sup>149</sup> Art. 4, 9, 10 e 75, inc. 2, 13 e 18 da Constituição Argentina.

<sup>150</sup> Art. 10, 11 e 41, parágrafo 4, Constituição Argentina.

<sup>151</sup> Art. 14, 20 e 25.

<sup>152</sup> Arts. 6, 23, 61, 75, inc. 27 e 28 e 99, inciso 15 e 16.

<sup>153</sup> Arts. 27, 28, 30, 67, 75, incs. 7, 22 e 24 e 93.

<sup>154</sup> Art. 5, 31, 121, 123, 126 e 128.

Esta inclui como atribuições do Congresso a aprovação de tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais.

Segundo Perotti

Este sistema há permanecido incólume aún com El advenimiento de lãs reformas arriba reseñadas, incluyendo el texto de 1949, ampliando su base normativa con La modificación operada em 1994, principalmente em lo que se refiere a los tratados *lato sensu*, a los convênios em materia de derechos humanos y, lo que resulta destacable, em cuanto a la regulación expresa de una cláusula de habilitación para La integración del Estado<sup>155</sup>.

Estas modificações foram inseridas posteriormente à entrada, em vigor, do Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL. O sistema, atualmente, vigente na Argentina, com respeito às relações entre direito estatal e aquele produzido fora do Estado. Deve se ressaltar aqui a modificação do artigo 75, realizada quando da reforma de 1994, criou-se uma autorização expressa no inciso 24, para o ingresso deste país em um sistema supranacional.

Passou-se a permitir a delegação de competências, de poderes de governo e até de jurisdição a organizações supranacionais. Os tratados que sirvam a este fim devem atender a requisitos especiais de aprovação” La mayoría absoluta de La totalidad de los miembros de cada Cámara”- e as normas que venham a ser produzidas em sua consequência terão hierarquia superior às leis. Admite-se, assim, a produção de direito derivado pelas organizações supranacionais, com primado sobre o direito nacional.

Todas estas reformas refletem a mudança por que vem passando o direito internacional público e as relações entre os Estados, sobretudo, em função do aparecimento do fenômeno de integração. A proteção dos direitos humanos também vem consubstanciado pelo inciso 22, além de reconhecer, a qualquer tratado ou acordo assinado pela Argentina, a hierarquia superior às leis. Erige à estatura constitucional as normas dos tratados que versem sobre direitos humanos, desde que aprovados por dois terços dos membros da Câmara.

---

<sup>155</sup> PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación Constitucional para La Integración Comunitária*: Estúdio sobre los Estados del Mercosur. II: Fundação Konrad – Adenauer Stiftung E.V., Montivideo, 2004, p.597.

O nº 22, do art. 75, da Constituição Argentina de 1853, inteiramente reformada em 1994, é apontado como fonte inspiradora mais direta do parágrafo 3º, que a EC 45-04 acresceu ao art.5ª da CF-88. O sobredito art. 75 cuida das atribuições do Congresso argentino e principia por lhe deferir a competência para aprovar ou rejeitar tratados internacionais, aos quais atribui nível hierárquico infraconstitucional, porém superior ao das leis ordinárias.

Na sequência, arrolou os tratados projetivos de direitos humanos que, anteriormente, à entrada em vigor da reforma de 94, já haviam sido incorporados ao direito interno daquele país<sup>156</sup>, conferindo-lhes status constitucional derivado, o que se percebe pela impossibilidade de afastarem a aplicação de dispositivos da Declaração de Direitos e Garantias (Primeira Parte da Constituição), assumindo, em relação à ela, caráter complementar.

Em razão dessa equivalência às emendas da Constituição, estabeleceu-se, ademais, que os tratados listados no parágrafo 2º, do nº 22, do art. 75, da Constituição Argentina, somente podem ser denunciados pelo Poder Executivo mediante prévia aprovação do Congresso, manifestando-se cada uma de suas Casas por dois terços de seus membros<sup>157</sup>.

Portanto, a reforma argentina de 94, cuidou expressamente, de atribuir status constitucional aos tratados sobre direitos humanos que lhe antecederam, pois tal consectário não adviria da norma da parte final do nº. 22, do art. 75, da Constituição.

A Argentina inseriu modificações em sua constituição após a entrada em vigor do Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL. Em 29 de dezembro de 1993, através da lei 24.309, afirmou-se a importância de uma revisão parcial da Constituição de 1953, já reformada nos anos de 1860, 1866, 1898 e 1957. Nos artigos 2º e 3ª se encontram os temas para os quais o Congresso Nacional estava habilitado a debater na Convenção Constituinte. Entre estes, com letra “i” do artigo 3º, encontra-se o seguinte:

---

<sup>156</sup> Dentre esses tratados figuram a Declaração Universal dos Direitos humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos.

<sup>157</sup> Mesmo *quorum* exigido para as reformas da Constituição (art. 30).

O artigo 67 da Carta havia sido modificado na reforma de 1860 e continha, no que tange ao tema, as atribuições do congresso para aprovar os tratados concluídos, com as demais nações, e contratos com La Silla Apostólica, e agregar ao exercício do patronato em toda a nação.

O sistema atualmente vigente na Argentina, com respeito às relações entre direito estatal e aquele produzido fora do Estado - deve se ressaltar aqui a modificação do artigo 75 -, realizada quando da reforma de 1994, criou-se uma autorização expressa no inciso 24<sup>158</sup>, para o ingresso deste país em um sistema supranacional. Passou-se a permitir a delegação de competências, de poderes de governo e até de jurisdição a organizações supranacionais.

O parágrafo segundo do inciso contém prescrições de caráter procedimental, relativas ao trâmite que deve seguir para a aprovação desta classe particular de tratados, distinguindo os tratados entre os países Latino-americanos dos demais países<sup>159</sup>.

Os tratados que sirvam a este fim devem atender a requisitos especiais de aprovação “La mayoría absoluta de La totalidad de los miembros de cada Cámara”-, e as normas que venham a ser produzidas em sua consequência terão hierarquia superior às leis. Admite-se, assim, a produção de direito derivado pelas organizações supranacionais, com primado sobre o direito nacional.

---

<sup>158</sup> Art.75, inc.24, da Constituição Argentina: "Atribuciones Del Congreso  
Artículo 75- Corresponde AL Congreso:  
(...)

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

<sup>159</sup> Parágrafo segundo do Art.75, inciso 24 da Constituição Argentina: “La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.” Constituições dos países do MERCOSUL: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. (série ação parlamentar;n.153).

Todas estas reformas refletem a mudança por que vem passando o direito internacional público e as relações entre os Estados, sobretudo em função do aparecimento do fenômeno de integração. A proteção dos direitos humanos também vem contemplado pelo inciso 22, além de reconhecer a qualquer tratado ou acordo, assinado pela Argentina, hierarquia superior às leis. Erige à estatura constitucional as normas dos tratados que versem sobre direitos humanos, desde que aprovados por dois terços dos membros da Câmara.

Com a análise dos dispositivos supracitados, demonstra a existência de uma preocupação dos legisladores argentinos em possibilitar a recepção da regra comunitária no ordenamento jurídico nacional.

### 3.3. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO PARAGUAI

A Constituição em vigor no Paraguai foi sancionada e promulgada em 20 de junho de 1992, é composta de 290 artigos, dos quais se adicionam vinte dispositivos finais e transitórios (título V), divididas em duas partes principais (dogmática e orgânica), a primeira (título I) “De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías” (arts. 1 a 136) e a segunda parte (título II) “Del ordenamiento político de La República” (arts. 137 a 291 y las disposiciones finales), mais um preâmbulo.

A Constituição Nacional da República do Paraguai<sup>160</sup>, de 20 de junho de 1992, admite, expressamente, uma ordem jurídica supranacional. Notadamente, a Constituição do Paraguai é a que mais elenca artigos às relações exteriores, como se verifica através do art. 137 “De La supremacia de La Constitución”<sup>161</sup>, art. 138 “De

---

<sup>160</sup> Constituições dos países do MERCOSUL: 1996-2000: textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. (série ação parlamentar;n.153)

<sup>161</sup> Artículo 137: “La ley suprema de La República Es La Constitución. Esta, los tratados, convênios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, lãs leyes dictadas por El Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquia, sancionadas em consecuencia, integran el derecho positivo en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, AL margen de los procedimientos previstos em esta Constitución, incurrirá em los delitos que se

La validez del Ordenamiento Jurídico”<sup>162</sup>, art.141 “De los tratados Internacionales”<sup>163</sup>, art.142 “De La Denuncia de los tratados”<sup>164</sup>, art.143 “De las relaciones Internacionales”<sup>165</sup>, art. 144 “De La renuncia de La guerra”<sup>166</sup>, art. 145 “Del Orden Jurídico Supranacional”<sup>167</sup>.

É preciso salientar que a Magna Carta da República do Paraguai, sancionada e promulgada, em junho de 1992, alude em seu artigo 145, citado anteriormente, à questão do ordenamento jurídico supranacional. Condizente à posição hierárquica dos tratados internacionais em geral, validamente celebrados, é situada entre a Constituição e as leis ordinárias. Ensina Perotti que o ordenamento jurídico paraguaio, bem como, a jurisprudência dos tribunais confirma a adoção de uma escola monista<sup>168</sup>. Explicando, que os tratados e acordos internacionais adquirem

---

tipificarán e penerarán em La ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier outro médio distinto Del que Ella dispone. Carecen de validez todas lãs disposiciones o actos de autoridade opuestos a lo establecido esta Constitución.

<sup>162</sup> Art. 138: “Se autoriza a los ciudadanos a resistir a dichos usurpadores, por todos los médios a su alcance. En La hipótesis de que esa persona o grupo de personas, invocando cualquier principio o representación contraria a esta Constitución, detenten el poder público, SUS actos se declaran nulos y sin ningún valor, no vinculantes y, por lo mismo, el pueblo em ejercicio de su derecho de resistência a La opresión, queda dispensado de su cumplimiento. Los estados extranjeros que, por cualquier circunstancia, se relacionem con tales usurpadores, no podrán invocar ningún pacto, tratado ni acuerdo suscripto o autorizado por el gobierno usurpador, para exigirlo posteriormente como obligación o compromiso de La República Del Paraguay.(...)”

<sup>163</sup> Artículo 141: “Los tratados internacionales validamente celebrados, aprobados por ley Del congreso e cyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, Forman parte Del ordenamiento legal interno com la jerarquia que determina el artículo 137”.

<sup>164</sup> Artículo 142: “Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para La enmienda de esta Constitución”.

<sup>165</sup> Artículo 143: “La República Del Paraguay, em sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes princípios:

- 1)La independência nacional;
- 2)La autodeterminación de los pueblos;
- 3) La igualdad jurídica entre los Estados;
- 4)La solidaridad y La cooperación internacional;
- 5) La protección internacional de los derechos humanos;
- 6) La libre navegación de los rios internacionales;
- 7)La no intervención, y
- 8)La condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.”

<sup>166</sup> Artículo 144: “La República Del Paraguay renuncia a La guerra, pero sustenta el principio de La legítima defensa. Esta declaración es compatible con los derechos y obligaciones del Paraguay em su caracter de miembro de La Organización de lãs Naciones Unidas y de La Organizción de Estados Americanos, o como parte em tratados de integración”

<sup>167</sup> Artículo 145: “La República Del Paraguay, em condiciones de igualdad com otros Estados, admite um orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de La paz, de La justucua, de La cooperación y Del desarrollo, em lo político, econômico, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara Del Congreso.”

<sup>168</sup> Ver sobre isto em KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 5ª ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

força aplicativa e validade, tornando-se parte do sistema normativo nacional a partir da sua entrada, em vigor no âmbito internacional.

A Constituição paraguaia quando trata da supranacionalidade abre espaço para esta possibilidade. Ademais, reconhece, em seu art. 141, os tratados internacionais como espécie normativa válida no país e remete, no artigo 137, para determinar a sua hierarquia. Neste dispositivo fica estabelecido que a Constituição é a lei suprema da República, estando as demais normas listadas em ordem hierárquica, figurando os tratados acima das leis.

Assim, no Paraguai, é reconhecido o primado do direito internacional sobre o interno. A participação deste país em uma ordem jurídica supranacional está autorizada pelo art.145 de sua Constituição, contudo, não há qualquer alusão à delegação de poderes soberanos a entidades supranacionais que possam ser criadas. Mesmo assim, assinalaram nesta carta a necessidade expressa de aprovação da maioria absoluta da câmara do Congresso para a tomada de decisões no âmbito dessa ordem supranacional.

A participação do Estado paraguaio em um processo de integração não afeta a supremacia que a Constituição tem em relação à hierarquia vigente para os juízes e demais autoridades nacionais. Este privilégio normativo que, em última análise, pode tornar-se efetivo através do procedimento do controle de constitucionalidade da Corte Suprema.

Ao autorizar uma instituição de ordem supranacional, parece óbvio que o constituinte paraguaio pretendia aprovar a criação de um direito produzido por instâncias supranacionais, válido, com efeito imediato, no ordenamento jurídico interno.

Ademais, a ideia de supranacionalidade já comporta a delegação de poderes de governo. A Constituição do Paraguai, além de reconhecer o primado do Direito Internacional em face das normas internas, permite, ainda, a participação deste país em projetos de integração que contemplem a supranacionalidade, ou seja, a

delegação de poderes próprios do Estado a instâncias independentes de seu controle <sup>169</sup>.

Com isto, não pode negar-se que os processos de integração dispõem de um claro apoio constitucional no marco da cláusula de habilitação. Dita autorização, para transferência do exercício de poderes estatais em benefício de organismos terceiros além da estrutura do poder público nacional, amparada no direito originado, tanto dos tratados constitutivos, como também, o adotado pelas próprias instituições regionais no âmbito de suas competências.

### 3.4. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NO URUGUAI

A Constituição uruguaia não possui um dispositivo específico quanto à matéria da supranacionalidade, ou de uma ordem jurídica comunitária, nem definiu hierarquia entre regras internacionais e nacionais.

Elegeram-se alguns poucos que tratam do tema referido. São os seguintes dispositivos constitucionais:

Fica clara, com a análise dos ditos dispositivos grifados da restrição da Constituição Uruguaia, ao impor o exclusivo caráter nacional para criar leis no país. Porém, definiu a integração latino-americana como algo a ser buscado, priorizando a produção local e a complementação de serviços públicos. A parte de soluções de controvérsias pela arbitragem, ou outros meios pacíficos, em nada admite um poder internacional.

Apesar desta falta de dispositivos sobre uma ordem supranacional, existem interpretações da Carta Uruguaia que são favoráveis à formação de uma ordem

---

<sup>169</sup> REIS, Márcio Monteiro. *MERCOSUL, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.276.

jurídica comunitária, no âmbito do MERCOSUL, ou de qualquer organismo de integração inter-estatal<sup>170</sup>.

O dispositivo que faz referência à integração é o artigo 6º, inciso segundo, norma esta, com característica eminentemente programática, e muito semelhante ao parágrafo único do artigo 4º da Constituição brasileira.

Percebe-se que não tem sido muito freqüente, no Uruguai, a discussão jurisprudencial a respeito das relações entre direito interno e as normas de origem internacional<sup>171</sup>.

Algumas tentativas já foram feitas, de reforma da Constituição uruguaia, para torná-la adequada a uma possível integração com características supranacionais. Em 1993, 14 senadores e o Vice-Presidente da República apresentaram um projeto de alteração do artigo 6º, incluindo uma autorização expressa para o ingresso em organizações internacionais supranacionais, facilitando a recepção do direito comunitário e reconhecendo-lhe efeito imediato e prevalência sobre o direito nacional<sup>172</sup>.

Em 1994, outra proposta pretendia alterar o inciso 7º do artigo 85, que passaria ter o seguinte texto:

Inciso 7º. Aprobar los tratados celebrados por El poder Ejecutivo. Los tratados serán aprobados por mayoría absoluta Del total de componentes de cada Cámara.

Los tratados se considerarán aprobados si no mediare pronunciamiento expreso de cada Cámara em El pazo de um ano contado desde La fecha de ingreso Del instrumento donde consta El tratado respectivo. Cada Cámara contará com um plazo de seis meses para emitir su pronunciamiento.

---

<sup>170</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p.75.

<sup>171</sup> REIS, Márcio Monteiro. *MERCOSUL, União Europeia e Constituição*. A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 272.

<sup>172</sup> Vignali. "Las relaciones entre El sistema jurídico Del Mercosur y los Sistemas internos de SUS Estados Miembros". In: Libro de Ponencias, Jornadas Uruguayas-Santafesinas, 2º etapa. Santa Fe, Argentina: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- Universidad Nacional Del Litoral, 1997, p.287.

<sup>172</sup> Os textos constitucionais do Paraguai e do Uruguai foram pesquisados também junto ao Instituto de Investigaciones Jurídicas de La Universidad Nacional Autónoma de México, em seu endereço na Internet: [HTTP://info.juridicas.unam.mx/cisinfo](http://info.juridicas.unam.mx/cisinfo). Acesso em: 06 mar. 2009.

Cualquiera de lãs Cámaras podrá decidir por mayoría absoluta de votos Del total de SUS componentes que um tratado reviste especial importãncia. Em tal caso El mismo no se considerará de um plazo de um ano para pronunciarse dentro Del âmbito de competência de los órganos respectivos. No necesitan de aprobación parlamentaria siempre que no afecten intereses esenciales <sup>173</sup>.

Finalmente em 1996, propôs-se a inclusão de um inciso 3º no artigo 6º, cujo conteúdo seria o seguinte:

Inciso 3º Los tratados que consagran dicha integración podrán, em condiciones de reciprocidad e igualdad y respetando El orden democrático y los Derechos Humanos, delegar competencias y jurisdicción a organizaciones de integración económica o comunitária. Lãs normas dictadas em su consecuencia tienen jerarquia superior a lãs leyes <sup>174</sup>.

No entanto, nenhuma destas propostas obteve êxito até o momento. Por enquanto, o Uruguai continua em posição bastante similar à brasileira, possuindo apenas normas programáticas<sup>175</sup> para incentivar a integração.

### 3.5. A QUESTÃO DA ABERTURA CONSTITUCIONAL AO DIREITO INTERNACIONAL E AOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS NA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

O recente ingresso da Venezuela ao MERCOSUL foi efetivado com a aprovação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela em 16 de junho de 2006 <sup>176</sup>.

<sup>173</sup> Os textos constitucionais do Paraguai e do Uruguai foram pesquisados também junto ao Instituto de Investigaciones Jurídicas de La Universidad Nacional Autónoma de México, em seu endereço na Internet: [HTTP://info.juridicas.unam.mx/cisinfo](http://info.juridicas.unam.mx/cisinfo). Acesso em: 06 mar. 2009.

<sup>174</sup> Disponível no site no Instituto de Investigaciones Jurídicas de La Universidad Nacional Autónoma de México, em seu endereço na Internet: [HTTP://info.juridicas.unam.mx/cisinfo](http://info.juridicas.unam.mx/cisinfo). Acesso em: 06 mar. de 2009.

<sup>175</sup> Conforme FERRARI, Maria Macedo Nery. *Necessidade de Regulamentação Constitucional*, IN Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. Vol.18. Ed. Revista dos Tribunais, p.63. "são as que não receberam do constituinte suficiente normatividade para que possam ser aplicadas, quando se faz necessário que a produção ordinária complete as matérias nelas traçadas". E Conf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1106 "As normas constitucionais programáticas ou "tem efeito 'derrogatório', ou 'invalidante' dos atos normativos incompatíveis com as mesmas"

O referido texto deverá contar com a ratificação dos presidentes ou cônsules dos quatro países – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e a posterior aprovação dos respectivos parlamentos, momento que poderão ser consideradas consolidadas, formalmente, todas as etapas para o ingresso pleno no bloco.

Por força do citado Protocolo, a Venezuela passa a se submeter aos mesmos direitos e obrigações a que os demais Estados se obrigaram em relação ao Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias do bloco.

Ainda segundo esse protocolo<sup>177</sup>, em 2010, o Brasil e a Argentina deixam de cobrar tarifas de importação sobre produtos venezuelanos, à exceção de uma lista de mercadorias sensíveis, e, em 2012, as exportações brasileiras e argentinas, exceto produtos sensíveis, entram com tarifa zero na Venezuela.

A inserção do país poderá corresponder à demarcação de um novo momento do bloco, que se inicia pela manifestação de interesse de outros países que a ele querem se unir, conforme já sinalizado por países como a Bolívia, o Chile e o México, além da perspectiva de inclusão da Colômbia, do Peru e do Equador, expandindo-se o bloco para toda a América Latina.

O presente estudo, em relação à Venezuela, se justifica pela sua recente inclusão como membro do MERCOSUL e o seu compromisso quanto à adequação da legislação interna, assumido no Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela<sup>178</sup>.

Analisar-se-á a ordem internacional da Constituição da Venezuela, como o foram os textos dos primeiros quatro Estados membro do bloco, mesmo que a implementação, por esse país, da obrigação de promover as adaptações da

---

<sup>176</sup> Legislação de Direito Internacional/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>177</sup> Idem, ibidem.

<sup>178</sup> Idem, ibidem.

legislação interna, segundo os objetivos do bloco, ainda esteja sujeita ao transcurso do prazo de até quatro anos, que se encerra em 2010.

A escassez de doutrina sobre o processo de integração da Venezuela ao bloco é evidente, pela sua recente adesão ao bloco, mas, por outro lado, a análise da Constituição da Venezuela poderá contribuir com o resultado do debate.

Em que pese o artigo primeiro, abarcar a soberania como absoluta, os demais artigos surpreendem e reforçam muito a ideia da supranacionalidade.

A Constituição da Venezuela, de 1961, trata no Título I, dos Princípios Fundamentais, a qual afirma, no seu artigo primeiro, como um direito irrenunciável, a soberania.

Conforme segue tal dispositivo:

## TÍTULO I

### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1. Venezuela se declara República Bolivariana, irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. Son derechos irrenunciables de la Nación la independencia, la libertad, la soberanía, la inmunidad, la integridad territorial y la autodeterminación nacional<sup>179</sup>.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada em 30 de dezembro de 1999<sup>180</sup>, prescreve disposições favoráveis ao processo de integração dos povos, no sentido de consolidar a integração latino-americana de acordo com o princípio da não-intervenção e autodeterminação de seus povos.

Essas disposições favoráveis, tendentes a impulsionar a integração regional, receberam especial atenção num único dispositivo, o art. 153, que disciplina as

---

<sup>179</sup> Idem, ibidem.

<sup>180</sup> Idem, ibidem.

questões relacionadas ao processo de integração. Esse artigo será analisado segundo cada tema nele contemplado.

O seu preâmbulo não deixa dúvida quanto ao interesse integrativo regional, verbis:

Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras del avance hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región<sup>181</sup>.

Na sequência, autoriza a formalização de tratados internacionais, ao especificar que: “La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes”<sup>182</sup>.

Em relação à supranacionalidade, prevê a possibilidade de tratados internacionais atribuírem a organizações supranacionais o exercício das competências necessárias para levar a termo os processos de integração, verbis: “para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración”<sup>183</sup>.

Ao explicar as políticas de integração e união com a América Latina e o Caribe, destaca: “Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con iberoamérica, procurando que sea una política común de toda nuestra América Latina”<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Legislação de Direito Internacional/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>182</sup> Legislação de Direito Internacional/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>183</sup> Idem, ibidem.

<sup>184</sup> Idem, ibidem.

A parte final desse artigo 153, da Constituição da Venezuela, admite a supremacia das normas de integração, especificando que as mesmas serão consideradas parte integrante do ordenamento jurídico nacional e terão aplicação direta e preferente sobre a legislação interna: “Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”<sup>185</sup>.

Sobre o tema da hierarquia que as normas e os tratados de integração ocupam no ordenamento jurídico nacional, este dispositivo induz ao entendimento de que ocupam posição superior à própria constituição, aqui genericamente tratada, mediante a expressão ‘legislación interna’, que compreende a Constituição.

Assim, além da autorização para cessão de parte da soberania interna às instituições supranacionais, o texto constitucional reconhece a supremacia que exercem as normas delas emanadas, pois permite a aplicação direta e preferente das disposições comunitárias no âmbito do Direito Interno do país.

Consolida, portanto, a aceitação do princípio da aplicação direta e imediata das normas dos órgãos de integração.

A aprovação dos tratados e convenções internacionais é atribuição do Poder Legislativo, conforme art. 186, item 18, da Constituição venezuelana. O art. 236 confere atribuição e obrigação presidencial para dirigir as relações exteriores do país e celebrar e ratificar os tratados, convênios e acordos internacionais.

A especificidade do texto constitucional da Venezuela em relação ao processo de integração, compara-se com os textos dos outros quatro países que integram o MERCOSUL.

---

<sup>185</sup> Idem, ibidem.

Essa especificidade surgiu por força de alterações ocorridas em 1999, que vieram dar conformidade à estrutura institucional de caráter supranacional, criada pelo Acordo de Cartagena<sup>186</sup>.

As alterações produzidas no citado texto constitucional, acabaram por resolver demandas internas geradas em razão do tema da incorporação das normas comunitárias.

Não obstante, essas disposições favoráveis à integração, há possibilidade de entraves no texto constitucional, como o que foi invocado pelo ministro da Integração e Comércio Exterior da Venezuela, Gustavo Márquez, ao negar a possibilidade de se firmarem acordos interbloco no âmbito da agricultura. Confirma-se: “(...) no puede haber acuerdos por encima de la Constitución y la soberanía, y la carta magna es muy clara en el sentido de que el Estado debe garantizar soberanías alimentaria, productiva, y el desarrollo rural y el consumo”<sup>187</sup>.

Quanto aos demais aspectos antes examinados, verifica-se que a Constituição da Venezuela é um dos ordenamentos constitucionais mais avançados do MERCOSUL, o que constitui facilitador ao processo de integração.

Como se constata da análise dos dispositivos acima, em termos de supranacionalidade, a Constituição venezuelana, possui uma numerosidade de artigos a esse respeito.

Em seu artigo 71<sup>188</sup>, permite, através de referendo popular, feito por iniciativa do Presidente em Conselho de Ministros e por acordo da Assembleia Nacional, aprovado pelo voto da maioria dos seus integrantes, ou por solicitação dos eleitores inscritos no registro eleitoral, num número não inferior a 10%, a referendar sobre

---

<sup>186</sup> Legislação de Direito Internacional/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>187</sup> Idem, ibidem.

<sup>188</sup> Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral. (...)

assuntos que comprometam a soberania nacional, ou nos quais transfiram competências a órgãos supranacionais.

Ademais, na Seção V, sobre as relações internacionais, no artigo 153<sup>189</sup>, elenca, como metas, a promoção da integração latino-americana e caribenha, a fim de criar uma comunidade latina de nações.

Ainda atribui um dispositivo específico sobre as organizações supranacionais. Neste mesmo artigo diz que a República poderá atribuir a organizações supranacionais, mediante tratados, o exercício de competências necessárias ao processo de integração.

Além disso, estas normas farão parte integrante do ordenamento jurídico vigente e terão aplicação direta sobre a legislação interna. Contudo, verifica-se que a Constituição da Venezuela não traz impedimentos à supranacionalidade, pelo contrário, é a Constituição que mais abarca dispositivos constitucionais que possibilitam e deixam abertos os caminhos para uma efetiva integração no MERCOSUL.

Segundo o texto constitucional da Venezuela de 1961, as decisões da comunidade requeriam aprovação legislativa quando modificavam leis e regulavam temas de reserva legal do país, sendo que o mesmo não contemplava dispositivo de reconhecimento do sistema jurídico supranacional.

---

<sup>189</sup> Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna

Porém, o então presidente Carlos Andrés Pérez, para trazer avanços ao processo de integração andino, decidiu, em 1991, aplicar diretamente as decisões andinas sem contar com a prévia aprovação legislativa<sup>190</sup>.

Exemplifica o autor que, uma das primeiras decisões aplicadas ao Direito interno da Venezuela, diz respeito à reforma do regime de propriedade industrial, especialmente, quanto às patentes. Isso gerou demanda das empresas farmacêuticas nacionais na Corte Suprema de Justiça, alegando a nulidade de aplicação direta da norma andina em razão da sua inconstitucionalidade<sup>191</sup>.

Essa demanda introduziu elemento de profunda incerteza no país. A aplicação direta do ordenamento comunitário em todas as áreas somente foi decidida após o advento da reforma constitucional de 1999, quando o Tribunal Supremo de Justiça pode declarar, sem lugar, a demanda, haja vista as alterações constitucionais introduzidas na Constituição da República Bolivariana da Venezuela sobre o assunto, porém, esta problemática restou afastada no âmbito da Venezuela.

### 3.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORDENAMENTO JURÍDICO DO MERCOSUL

Se para a relação de Espaço Público no MERCOSUL X Constituições dos Estados membros é necessária à acepção comunitária, que idealiza a ordem comunitária como resultado da autonomia e da hierarquia, conclui-se que não existe um ordenamento comum no MERCOSUL, capaz de assegurar um espaço público supranacional. Há um desequilíbrio nas legislações fundantes de cada Estado, com o todo exposto anteriormente.

Surge aos poucos, e de forma gradual, um espaço público consubstanciado num direito comunitário latino-americano, porém, não poderá deixar de se assinalar o silêncio do Tratado de Assunção sobre a problemática da composição dos litígios

---

<sup>190</sup> Conforme CAPRILES, Gonzalo. *Austes em los países de la Comunidad Andina para participar em los procesos de integracion regional*. 2004. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22962/capriles%20países%andina%20participar%20processos.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2009.

<sup>191</sup> Idem, ibidem.

no interior do MERSOSUL e a força vinculativa das normas a serem adotadas pelos seus órgãos, assim como os efeitos que lhes devam ser reconhecidos nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros.

Na verdade, da posição que a este propósito vier a ser tomada dependerá a criação e construção de um verdadeiro espaço público do MERCOSUL, consubstanciado em um ordenamento jurídico que se crê indispensável ao devir do processo de integração.

Percebe-se que o MERCOSUL, é conduzido, exclusivamente, pelos Executivos nacionais, pois os órgãos que possuem poder decisório são formados por representantes dos mesmos. A população e os setores produtivos, representados pela Comissão Parlamentar Conjunta (substituída com a criação do Parlamento do MERCOSUL) e pelo Foro Consultivo Econômico e Social (avaliado no ponto 2 deste trabalho), respectivamente, são isentos de poder decisório<sup>192</sup>.

O processo de integração, desta forma, depende da vontade dos Estados-Partes para seu prosseguimento. Verifica-se que, assim como a maioria das Constituições dos Estados membros, os tratados refletem esta posição.

---

<sup>192</sup> Ver Ana Maria STUART. Um balanço político da reunião do MERCOSUL. *Carta Internacional*. São Paulo, n.41, p. 2, jul/96.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo apresentado no capítulo primeiro, o qual traz o espaço público moderno, demonstrando sua crise, determinada pela reemergência da sociedade civil, no plano interno e pela transnacionalização da economia no plano externo, isto pode, conclusivamente, resultar em uma saída social, na qual se valorize a expressão política tanto regional, que prega o presente trabalho, como também das dimensões comunitária e comunicativa da sociedade.

A construção de uma esfera pública não estatal pode corresponder a um projeto de valorização do princípio da comunidade, no âmbito da regulação social. Para tanto, primeiramente, é preciso alcançar dois marcos fundamentais: radicalizar o alargamento já iniciado pelos autores citados como Habermas, no capítulo primeiro, na construção teórica de uma esfera pública, buscando a inclusão e a politização da esfera das relações sociais na dimensão da empresa. A postura dignifica aprofundar o questionamento da distinção político/econômico; e segundo, inserir o campo das mídias, inclusive, os meios de comunicação de massa, nessa visão política e amplificada da esfera pública, buscando desenvolver uma análise que desvele as dimensões político-sociológicas e as discursivas em um mesmo movimento epistêmico e metodológico.

Contudo, da derradeira parte do primeiro capítulo, conclui-se que, para criar uma esfera pública plena no MERCOSUL, com bases teóricas importantes como a de Habermas, é preciso revigorar alguns elementos importantes.

Um exemplo disso é a questão do princípio da publicidade, que foi considerada através do surgimento das mídias como manipulativa e demonstrativa, mas que há aquela publicidade dita concorrente. A publicidade crítica que concorre com a publicidade manipulativa, ou seja, publicidade X publicidade.

A “publicidade” deve auto regenerar-se para a formação de uma esfera pública política autêntica. Isto é comprovado no capítulo segundo quando tratamos de publicidade no MERCOSUL, isto praticamente inexiste.

Ou se existe é velada, ou muito precária. Estes elementos só vêm a corroborar que, para um verdadeiro espaço público, no MERCOSUL, só poderá se formar de maneira autêntica se publicizar. Essa publicização elenca também o caso do sub-capítulo 2.2.8 que se trabalhou com o Parlamento do MERCOSUL, que ainda está em fase de implementação.

Quanto à transparência pública das decisões tratadas no Bloco Regional, estão muito ligadas à questão da publicidade e da importância da informação nos dias atuais. Trazendo, então, a partir desta publicização e transparência pública uma desmistificação da dominação política, não como instrumentalidade da dominação. Estes aportes teóricos devem ser traduzidos pra a esfera pública regional na prática.

Ademais, os espaços de integração devem aprofundar a questão democrática desses novos espaços públicos e entendê-los como espaços de reiteração do conflito e da tensão existente entre a regulação social e as lutas emancipatórias.

Essa tensão reitera tanto a importância quanto a necessidade de mobilização e participação da política dos atores sociais na reestruturação das relações sociais nos espaços públicos, para permitir a abertura de novos horizontes de desenvolvimento para além do permitido pelos marcos liberais da democracia representativa. Isso coloca a exigência de se buscar novas reflexões teóricas sobre o processo de sociabilidade e a relação que mantêm as mídias com esse processo.

Construir tal utopia de espaço público no MERCOSUL é construir na verdade, uma utopia tão pragmática quanto o próprio senso comum, não é uma tarefa fácil, nem uma tarefa que alguma vez possa concluir-se. É este reconhecimento, a partida, da infinitude que faz esta tarefa, verdadeiramente, digna dos humanos.

Outra questão importante, é que para conquistar uma utopia realista de espaço público nos países do MERCOSUL, é importante destacar que os direitos humanos nas Constituições dos países inseridos no Bloco necessitam estar configuradas, de forma procedimental, habilitadas para uma integração mais profunda, porém, não apenas desta forma.

Ora, em países de modernidade tardia é preciso angariar possibilidades materiais-substanciais, através das políticas públicas, por exemplo, para que não haja uma diminuição da desigualdade social e econômica sob pena de transfigurar os direitos humanos e a democracia como um plano longínquo da sociedade, sendo realmente apenas uma utopia e não uma utopia realista.

## REFERÊNCIAS

ALEMANY, Cecília; LEANDRO, Beatriz. *Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL: Análisis y propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung, Uruguai, 2006.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto. *MERCOSUL e União Europeia*. Estrutura jurídico-institucional. Curitiba: Juruá, 2004.

ALMEIDA, Jorge. *Comunicação & Política*. Mídia, opinião pública e esfera pública democrática, n.s. v. VI, n.1, p. 159, jan./abr. 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *MERCOSUL: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: LTR, 1998.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

APC News. *Associação para o Progresso das Comunicações*. Disponível em: <<http://www.apc.org/news>>. Acessado em: 10 out. 2008.

ARAUJO, Nádía, ANDREIUOLO, Inês da Matta. "A Internalização dos Tratados no Brasil e os Direitos Humanos", in *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional*. Org. Carlos Eduardo de Abreu Boucault e Nádía de Araújo. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARNAUD, André-Jean. *O Direito entre Modernidade e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo; posfácio de Celso Lafer. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

BATISTA, Olavo. *As instituições do MERCOSUL: comparações e prospectiva*. O MERCOSUL em movimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Granda. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, V.I, 1988.

\_\_\_\_\_, *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. II, São Paulo: Saraiva, 1989.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política*, Rio: Paz e Terra, 1987.

BORJA, Sérgio. "O MERCOSUL pela ótica do direito constitucional". *In: O ensino jurídico no limiar do novo século* (org. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros). Porto Alegre: edipucrs, 1997, p.333 e Fagundes Cunha. *O processo penal à Luz do pacto de são José da Costa Rica. A vigência e a supremacia sobre o direito interno brasileiro* (Dec.678/92). Curitiba: Juruá, 1997.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança Global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Tese de doutorado.

BOLETIN Somos *Mercosur*. Disponível em: <<http://www.somosmercosur.org>>. Acessado em: 20 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/MERCOSUL/not50.htm>>. Acessado em: 01 set. 2008.

CAETANO, Gerardo. *Los Retos de una Nueva Institucionalid para el Mercosur*. Uruguai: Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

\_\_\_\_\_; PÉREZ ANTÓN, Romeo. *Em Rol de la sociedad civil em los procesos de integración*. CLAEH, Montevideo, 1998.

CANÇADO Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPRILES, Gonzalo. *Austes em los países de la Comunidad Andina para participar em los processos de integracion regional*. 2004.

CARVALHO Erthal Juliana. *Democracia, sociedade civil e MERCOSUL o caso do Foro Consultivo e Econômico e Social*. Informe final Del concurso ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional. Programa Regional de Becas CLACSO, 2005.

CASA do Cidadão do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br>>. Acessado em: 18 dez. 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia da Internet*. Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CEPAL. *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. jun. 2005.

COMISSÃO de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM). Disponível em: <[http://www.presidenciamercosur.org/por/programa\\_reforma.php](http://www.presidenciamercosur.org/por/programa_reforma.php)>. Acessado em: 12 nov. 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. SEC (2005) 1300/5. Bruxelas, 06 nov. 2005.

CONSEJO Consultivo de la Sociedad Civil. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/>>. Acessado em: 20 dez. 2008.

CONSELHO MERCADO COMUM. Integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do MERCOSUL. Decisão n. 18, 2005.

CUNILL Grau, Núria. *Repensando o público através da sociedade-novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; 1998.

DALLARI, P. de A. Tratados Internacionais na Emenda Constitucional 45. In: TAVARES, A.R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P.J.L. (Coord.) *Reforma do Judiciário analisada e comentada*. São Paulo: Método, 2005.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas, In: MELO RICO, E. & R. RAICHELIS (orgs.) *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: IEE/Educ, 1999.

EVERTS, Philip. Democracy and foreign policy. In: CASTERMAS\_HOLLEMANP, Monique; HOOFF, Fried Van; SMITH, Jaqueline. *The role of nation-state in the 21st century: human rights, international organizations and foreign policy*. The Hague: Cambridge, 1998.

FERRARI, Maria Macedo Nery. *Necessidade de Regulamentação Constitucional*, IN Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. Vol.18. Ed. Revista dos Tribunais.

FERREIRA, Aluizio. *Direito à informação, direito à comunicação: direitos fundamentais na Constituição brasileira*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997

FERREIRA FILHO, M.G. *Direitos humanos fundamentais*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUL Hoje*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1996.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONT, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Segundo informe sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales (2004)*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2007.

GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

HABERMAS. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

\_\_\_\_\_. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa: Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAGE, Lara. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). *Políticas de Comunicação*: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

HERINGER, Rosana e PITANGUY, Jaqueline. (Org.) Direitos Humanos no MERCOSUL. Cadernos Fórum Civil, Ano 3 n. 4: Rio de Janeiro, 2001.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JOBIM, Nelson. A recepção da regra do Direito Comunitário pelas ordens jurídicas Nacionais. *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 5ª ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LEGISLAÇÃO DE DIREITO INTERNACIONAL/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto. Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2009.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo, Ed 34, 1999.

\_\_\_\_\_. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Piaget, 2002.

\_\_\_\_\_. *O que é o virtual?* São Paulo: Ed. 34, 1996.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no MERCOSUL*: A doutrina, os Governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração. Curitiba: Juruá, 2001.

MARTINS, JOSÉ DE SOUSA. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.

MARTINUZZO, José Antônio. *Comunicação, Novas Tecnologias e Informacionalização da Política: o governo eletrônico no MERCOSUL*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006. Tese de doutorado.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Tribunais supranacionais e aplicação do Direito Comunitário: aspectos positivos e negativos*. Direito Comunitário do MERCOSUL. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso D. Albuquerque, A grande omissão, item 13 de A revisão do direito constitucional na Constituição de 1988. *Revista Ciências Sociais*. Ano I, nº 1, Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1995.

MERCOSUL. Decreto CMC n. 46/04. Disponível em: <<http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article295>>. Acessado em: 20 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto CMC nº 23 de 2005. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acessado em 17 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2005. Disponível em: <[http://200.130.24.13/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=21&itemid=39&lang=br](http://200.130.24.13/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&itemid=39&lang=br)>. Acessado em: 11 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Portal Oficial do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy>>. Acessado em: 12 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Olivos, de 2004. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1/>>. Acessado em: 05 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução GMC n. 20/98 modificada pela Resolução CMC 02/07; Dec. CMC n. 59/00. Disponível em: <<http://www.mercosurmujeres.org/>>. Acessado em: 20 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução: GMC n. 15/99, n. 12/00 e 85/00. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas\\_web/Resoluciones/PT/Res\\_085\\_000\\_Regul%20Interno%20Comiss%C3%A3o%20S%c3%b3cio%20Laboral\\_At%204\\_00.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Resoluciones/PT/Res_085_000_Regul%20Interno%20Comiss%C3%A3o%20S%c3%b3cio%20Laboral_At%204_00.pdf)>. Acessado em: 20 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acessado em: 05 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução GMC 35/ da XLIII reunião do GMC adotada contemplando a Recomendación 5/99 del FCES. Disponível em: <<http://www.mercosur.coop/recm/documento7.html>>. Acessado em: 20. dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução GMC n. 20/95; Dec. CMC n. 59/00. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/estructura.htm#gmc>>. Acessado em: 20 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução GMC nº 05/05. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acessado em 15 dez. 2008.

MILANI, Carlos R S. *Governança global e meio-ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia*. In: *Governança Global. Reorganização da política em todos os níveis de ação*. Pesquisas. n. 16. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

NICOLETTI, René. *Identidad y futuro del Mercosur*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Global e-Government Readiness Report 2004*. Nova Iorque, 2004, p. 15. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN019207.pdf>>. Acessado em: 06 nov. 2008.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. Disponível em: <[http://www.parlamentodelmercosur.org/index1\\_portugues.asp#](http://www.parlamentodelmercosur.org/index1_portugues.asp#)>. Acessado em: 05 jan. 2009.

PEÑA, Félix. *Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: Un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea*, 2003. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar>>. Acessado em: 27 set. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREIRA, María de los Angeles; RICCO, Victor Hugo; BRIZZIO, Jaquelina Erica. *Sociedade Civil y Participación Pública em las Américas: OEA – Cumbre de las Américas – ALCA*. Córdoba: CEDHA, 2006.

PEROTTI, Alejandro Daniel. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. V.I Montevideo: Universidad Austral, 2004.

\_\_\_\_\_. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria: estudio sobre los estados del Mercosur*. V. II. Montevideo: Universidad Austral, 2004. 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 8. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

PRADO, Marco Aurélio Máximo. Movimentos sociais e massa: identidades coletivas no espaço público contemporâneo. In: MAIA, Rousiley; CASTRO, Maria Céres Pimenta Spínola (Orgs.). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PROYECTO REGIONAL DE INDICADORES EDUCATIVOS DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Panorama Educativo 2005: progressando hasta las metas. Unesco, 2005.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REIS, Márcio Monteiro. *MERCOSUL, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RODOTÀ, Stefano. *Tecnopolítica*. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación. Buenos Aires: Losada, 1999.

RODRIGUES, Adriano Duarte. *Estratégias da Comunicação*. Lisboa: Presença, 1990.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *Do contrato social*. Trad. Pietro Nassetti, Martin Claret. São Paulo, 2006.

SANCHEZ, M.R. *Breves Considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC*. In: SUR Revista Internacional de Direitos Humanos, n. 4, 2006.

\_\_\_\_\_. *Pontos críticos da participação da sociedade civil no MERCOSUL*. (mimeo), 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente*, contra o desperdício da experiência: Para um novo senso comum a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *Os processos da globalização*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHWARTZENBERG, Roger Gerard. *O estado espetáculo*. 1. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

SECRETARIA DO MERCOSUL. Convocatória para a Reestruturação e Redesenho do Portal Oficial do MERCOSUL. Termo de referência. Montevideú, 04 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.mercosur.int.net>>. Acessado em: 10 abr. 2008.

SEITENFUS, Ricardo (org.). *Legislação Internacional*. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/MERCOSUL%20-%20algumas%20perguntas%20sem%20resposta.pdf>.

SERPA, Angelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. *A hermenêutica macroscópica de Jürgen Habermas*. Ensaio, São Paulo, n. 15-16, 1986.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito e Racionalidade comunicativa: A Teoria Discursiva do Direito no Pensamento de Jürgen Habermas*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

SOMOS MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.somosMERCOSUL.org>>. Acessado em: 21 out. 2008.

SORJ, Bernardo. [brasil@povo.com](mailto:brasil@povo.com): a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

STEIN, Ernildo. *Epistemologia e Crítica da Modernidade*. 3. ed. Unijuí: Unijuí ed., 2001.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STUART. Ana Maria. *Um balanço político da reunião do MERCOSUL*. *Carta Internacional*, São Paulo, n.41, p. 2, jul/96.

SUBIRATS, Joan. *Democracia, participación y eficiencia*. *Revista Foro Internacional*. n. 3, v. XL, México: El Colegio de Mexico, jul./set. 2000.

THOGERSEN, N.; CAREMIER, B.; WYLES, J. Report of Working Group on Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters, 2001. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/index_en.htm)>. Acessado em: 10 nov. 2008.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.

TRATADO de Assunção. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acessado em: 12 set. 2008.

VAZ, Alcides Costa. *Aportes para o avanço da integração no MERCOSUL nos campos não-econômicos*. Estudos CEBRI. Rio de Janeiro: CEBRI, set. 2007.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A governança democrática no MERCOSUL*. Seminário do IEPES. Rio de Janeiro, 1-2 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. *A Ordem Jurídica do MERCOSUL*, Livraria do Advogado, Porto Alegre: 1996.

\_\_\_\_\_. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia*. Os desafios de uma associação inter-regional. São Paulo: Manole, 2003.

\_\_\_\_\_. *Sociedades efervescentes, governos sem gás*. Le Monde Diplomatique Brasil, a. 2, n. 7. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

\_\_\_\_\_; PEROTI, Alejandro. *El Proceso Legislativo Del Mercosur*. Konrad-Adenauer-Stiftung: Montevideo, 2004.

\_\_\_\_\_; ROLIM, Marco. *Los Derechos Humanos y el Mercosur: una agenda (urgente) para más allá del mercado*. Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR, v. 5. Buenos Aires: La Ley, 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. São Paulo em perspectiva*. V.10/N 4/out.-dez. São Paulo, Seade, 1996.