



**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO  
REGIONAL: PELA EFETIVA CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS NAS  
RELAÇÕES INTERESTATAIS<sup>1</sup>**

*CITIZEN PARTICIPATION IN REGIONAL INTEGRATION PROCESSES: THE  
EFFECTIVE CONSTRUCTION OF DEMOCRATIC SPACES IN INTERSTATE  
RELATIONS*

---

**Jamile Bergamaschine Mata Diz**

Doutora em Direito Comunitário pela UAH-España e Mestre em Instituições e Políticas pela UJCJ-Madrid. Catedrática Jean Monnet Direito Comunitário. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais- Brasil. Professora da UIT-MG.

**Eloy Pereira Lemos Júnior**

Doutor em Direito Empresarial pela UFMG, Mestre e Especialista em Direito. Professor Universitário do Mestrado e da Graduação em Direito da Universidade de Itaúna (UIT), FAGED (Divinópolis-MG) da FADIPA (Ipatinga –MG), do UNI-BH e UNA (especializações). Bolsista da FUNDEP/UFMG.

**Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a participação dos cidadãos nos processos de integração regional, com especial atenção para os casos europeu e latino-americano. Busca-se verificar em que medida foram criados meios de fomentar uma construção conjunta entre os Estados e os cidadãos para que as distintas formas de associações interestatais pudessem efetivamente consolidar os valores democráticos, ancorados numa perspectiva de abertura do processo de tomada de decisão. Conforme será examinado, a participação dos cidadãos em processos de integração regional atende ao imperativo de satisfazer as lacunas democráticas que

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado das pesquisas realizadas pela autora no marco do Programa Erasmus+ Jean Monnet Chair activities 2015 - EAC/A04/2014, responsável pelo financiamento do projeto 565401-EPP-1-2015-1-BREPPJMO-CHAIR.

possam originar-se da tomada de decisões puramente intergovernamental. Como o desenvolvimento do processo de integração está submetido a uma esfera de atuação eminentemente estatal, os demais atores sociais se encontram afastados da cúspide decisional, o que pode ocasionar um grave desequilíbrio entre os interesses privados de cada Estado e os interesses da sociedade. Conclui-se, portanto, que tanto no caso do processo europeu como no caso dos processos latino-americanos deve-se atentar para a exclusividade estatal, sempre presente, na condução e desenvolvimento da integração, ainda que no caso europeu, tal situação tenha sido minimizada pela criação de um parlamento e de órgãos cuja participação cidadã é claramente estimulada. Em relação à metodologia empregada, foram utilizados os métodos histórico e indutivo que permitem estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema do desenvolvimento desta participação no marco do processo de consolidação dos valores democráticos que devem prevalecer em todo e qualquer tentativa de associação.

**Palavras-chave:** Participação cidadã.; Processos de integração. Democracia.

#### **Abstract**

This study aims to analyze citizen participation in regional integration processes, with particular attention to the European and Latin American cases. The aim is to check to what extent were created means to foster joint construction between states and citizens to the different forms of inter-state associations could effectively consolidate democratic values, anchored in an opening perspective of the decision-making process. As will be discussed, citizen participation in regional integration processes meets the imperative of meeting the democratic gaps that may arise from making purely intergovernmental decisions. As the development of the integration process is subjected to an eminently state action, other social actors are straggling of the decisional process, which can cause a serious imbalance between the private interests of each state and the interests of society. We conclude, therefore, that both in the case of the European process as in the case of Latin American processes should pay attention to the state exclusivity, always present in the conduct and development of integration, although in the European case, such a situation has been minimized the creation of a parliament whose citizen participation is clearly encouraged. Regarding the methodology, we were used historical and inductive methods to lay out the conceptual assumptions and practices applied to the issue of development of this participation in the framework of the consolidation of democratic values that should prevail in any and every attempt association.

**Keywords:** Citizen participation. Integration processes. Democracy.

## **1. INTRODUÇÃO**

As relações entre a União Européia e América Latina sempre estiveram marcadas por períodos de sucessos e fracassos. Desde a formação do processo

comunitário, em 1951, se estabeleceram acordos de cooperação que culminaram, no decorrer de cinco décadas, no aprofundamento dos laços entre Europa e América Latina. Iniciado o processo de integração nas distintas zonas latino-americanas, houve um redirecionamento das relações entre ambas as regiões, já que não se tratava mais de negociar, *vis a vis*, acordos bilaterais, senão adquirir um maior grau de compromisso diante dos acordos multilaterais firmados entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum Centro-americano (MCCA). Desta maneira, até meados dos anos 80, a vertente política das relações intercontinentais esteve completamente ausente, alimentada pelo fato de a América Latina não ser considerada como ponto estratégico da agenda internacional da Europa.

A partir da concretização dos objetivos comunitários europeus e os processos de redemocratização na América, bem como a incorporação da Espanha e Portugal à então Comunidade Europeia, iniciou-se uma nova etapa na aproximação entre ambas as regiões, que resultou no chamado, Pacto de São José estabelecido com América Central desde 1984, sendo tal postura reforçada na Comunicação da Comissão ao Conselho de 22 de junho de 1987, sendo este o primeiro documento emitido pela Comunidade Europeia sobre a região latino-americana, e que tinha como propósito aplicar uma estratégia global coerente para o fortalecimento das relações de cooperação entre a Comunidade e a América Latina. Desde então, se firmaram acordos de cooperação e de associação, não somente econômicos, senão também políticos com os diversos processos de integração ou com países latino-americanos, de forma individual.

Pretendemos neste trabalho analisar a participação dos cidadãos nos processos de integração, tanto europeu quanto latino-americano, evidenciando, por um lado, o desenvolvimento de uma agenda social participativa experimentada pela União Europeia e, por outro, a necessidade de aprofundar a inserção da sociedade civil nos processos decisórios integrativos na América Latina, especialmente no Mercosul, na Comunidade Andina e no Mercado Comum Centro-americano.

De forma geral, a participação dos cidadãos em processos de integração regional atende ao imperativo de satisfazer as lacunas democráticas que possam originar-se da tomada de decisões puramente intergovernamental. Como o desenvolvimento no processo de integração está submetido a uma esfera de atuação eminentemente estatal, os demais atores sociais se encontram afastados da cúspide

decisional, o que pode ocasionar um grave desequilíbrio entre os interesses privados de cada Estado e os interesses da sociedade. Como já ocorreu em outros processos de integração, entre eles o europeu, a articulação de um tecido institucional para responder a situações derivadas do processo de integração exige que os atores estejam comprometidos com a construção continuada do processo. Ainda que esta relação não seja linear, o cumprimento dos objetivos e a capacidade de gerar respostas num espaço integrado conduzem a uma aproximação, ainda que não direta, dos atores dos diferentes Estados.

Uma abordagem crítica, tal como empreendida neste trabalho, tem o condão de colocar em discussão a origem e desenvolvimento dos órgãos de participação dos cidadãos na construção da integração regional, além de reforçar a necessidade do aprimoramento institucional e procedimental, de modo a efetivamente concretizar uma agenda social que consiga ultrapassar um mero discurso teórico e governamental, e que se torne uma realidade cotidiana na vida dos Estados e de seus cidadãos, trazendo os benefícios que foram traçados desde a fundação destes processos integracionistas.

A metodologia do trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de direito internacional e seu tratamento pelo direito da integração, em razão especialmente do carácter específico e singular da análise de um sistema jurídico marcado por um tipo determinado de relação interestatal. Neste sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução dos mecanismos de participação cidadã nos processos de integração regionais mediante a criação de sistemas comuns de decisão. Os métodos histórico e indutivo permitem estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema do desenvolvimento desta participação no marco do processo de consolidação dos valores democráticos que devem prevalecer em toda e qualquer tentativa de associação, além de possibilitar uma análise específica sobre a participação em distintos sistemas de integração regional.

## **2. AS RELAÇÕES ENTRE UNIÃO EUROPÉIA E AMÉRICA LATINA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Em uma retrospectiva histórica pode-se avaliar as relações entre a UE e América Latina em três etapas distintas: a década de 60, quando as relações

praticamente não existiam (Luzárraga, 1995); os anos 70 e 80 quando se começa a criar um grau mínimo de aproximação e finalmente, as duas últimas décadas, quando se verifica um fortalecimento entre as regiões (Mata Diz; Luquini, 2011).

De certo modo, o eixo dinamizador de dito fortalecimento havia sido iniciado na metade dos anos 80, quando se aprofundaram as relações políticas e econômicas. A formação de uma estratégia única para América Latina foi considerada como prioridade, a partir do reforço da construção europeia e com a firma do Tratado de Maastrich, em 1992, onde se desenvolveu o conceito de cooperação internacional. Não obstante, a revalorização das relações inter-regionais foi concretizada com base em três elementos essenciais (Mata Diz, 2004):

- 1) O reconhecimento comunitário das instâncias institucionais globais da América Latina, tais como: Grupo de Rio, a Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), o Mercosul, a Comunidade Andina e o Mercado Comum Centro-americano;
- 2) A vontade de formar um espaço ibero-americano impulsionado, principalmente, pela Espanha e Portugal. A incorporação destes países à então Comunidade Europeia, nos anos 80, provocou um novo e importante redirecionamento nas relações comunitárias com a América do Sul. De acordo com as declarações anexas às respectivas Atas de Adesão, o Conselho de Ministros da CE adotou, em 1987, uma postura dirigida a reforçar as relações com a América do Sul, através do estabelecimento de diálogos econômicos, políticos e sociais. Da mesma forma, a Espanha durante sua presidência na Comunidade Europeia, deu prioridade especial à agenda birregional CE/AL. As razões históricas, com uma herança cultural compartilhada, apontam para um fundamento substantivo que explica tanto a ambição de constituir um espaço ibero-americano, como o interesse pelo fortalecimento do vínculo global das relações bilaterais;
- 3) A decisão da União Europeia de concretizar acordos de cooperação por meio de pactos regionais. Esta iniciativa pode ser demonstrada pela estratégia adotada pela comunidade com relação à América do Sul: uma estratégia global (o diálogo com o Grupo do Rio e com a ALADI), nacional (atualmente, a União Europeia possui grande quantidade de acordos com os países latino-americanos) e regional. A percepção da América do Sul como um espaço geográfico, histórico e cultural, mas sem uma unidade geopolítica e econômica, se encontra subjacente nos termos desta tríplice iniciativa.

Os primeiros impulsos realizados correspondem às primeiras decisões que caracterizaram a política da União Europeia referente à América Latina, em um passado ainda recente, a partir do fortalecimento das relações políticas; o foco global das relações corresponderia à necessidade de diferenciar claramente a América Latina de outras regiões, cujos vínculos históricos, sociais, culturais e políticos com a Europa não tem a intensidade nem o potencial que existe em ambos os lados do Atlântico, e a necessidade de se firmar acordos políticos regionais plenamente definidos, já que os problemas enfrentados pelos países ou pelas regiões são complexos e distintos. A vontade de concretizar um acordo de cooperação se coloca dentro de uma percepção geral sobre as relações comunitárias com América Latina, e constitui um claro exemplo do vértice regional da aposta europeia neste subcontinente (Mata Diz, 2004).

Além disso, outro aspecto importante que favoreceu a intensificação das relações birregionais, foi a retomada do processo de democratização pelos governos latino-americanos, adotando políticas liberais de comércio e o relançamento de processos de integração regional. A mudança das condições políticas dos Estados latino-americanos, a consolidação do Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e o fim das ditaduras militares, abriu uma etapa de homogeneidade democrática no sistema político dos Estados latino-americanos, de modo a permitir uma maior cooperação e integração entre eles (Luzárraga; Balenciaga, 1999).

O Encontro de Cúpula realizado no Rio de Janeiro - CIMERA - no ano de 1999, nada mais foi que uma tentativa de consolidação dos laços diplomáticos e dos intercâmbios comerciais entre os dois blocos: União Europeia e América Latina, pois a partir da pauta de negociações se estabeleceu, por exemplo, uma data-limite para o início das discussões sobre as barreiras tarifárias que a União Europeia impõe aos produtos agrícolas provenientes da região (Souto Maior, 1999). Por outro lado, as negociações para que estas barreiras fossem realmente diminuídas, ou inclusive extintas, ainda não se concretizou.

Após esta 1.<sup>a</sup> Cúpula, realizada no Brasil, na qual se estabeleceu uma associação estratégica entre os Estados da União Europeia, América Latina e o Caribe foi realizada a 2.<sup>a</sup> Cúpula (18 e 19 de maio de 2002, Madrid), na qual se definiu principalmente o acompanhamento político dos processos de negociação da UE e onde se incrementaram as relações intercontinentais, fazendo com que a UE outorgasse uma alta prioridade ao subcontinente latino-americano. A 3.<sup>a</sup> Cúpula dos Chefes de Estado e do Governo, que teve lugar no México, em maio de 2004,

representou também uma grande oportunidade para fortalecer as relações entre ambas as regiões. A 4.<sup>a</sup> Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe aconteceu em Viena - Áustria, em 2006, com uma agenda extensa de 12 pontos, com destaque para o compromisso com a democracia, o multilateralismo, o combate ao terrorismo. A esses temas foram acrescentados energia, crescimento econômico e social, política de migração e meio ambiente. A Declaração Final da Cúpula de Viena assinala que não existe um modelo único de democracia, exclusivo de um país ou região, embora seja importante reconhecer que o conceito de democracia, por si só, é único. A inexistência de liberdades civis, de associação, de expressão, de imprensa, assim como o desrespeito às minorias e a impossibilidade de alternância no poder são fatores que não se coadunam com a terminologia clássica de democracia (Badan, 2006).

A Cúpula de Viena foi, indubitavelmente, uma ocasião importante para uma análise pormenorizada dos desafios existentes para uma associação estratégica birregional entre a Europa e a América Latina. Conforme Bizzozero (2007, p. 12)

A Cúpula de Viena propôs uma continuidade em relação aos objetivos definidos em Guadalajara. No entanto, os instrumentos para especificar os mesmos e ir concretizando a Associação Estratégica com vistas à governança mundial, resultam insuficientes. Isso surge de algumas manifestações das reuniões paralelas à cúpula em que se constata a necessidade de aprofundar ou de dar atenção ao compromisso com as instâncias de participação da sociedade civil e incrementar a ajuda financeira para canalizar as mesmas e outras propostas vinculadas ao compromisso com a Associação birregional.<sup>2</sup>

A 5.<sup>a</sup> Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe aconteceu em Lima, em 2008 e a Declaração Final contém três partes. A primeira faz uma análise da relação inter-regional em geral, reiterando o consenso sobre princípios comuns, como a defesa de um multilateralismo baseado no respeito à democracia, aos direitos humanos e a não intervenção. As outras duas partes fazem referência aos temas principais do encontro: pobreza, desigualdade, inclusão social, desenvolvimento sustentável: meio ambiente, mudanças climáticas e energia (Ayuso, 2009). A 6.<sup>a</sup> Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe, realizada em Madri, em 2010, parece ter desbloqueado a situação de relativo estancamento em que se encontravam as relações birregionais. Houve avanços em praticamente todas as áreas,

---

<sup>2</sup> No original: La Cumbre de Viena planteó una continuidad en relación a los objetivos definidos en Guadalajara. Sin embargo, los instrumentos para especificar los mismos e ir concretando la Asociación Estratégica con vistas a la gobernanza mundial, resultan insuficientes. Ello surge de algunas manifestaciones de las reuniones paralelas a la cumbre en que se constata la necesidad de profundizar o de dar más cabida al compromiso con las instancias de participación de la sociedad civil e incrementar la ayuda financiera para canalizar las mismas y otras propuestas vinculadas al compromiso con la Asociación birregional.



acrescentando-se à Declaração Final um Plano de Ação 2010-2012, com a definição de uma cooperação mais específica. Também ficou acordada a criação da Fundação América Latina e Caribe – UE (ALCUE), anunciada na Cúpula de Viena, em 2006. Não obstante, foi no âmbito dos acordos de associação que se verificaram os avanços mais significativos. Decidiu-se pela retomada das negociações entre a União Europeia e o Mercosul para o estabelecimento de um acordo de associação birregional e foram concluídas as negociações do acordo de associação entre a União Europeia e os países da América Central, incluindo o Panamá (Mata Diz; Luquini, 2011).

A 7ª. Cúpula União Europeia – América Latina e Caribe foi realizada em Santiago do Chile, nos dias 26 e 27 de janeiro de 2013, com o intuito de abordar uma Aliança para o Desenvolvimento Sustentável baseada na Promoção de Investimentos de Qualidade Social e Ambiental. Durante a cúpula, os líderes aprovaram uma declaração política e ampliaram o Plano de ação e de cooperação birregional anteriormente adotado em Madrid (2010). Neste Plano pode-se ressaltar a existência de distintas metas que se vinculam ao fortalecimento da participação social, do incremento do diálogo democrático, da consolidação dos direitos humanos e da preocupação com temas ambientais, de gênero e de coesão social.

Agora bem, não se pode negar que as negociações entre a UE e os processos latino-americanos mantêm movimentos cíclicos de tensão e distensão, o que torna ainda mais complexo lograr a concretização de acordos de associação (isto é, de quarta geração cujos conteúdos contemplem os três pilares) tal e como a UE realizou com o Chile e México.

### **3. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA UNIÃO EUROPÉIA: O LIVRO BRANCO PARA A GOVERNABILIDADE**

A proposta de uma teoria de governabilidade para Europa nasceu das condições de estancamento em que se encontrava a então Comunidade Européia e foi formulada para demonstrar as implicações resultantes da ausência de uma política de “governabilidade” que sintetizasse as aspirações dos Estados e dos cidadãos. Definida por um contexto de fragilidade, propugnava por um sistema de negociações que viessem a permitir a redistribuição da competência tanto dos Estados como das próprias instituições (Mariscal, 2003). Sobre a falta de legitimidade, se propõe estabelecer pontos de contato entre as instituições e entre estas e os cidadãos. Como



resultado, a reforma da governabilidade desenhada no Livro Branco de 2001<sup>3</sup> pretendeu melhor utilização por parte da UE dos poderes que lhe outorgam seus cidadãos o que se espera permita uma conexão mais direta com eles. Já a Declaração de Laeken teve um alcance mais político-estrutural, ao abrir um processo de reforma que deu início aos debates sobre o futuro da Europa, inclusive com determinantes funcionais.

Devido à importância do documento elaborado pela Comissão analisaremos mais detalhadamente o Livro da Governança. A princípio, se pode dizer que o Livro Branco estipula os cinco princípios básicos de uma boa governabilidade: abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. Conforme assinala Joerges (2002, p. 445)

Cinco princípios: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, que devem ser exercidos sempre de forma abrangente. Mas como? Estes princípios são muito amplos e abstratos para nos fornecer orientação na busca de legitimidade para a governança transnacional.<sup>4</sup>

Cada um destes princípios passa a ser essencial para a instauração de uma governabilidade mais democrática. Não somente representam a base da democracia e o Estado de Direito, senão que podem aplicar-se a todos os níveis de governo ao fixar que:

- Abertura: As instituições deveriam trabalhar de uma forma mais aberta. Deveriam utilizar uma linguagem que se mostre acessível para o público e fomente a confiança em instituições que são, per se, dotadas de alta complexidade.
- Participação: A qualidade, a pertinência e a eficácia das políticas implicam numa ampla participação da cidadania. Uma participação reforçada deveria gerar uma maior confiança nos resultados finais e nas Instituições das quais emanam as políticas.
- Responsabilidade: É preciso definir e classificar o papel das instituições (legislativo e executivo) nos processos.
- Eficácia: As medidas não de ser eficazes e oportunas, e produzir os resultados buscados, pautadas em objetivos claros, com avaliação e controles periódicos.
- Coerência: As políticas desenvolvidas e as ações empreendidas devem ser coerentes e facilmente compreensíveis. A coerência requer uma liderança política e um firme

<sup>3</sup> Comisión Europea. La Gobernanza Europea. Libro Blanco, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, especialmente p. 17-32 y p. 67-89.

<sup>4</sup> No original: Five principles-openness, participation, accountability, effectiveness and coherence-should be brought to bear ever more comprehensively. But how? These principles are far too unspecific to provide us with orientation in the search for legitimacy for transnational governance.

compromisso por parte das instituições que devem garantir um desenvolvimento contínuo das ações e medidas adotadas.

Dentro da questão relativa à participação cidadã, o Livro Branco propôs instrumentos e ações propícias a formar um “espaço” aberto aos cidadãos europeus e incluí-los no processo de construção europeu. Como tal, os mecanismos fixados pelo Livro Branco se baseiam na potencialização do papel da sociedade civil, adjudicando-lhes uma posição de destaque na esfera comunitária.<sup>5</sup>

Assim entende Liebert (2001, p. 12)

O novo conceito de governança tem três implicações: em primeiro lugar, ao questionar o exercício do poder, ultrapassa as questões de resolução de problemas e aborda diretamente a participação e legitimidade. Em segundo lugar, ele se concentra em processos informais e regras não-formais de tomada de decisão, portanto, radicaliza a distinção entre governança e governo. Em terceiro lugar, ele muda uma parcela considerável de poder de titulares de cargos públicos a entidades privadas, incluindo ONGs, empresas corporativas, sociedade civil, etc.<sup>6</sup>

Agora bem, a Comissão estabeleceu os principais pontos para reforçar a participação dos cidadãos, que resumidamente são: tornar mais transparente o sistema de funcionamento da União; aproximar-se do cidadão pela via da democracia regional e local; implicar à sociedade civil no processo decisório, entre outros. A Comissão insta às instituições comunitárias e também aos Estados-membros que assumam o compromisso de promover uma aproximação entre a UE e os cidadãos. Nesta chamada à fixação da nova governabilidade, o Parlamento merece, por parte da Comissão, duas considerações: primeiro, entende que o Parlamento Europeu (PE) deve se centrar em seu papel de co-autoridade legislativa e orçamentária; segundo, junto com os Parlamentos nacionais da União deve dedicar-se mais ativamente a estimular o debate público sobre o futuro da Europa e suas políticas.

O Parlamento Europeu – pode-se ler no Livro Branco – deveria reforçar sua função de controle da execução do orçamento e das políticas da União Européia. Para isto, deveria abandonar seu papel atual de “contador” e fixar-se, em maior medida, em suas tarefas de controle relativas aos objetivos políticos.

---

<sup>5</sup> Uma posição crítica dos conceitos extraídos da governança europeia pode ser encontrada em Schimtter (2001) e também em Pardo Leal (2001).

<sup>6</sup> No original: The new governance concept has three implications: First, by questioning the exercise of power, it goes beyond questions of problem-solving and tackles issues of participation and legitimacy. Second, it focuses on informal processes, and not formal decision-making rules, hence radicalizing the distinction between governance and government. Third, it shifts a sizable portion of power from public office holders to private actors, including NGO's, corporate businesses, civil society etc.

As críticas sobre a posição da Comissão em relação ao PE foram bastante numerosas, quase todas referentes à implícita questão de divisão de poder e o fortalecimento excessivo da Comissão. Para Bar Cendón (2001, p. 02) “o Livro Branco manifesta um claro desejo da Comissão de reforçar seu papel e colocar-se no centro do sistema institucional da União Europeia.”<sup>7</sup>

O paradoxo reside justamente nas próprias afirmações da Comissão, ou seja, se o PE representa o órgão de representatividade cidadã por excelência. Como se pode diminuir sua função de controle sem que haja mecanismos de substituição do mesmo nível ou tipo? Pode-se falar em incremento da participação cidadã e, ao mesmo tempo, diminuir a parcela de poder atribuída ao PE? As respostas foram dadas pela Eurocâmara, que em seu relatório sobre a Governabilidade<sup>8</sup>, advertiram a respectiva Instituição que se abstenha de adotar medidas legislativas que poderiam afetar o papel do Parlamento Europeu e do Conselho no processo legislativo, antes que fossem realizadas as devidas consultas com a própria instituição parlamentar, já que não se pode aceitar um “recorte” nas potestades normativas e na participação no processo legislativo da única instituição que é eleita diretamente pelos cidadãos europeus (Mata Diz; Ribeiro, 2011).

Neste contexto, se pode destacar o paradoxo existente no seio das instituições comunitárias. Se o objetivo principal da Comissão era elaborar um documento de propostas relacionadas com a participação cidadã e o incremento da democracia na UE, não deveria haver sugerido a diminuição nas atribuições do Parlamento, pelo simples fato de ser esta, a única e exclusiva instituição, cujos representantes são eleitos diretamente por sufrágio universal.

Essa questão foi solucionada, pelo menos por via colateral, ao dispor o Tratado de Lisboa sobre a competência do Parlamento, em conjunto com o Conselho de Ministros, para legislar sobre temas de competência da União, estendendo o processo de co-decisão a distintas áreas abarcadas pelo direito comunitário, transformando-o em procedimento ordinário. Segundo manifesta Molina del Pozo (2011, p. 131)

Durante muitos anos se observou, nesta instituição o problema do déficit democrático que afeta o sistema institucional da União já que, ao contrário dos Parlamentos nacionais, que ostentam de pleno direito o poder legislativo, o Parlamento Europeu teve tímida participação na elaboração das normas da

---

<sup>7</sup> No original: el Libro Blanco manifiesta un claro deseo de la comisión de reforzar su papel y de colocarse en el centro del sistema institucional de la Unión Europea.

<sup>8</sup> Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión “La Gobernanza Europea” A5-0339/2001, de 15 de noviembre de 2001.

União. A reforma completa do sistema institucional operada pelo Tratado de Lisboa serviu para reduzir, ainda que com matizes, esta situação.<sup>9</sup>

Ao ampliar os poderes do Parlamento, transformando-o efetivamente em um órgão legislativo, resolveu-se – ainda que parcialmente<sup>10</sup> – a questão do déficit democrático apontado pelos estudiosos da integração europeia, especialmente quando se considera a excessiva e quase exclusiva participação dos representantes do Poder Executivo no processo de tomada de decisão comunitária.

#### **4. OS CIDADÃOS LATINO-AMERICANOS E A PARTICIPAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA**

A discussão sobre a participação dos latino-americanos no processo decisório público passou por três fases distintas: até os anos 70/80, com a existência de ditaduras em muitos países da região não se falava de participação cidadã e muito menos de democracia. Com a queda dos governos totalitários, começava a etapa da democracia semi-direta em alguns países (Brasil e Argentina, por exemplo), e finalmente no final dos anos 80 e começo dos 90, rumou-se para o sistema de democracia representativa, sob a forma do sufrágio universal e direto. Com o desenvolvimento do conceito democrático, se pretende chegar na etapa de democracia participativa, que, lamentavelmente ainda não teve aplicação efetiva e consolidada na América Latina. Antes de avançar em direção à análise da participação cidadã, faremos um breve comentário sobre sua vinculação com a noção de espaço público.

O espaço público como esfera de organização vinculada ao próprio conceito de cidadania teve um desenvolvimento científico bastante significativo, sendo o exponencial máximo a obra de Hannah Arendt. Para esta autora, a noção de espaço público está intrinsecamente relacionada com o mundo compartilhado ou coletivo, sendo propriedade privada dos indivíduos e não do poder estatal. No respectivo espaço, para se alcançar a democracia plena, deve prevalecer o princípio da igualdade

---

<sup>9</sup> No original: Durante muchos años se apreció claramente en esta institución el problema del déficit democrático que afecta al sistema institucional de la Unión ya que, a diferencia de los Parlamentos nacionales que ostentan de pleno derecho el poder legislativo, el Parlamento Europeo ha venido teniendo muy mermada su participación en la elaboración de las normas de la Unión. La reforma completa del sistema institucional operada por el Tratado de Lisboa sirvió para reducir, aunque con matices, esta situación.

<sup>10</sup> Coloca-se que o déficit democrático foi parcialmente resolvido uma vez que a ampliação dos poderes do Parlamento não pode ser considerado como a única via de participação cidadã nas decisões relativas à União Europeia, há que se fortalecer também os canais de participação direta da sociedade tais como: consulta popular, audiências públicas, etc.

resultante da organização humana através das instituições. Analisando a concepção adotada por Arendt (1974), Fedozzi (2000, p. 48) considera que

o espaço onde os homens, através de procedimentos discursivos, da convivência com a pluralidade humana, dos argumentos, podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros. Esse reconhecimento da pluralidade, que torna possível a construção de um mundo comum, necessita do espaço público como lugar de reconhecimento da singularidade de cada um.

A constituição do espaço público pode ser ameaçada, quando se perde o acesso direto à esfera pública, com a conseqüente perda de igualdade, para a remoção de cidadania (enquanto complexo sistema de participação que se expressa não só através do voto, mas também pelas inúmeras manifestações populares) e a limitação da esfera privada significa privação de direitos, uma vez que estes existem apenas em detrimento da pluralidade humana. A política, para Arendt, estabelece a pluralidade humana e um mundo comum só é possível através do espaço público.

Na América Latina, a questão do espaço público e da cidadania ressurgiu no final da década de 70, momento em que se passava a re-democratizar a agenda política dos países da região. A falta de cidadania foi estudada por muitos (Oszlak, 2003), que apontaram a origem desta ausência a partir das condições estruturais decorrentes da forte influência de dominação patrimonial-burocrático no processo de formação do Estado e da sociedade civil. A estatização experimentada pela sociedade política excluía a participação popular, e expressava, portanto, a ausência de uma esfera pública democrática. Mas o surgimento de novos atores sociais e novas práticas políticas e culturais propiciou um quadro extremamente frutífero para a construção de novas formas de participação dos cidadãos na tomada de decisões.

Não se pode negar, contudo, que o progresso nos métodos promotores de maior participação social ainda não atingiu um nível ideal, que nos permite dizer que há de maneira efetiva e consolidada, uma prática reconhecida que induz o reforço da sociedade e a conseqüente inserção desta no cenário público e do Estado. É verdade que houve, a partir dos anos 70, a disseminação de práticas formais da democracia participativa, ou seja, eleições livres, liberdade de expressão e de associação, a pluralidade de partidos, as garantias constitucionais e o reconhecimento dos direitos dos cidadãos. Mas, na mesma proporção, as políticas neoliberais implementadas na maioria dos países latino-americanos, estabeleceram a diminuição das conquistas

geradas pelo Estado de Bem-estar, o que levou ao aumento das desigualdades sociais sob a perda de redistribuição econômica equitativa.

Enfim, a capacidade mais ou menos igualitária de refinar a seleção dos mecanismos de participação real, requisito para um verdadeiro Estado democrático, sofreu uma grave perda em suas bases materiais. E ante à possibilidade de uma intervenção formal, muitos cidadãos latino-americanos se mostram desiludidos, ao constatarem como foram limitadas as decisões do governo relativas ao incremento da participação da sociedade.

Como podemos aumentar a participação da sociedade civil na esfera pública e, conseqüentemente, no processo de tomada de decisão? Não existe um paradigma único que pode ser aplicado indiscriminadamente a países que compõem o continente, mas se pode determinar alguns aspectos que estimulariam a participação, tais como (Mujica; Jimenez; Sanahueza, 2003):

- A expressão e integração das demandas do cidadão na realização de um interesse geral;
- O incentivo para uma gestão pública eficiente e eficaz;
- O instrumento de controle do cidadão;
- O elemento para a satisfação de necessidades básicas.

De acordo com estes quatro objetivos de participação cidadã no âmbito dos assuntos de interesse público, é possível distinguir o grau de influência dos usuários ou da comunidade sobre as políticas públicas e a respectiva gestão, a qual pode ir desde uma ativa participação na tomada de decisões até ações não-deliberativas de participar em políticas e programas, cujos canais e modalidades estão predefinidos, deixando pouco espaço para proposições e ajustes por parte dos próprios usuários (Mata Diz, 2005).

Logo, instaurada a democracia representativa na região, depois de longos anos de ditaduras e governos totalitários, a América Latina deve focar em aumentar a participação cidadã no âmbito político e estatal, principalmente no que diz respeito à tomada de decisões públicas. Os processos de integração latino-americanos representam uma excelente oportunidade para o “despertar” da consciência pública, e para promover a inclusão que a sociedade civil merece e deseja sem a qual a concentração de poder e riqueza continuarão mantendo-se nas mãos de poucos. O perfil de debilidade democrática apresentado pela América Latina pode ser desfeito desde que se alcance uma verdadeira participação dos cidadãos na esfera pública. Em

suma, ao reivindicar a necessidade de incorporar um maior número de cidadãos, a fim de satisfazer os interesses de caráter público, criam-se espaços de interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade civil, garantindo assim que as decisões daquele tenham como medida a inserção dos direitos dos cidadãos em todas as decisões políticas estatais (Mata Diz, 2005).

#### **4.1. A participação dos cidadãos no processo integracionista do Cone Sul**

Para que o processo de integração do Mercosul consiga alcançar a etapa de mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai, desenvolveu-se um sistema institucional no qual incluiu-se um órgão destinado precisamente a promover uma maior participação da sociedade civil na realização dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção (1991), conforme previsto no artigo 14. A origem do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) teve como *leit motiv* promover a cidadania participativa no âmbito das decisões do Mercosul. Esse foro - criado como um "espelho" do Comitê Econômico e Social da União Europeia - é considerado como um órgão subsidiário que visa aconselhar o Grupo Mercado Comum, com função consultiva e que se expressa através de recomendações, sem natureza vinculante.

Desenvolvido pelo Protocolo de Ouro Preto (artigos 28-30) o Foro, até o presente momento, não teve o impacto que se pretendia quando se formulou o quadro institucional destinado a assegurar a devida participação da sociedade civil.

Apesar de haver garantido formalmente a presença de setores significativos da sociedade, a estrutura institucional do Mercosul carece de maior efetividade, já que não foi alcançado o mercado comum, estando ainda hoje na etapa de uma união aduaneira imperfeita.

Fazendo uma breve análise do sistema institucional europeu podemos ver que o Comitê Econômico e Social tem uma presença importante no processo de tomada de decisão das instituições comunitárias. Embora a competência deste órgão seja também consultiva, sem caráter vinculativo, em várias ocasiões, as recomendações feitas pelo Comitê foram levadas em consideração e até mesmo adotadas pela Comissão. O Comitê sempre é consultado em assuntos de política econômica e social, e consegue, na maioria das vezes, obter consenso sobre as questões que representam a vontade dos vários setores e atividades, com a consequente indicação de alterações



desejadas pelos destinatários diretamente interessados nas propostas<sup>11</sup>. Como um exemplo do grau de relevância do Comitê, em 1989, foi apresentada uma proposta de Carta dos Direitos Sociais Europeus, que mais tarde foi incorporada pela própria Comissão em um projeto de lei, posteriormente aprovado pelo Conselho de Ministros (Accioly, 2010).

Como tal, não há dúvida de que o FCES poderia ser o órgão capaz de aglutinar, numa só instância, as aspirações da sociedade civil mercosulista, representando, ao mesmo tempo, as questões relativas a setores específicos desta mesma sociedade. O que deve-se evitar é a formação de um Foro Econômico e Social que esteja composto por tão-somente três setores: trabalhadores, empresários e “outros”, e que também não cumpra com a consulta preceptiva, que deve ser realizada antes do processo de tomada de decisões ou quando muito, durante os debates para a adoção de medidas e ações.

O que nos leva a pensar que realmente os governos não imprimiram, na configuração inicial do órgão, um sentido mais democrático que deveria ser obrigatoriamente dado ao Foro do Cone Sul. Uma ativa participação dos cidadãos é fator fundamental que poderia assegurar o sucesso e a humanização tanto do Mercosul como de outros processos de integração. Claro que o processo do Cone Sul somente poderá avançar na busca de sociedades mais justas para seus habitantes, se a participação cidadã for efetivamente garantida, e se a sociedade civil for capaz de desenvolver um constante monitoramento e controle do processo integrador, assegurando sua transparência e contribuindo para a consolidação de uma nova agenda de participação social.

De qualquer forma, no Mercosul se destaca a ausência de uma abordagem participativa ativa da esfera social, especialmente no que diz respeito ao processo de integração e desenvolvimento, porque embora haja a previsão de um órgão representativo da sociedade, este não foi capaz de estabelecer os verdadeiros substratos para que haja uma autêntica contribuição social na construção da integração regional sul-americana.

---

<sup>11</sup> Também não se pode negar a importância do Comitê de Regiões no processo decisório da UE, já que este se compõe de representantes das diversas regiões europeias, e como tal deverá expressar a vontade dos cidadãos europeus que nestas vivem.

#### **4.2. O Mercado Comum Centro-americano e o desenvolvimento da democracia participativa**

O Mercado Comum Centro-americano representa o projeto mais antigo de integração na América Latina. A criação de um mercado ampliado na América Central tem suas raízes na década de 1950, quando se deram os primeiros passos na revitalização do intercâmbio sub-regional. Em 1960, os cinco países da região - Guatemala, Nicarágua, Honduras, Costa Rica, El Salvador - assinaram o Tratado Geral de Integração Econômica, com o objetivo de criar uma união aduaneira. Na verdade, o MCCA teve sua origem em dois movimentos diferentes de integração: o incremento no número de acordos bilaterais de livre comércio e a adoção do Programa de Integração Econômica adotado no Quarto Período de Sessões da CEPAL (Resolução 9-IV de 1951) (Hirst, 1992). Ambos os instrumentos tiveram o mérito de promover os ideais integracionistas na região, com particular ênfase para a necessidade dos países em se integrarem e conformarem um mercado comum para a América Central (Mata Diz; Orantes, 2012). Sobre as constantes crises vivenciadas pelo processo de integração centro-americano assim manifestou Noriega Morales (1992, p. 18)

a crise que enfrentava a América Central durante a década de 1980 foi resultado direto do acúmulo de problemas ocorridos principalmente nas décadas de 1960 e 1970, o que não impediu que, em 1991, na Cúpula de Chefes de Estado e de Governo em Tegucigalpa, fosse firmado um protocolo com o nome daquela cidade, e que teve como objetivo instituir um quadro institucional para enfrentar os desafios da integração.

A participação dos cidadãos nas decisões tomadas pelas diversas instituições e órgãos, como em outros processos de integração da América Latina, sempre foi fraco e inconstante. As desigualdades econômicas e sociais foram apontadas como a causa da violência ocorrida na região durante as décadas de 70 e 80. Mckinley (2000) destaca que persiste uma série de obstáculos que dificultam o caminho para uma maior participação da sociedade no processo decisório. O autor enumera a polarização social, econômica e política; excessiva centralização de informações e tomada de decisão nas mãos dos governos; a fraca relação entre o governo e o eleitorado, bem como a debilidade institucional como os principais obstáculos para o envolvimento da sociedade no processo de decisão.

Além disso, Palencia Prado (1998) chama a atenção para o fato de que na América Central não se criou a institucionalidade, nem a legislação e tampouco os mecanismos políticos necessários para garantir que a participação do público não

fosse excluída. O autor ainda afirma que: "É necessário, portanto, criar mecanismos mais eficazes, de forma estável no interior dos Estados e de acordo com as características legais e institucionais para promover a participação dos cidadãos, como um processo de governabilidade." Enfatiza que, segundo seu entendimento, "a participação dos cidadãos não é uma panacéia para a democratização de nossos estados" já que para exercê-la é essencial saber como o Estado funciona. Em suas palavras, "não saber o funcionamento do Estado anula a participação cidadã e esta permanece principalmente como um exercício retórico." (Palencia Prado, 1998, p. 42).

Mas, apesar dos problemas que enfrentados pela sociedade centro-americana, não se pode negar que o Conselho Consultivo criado com a finalidade de estabelecer um espaço contínuo de diálogo e participação dos cidadãos no processo de integração, representa um passo importante no fortalecimento da participação da sociedade. Além disso, o Protocolo de Tegucigalpa tem como referencial de extrema importância a consolidação e o fortalecimento da democracia e das suas instituições, nos termos do artigo 3º.

O Comitê Consultivo é de vital importância porque possui poderes legais e políticos e através de seu regulamento está autorizado a buscar a harmonia entre os diferentes interesses dentro dos distintos setores dos Estados-Membros. É um órgão subsidiário da natureza consultiva e assessoria e compõe-se de representantes das empresas, trabalhadores, setores acadêmicos e outras forças motrizes da sociedade; é, portanto um órgão autônomo e independente de qualquer outro organismo regional ou outro órgão do governo nacional<sup>12</sup>.

O Comitê Consultivo é responsável, ainda, pelo fortalecimento e desenvolvimento da sociedade civil para que esta atue para o desenvolvimento de propostas e iniciativas no âmbito do MCCA, e se constitui como um canal de expressão da sociedade civil no âmbito regional. Entre as principais funções do Comitê Consultivo se deve atentar para a conciliação de interesses entre os diferentes setores sociais existentes na América Central; ao fortalecimento da democratização e integração da região, bem como a defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

#### **4.3. A Comunidade Andina e a estrutura institucional: representação cidadã configurada no Conselho Consultivo**

---

<sup>12</sup> Sobre o sistema institucional centro-americano recomendamos a leitura de Mata Diz; Orantes, 2012.

O Acordo de Cartagena, firmado na cidade do mesmo nome em maio de 1969 pela Bolívia, Colômbia, Chile<sup>13</sup>, Equador e Peru, ao qual adere Venezuela em fevereiro de 1973, é outro exemplo de um sistema de integração na América Latina, uma vez que criou o Pacto Andino, reunindo os países mencionados em uma tentativa de formar uma região com objetivos comuns (Rivas, 1999). Como processo para a formação de uma comunidade jurídico-política, econômica e cultural, a experiência andina passa por adversidades semelhantes às enfrentadas pelo Mercosul.

Todavia, em março 1996, cria-se a Comunidade Andina através do Protocolo de Trujillo, firmado pelos presidentes andinos durante o Oitavo Conselho Presidencial celebrado na cidade de Peru, e que veio justamente a substituir o Pacto Andino de 1969. O Tratado que criou o processo de integração andino foi considerado por muitos como um complexo sistema de associação econômica que mantinha ligações de subsidiariedade com a ALALC, tanto no que diz respeito à liberação do comércio sub-regional e do estabelecimento de uma tarifa externa comum, quanto à harmonização das legislações e à programação conjunta do desenvolvimento industrial (Casas Gragea, 2001).

Deve-se mencionar que o Pacto Andino, em um tempo relativamente curto, tinha construído um sistema regulatório que afetava não somente o âmbito interno dos estados, mas também os cidadãos nas mais diferentes áreas. Esse esquema ambicioso e dinâmico de adoção e aplicação de normas comuns requereu a construção de uma estrutura organizacional capaz atender as atribuições condizentes com os objetivos propostos pelo Pacto. Criaram-se órgãos principais e auxiliares tais como a Comissão e o Conselho. Em uma clara tentativa de determinar os objetivos do processo de integração andino, e do ponto de vista organizacional, o artigo 48 do Acordo de Cartagena definiu a Comunidade Andina como uma organização sub-regional com personalidade jurídica internacional composta de um lado por cinco Estados Soberanos e, do outro, pelos órgãos e instituições do chamado Sistema Andino de Integração – SAI (Mata Diz;Orantes, 2012).

Dentro da arquitetura institucional determinada pelo Protocolo de Trujillo destaca-se a formação do Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo do Trabalho. Os Conselhos são instituições consultivas da Comunidade Andina de Nações cuja função é emitir recomendações sobre os programas ou atividades do processo de integração sub-regional andina que seja de interesse para os respectivos

---

<sup>13</sup> Chile se retira em 1976 e volta, posteriormente, como observador em 2004.

setores. São compostos de representantes do empresariado e do setor trabalhista de cada um dos setores (industrial; comercial e agrícola) dos países-membros. Mas, assim como nos outros sistemas de integração estudados anteriormente, a Comunidade Andina carece de uma maior participação social na tomada de decisões e a falta de coesão social reflete-se também no descaso com que a questão da integração é tratada pelos próprios governos nacionais (Mata Diz; Orantes, 2012).

Apesar das limitações e insuficiências constatadas, houve avanços significativos no que tange à participação. Deve-se notar, em primeiro lugar, que os Conselhos Consultivos, Empresarial e Trabalhista participaram (embora não de maneira ativa e vinculante) do processo de tomada de decisões sobre assuntos relevantes, tais como a consolidação da união aduaneira, a atualização da legislação comunitária em matéria de migração, segurança social, saúde e segurança no trabalho, a integração regional e hemisférica e do desenvolvimento de uma Carta Andina para os Direitos Humanos, entre outros. Além disso, deve-se notar que os dois setores mencionados propiciaram o diálogo mútuo e interagiram com os seus homólogos do Mercosul e da União Europeia no âmbito das negociações que a Comunidade Andina tem realizado com os dois esquemas de integração.

Deve-se também mencionar os esforços dos países andinos em estimular a inserção da sociedade civil, sendo importante destacar o empenho do Conselho para criar, através da decisão do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, do Grupo de Trabalho e do Conselho Presidencial, adotada em julho de 2001, mecanismos de participação de organizações indígenas, e cujo propósito é promover a plena vigência dos direitos dos povos indígenas e incentivar a sua participação no processo de tomada de decisões da integração andina (Pareja Cucalón, 2002).

Em uma declaração conjunta dos Ministros de Estado e Chefes de Delegação da Comunidade Andina (Santa Clara, Lima, maio de 2004) se fez referência expressa ao fortalecimento da democracia e do desenvolvimento da participação cidadã. O documento mostrou que os responsáveis pela condução do projeto andino se comprometeram a:

Trabalhar para reforçar a coesão social a partir de uma perspectiva latino-americana que compreenda as identidades culturais dos nossos povos; promovendo os valores da democracia, da cidadania, da solidariedade, da soberania e da identidade nacional; com o objetivo de conectar, através de uma abordagem territorial, o nacional e o regional, e alcançar a inclusão, a igualdade e a justiça social

Assim, a participação dos cidadãos no processo de integração andino deve ser efetivamente implantada, sob pena que a região continue com um sistema de concentração de poder, em que as decisões serão tomadas de forma vertical, de cima para baixo. O avanço da dimensão social da integração e participação são dois processos que se reforçam mutuamente. Não se deve esquecer que a participação da sociedade no processo de integração é a única garantia de que a sociedade efetivamente será consultada, informada e escutada.

Finalmente, temos que lembrar a tentativa da Comunidade Andina no sentido de constituir um marco para fortalecer a democracia participativa, segundo consta na Ata de Guayaquil de 1998, na Ata de Carabobo de 2001 e na Declaração de Machu Picchu de 2001. Estes documentos enfatizam a necessidade de novas medidas nas esferas políticas e sociais destinadas a incentivar uma maior participação da sociedade no processo de integração, o que demonstra que a questão tem merecido a atenção dos Estados.

## 5. CONCLUSÕES

A participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas é o instrumento mais importante da democracia participativa, e pode ser alcançado através do diálogo entre a sociedade e as instituições competentes para a tomada e implementação de decisões. Como analisamos neste artigo, todos os subsistemas de integração regional vivem, em maior ou menor grau, uma crise de confiança e representatividade. Na União Europeia, os cidadãos demandam maior transparência em todos os atos adotados pelas instituições comunitárias. A ausência de uma participação efetiva da sociedade pode resultar em debilidade dos próprios objetivos da UE calcados na solidariedade, na cooperação e na democracia. Na verdade, a desconfiança ou falta de interesse dos cidadãos em relação ao processo de integração europeia pode levar a uma falta de legitimidade, valor necessário para atingir os objetivos traçados para a UE.

O Tratado de Lisboa, em várias de suas disposições, oferece aos cidadãos e às organizações representativas da sociedade civil a oportunidade de participar de forma mais ativa da construção comunitária, proporcionando, simultaneamente, um maior grau de transparência ao estabelecer sessões públicas e garantir o direito de acesso aos documentos das instituições. Sem dúvida, o dispositivo mais importante é

aquele que prevê o direito de petição dos cidadãos, onde se estabelece a possibilidade de que os europeus proponham projetos de lei, depois de cumprir os requisitos fixados no próprio Tratado.

Na América Latina, o tema ainda não obteve grandes avanços. Há experiências de sucesso, como o orçamento participativo no Brasil e na Bolívia, as associações cidadãs na Argentina ou os Conselhos Sociais no México, a promoção da cultura cívica na Colômbia, entre outros, mas, o que se sente é um enfraquecimento da democracia, testemunhada por estudos feitos pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento na América Latina, em que a maioria dos latino-americanos, quando consultados, disseram preferir um governo autoritário caso ele seja capaz de resolver os problemas financeiros. É uma situação alarmante que destaca ainda mais a fragilidade dos sistemas democráticos na região.

Não obstante, deve-se perguntar como é possível falarmos sobre a participação do cidadão diante da desconfiança nos governos da região? Devido precisamente a essa situação de desconfiança, os latino-americanos devem lutar pelas variadas formas de participação cidadã que existem atualmente. Sem dúvida, a ideia básica da democracia (o governo deve ser escolhido livremente pelo povo e este pode participar ativamente das decisões) está se tornando uma realidade na região de uma forma nunca antes vista na América Latina, mas, é impossível negar a realidade: ainda há certo "raquitismo" institucional e ainda ocorrem tentações autoritárias; a participação dos cidadãos é limitada e restrita, e os problemas sociais e a instabilidade econômica representam um risco para estas novas e, portanto, frágeis democracias.

O desenvolvimento da democracia e a conseguinte participação cidadã, portanto, está intimamente ligada à busca de maior igualdade social, à luta eficaz contra a pobreza e à expansão dos direitos dos cidadãos.

Assim, os sistemas de integração podem ser a fórmula capaz de garantir uma verdadeira democracia, proporcionando um grau de intercâmbio permanente e uma interação total com o processo de tomada de decisão na esfera pública. Os processos de integração podem, além disso, fornecer a troca contínua de experiências que possam, realmente, efetivar a democracia participativa nas regiões da América Latina. A desigualdade e a exclusão social vivenciada, em maior ou menor grau, por todos os países da América Latina não pode ser uma desculpa para a instabilidade política e a falta de participação. Pelo contrário, ela deve ser tratada como uma das razões necessárias para aproximar os cidadãos das decisões públicas. A atuação em prol da



participação da sociedade civil constitui o fortalecimento, a autonomia e a complementaridade entre Estados e sociedades. E não há melhor mecanismo para promover esta complementaridade que os processos de integração, em suas mais variadas formas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Européia: Estrutura jurídico-institucional**. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2010.

ARENDT, Hannah. **Los orígenes del totalitarismo**. Madrid: Taurus, 1974.

AYUSO, Ana. Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica euro-latinoamericana. Equilibrios y asimetrías. **Revista d'Afers Internacionals**, n. 85-86, Barcelona, maio 2009.

BAR CENDÓN, Antonio. **El Libro Blanco la Gobernanza Europea y la reforma de la Unión. Contribución a la Comisión sobre la Gobernanza**. 2001. Disponível em [http://europa.eu.int/comm/gouvernance/contrib\\_cendon\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/gouvernance/contrib_cendon_es.pdf)., acesso em 12 abr 2005.

BIZZOZERO, Lincoln. **Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea: La gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano**. Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina – CEISAL- Réseau Amérique latine, 2007. Disponível em: [www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal.../INT-3-BIZZOZERO.pdf](http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal.../INT-3-BIZZOZERO.pdf), acesso em 25 nov 2009.

CASAS GRAGEA, Ángel Maria. La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo. **Rev. de Fomento Social**, vol. 56, n. 221, España, enero-marzo, 2001.

COMISIÓN EUROPEA. **La Gobernanza Europea - Libro Blanco**. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001.

BADÁN, Didier Operti. De Viena a Lima: el proceso de cumbres en un escenario cambiante". In: CELARE (Ed.). **Las relaciones euro-latinoamericanas: de la Cumbre de Viena a la Cumbre de Lima**. Santiago: CELARE. 2006.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: **Por uma nova esfera pública**. Fischer, N. e Moll J. (orgs.). Petrópolis: Vozes, 2000.

HIRST, Mónica. Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina. **Revista Integración Latinoamericana**. INTAL, n. 175, año 17. Buenos Aires, enero/febrero 1992.

JOERGES, Christian. The Commission's White Paper on governance in the EU – a symptom of crisis? **Common Market Law Review**, n. 39, 2002.

LIEBERT, Ulrike. **New governance and the prospects for a European sphere of publics**. Contribution logged for the "Public debate on the Future of Europe", sept.

2001. Disponível em <http://europa.eu.int/futurum/documents/press/jm0901.pdf>., acesso em 12 nov 2003.

LUQUINI, Roberto Almeida. Evolução histórica das relações entre a União Europeia e a América Latina. In: **Integração e ampliação da União Europeia – Um modelo para o Mercosul**. MOLINA DE POZO, Carlos F.; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine (org.) Curitiba: Juruá, 2003.

LUZARRAGA, Francisco Aldecoa. El Acuerdo Marco entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina. **Rev. Instituciones Europeas**, vol. 22, n. 03, 1995.

LUZARRAGA, Francisco Aldecoa; BALENCIAGA, Aitor I. España y la dimensión euro-latinoamericana de La Unión Europea ampliada. In: **Iberoamérica ante los procesos de integración**. Actas de las XVIII Jornadas de La Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. : DÍAS BARRADO, Cástor; FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (ed.). Madrid: Civitas, 1999

MARISCAL Nicolas. **Teorías políticas de la integración europea**. Madrid: Tecnos, 2003.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine, RIBEIRO, Elisa. Las competencias del Parlasur. In: **Parlamento de la Unión Europea y Parlamento del MERCOSUR: ensayo para un estudio comparado**. MOLINA DEL POZO, Carlos F. e PIZZOLO, Calogero (orgs.). Buenos Aires: EUDEBA, 2011, p. 48-68.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. A ampliação da União Europeia e o futuro das relações firmadas com o Mercosul. In: **Manual de Direito da Integração Regional**. AMIN FERRAZ, Daniel (org.) Belo Horizonte: Mandamentus, 2004.

\_\_\_\_\_. Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: el reforzamiento de la participación ciudadana en el proceso de asociación birregional. In: **El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones latinoamericanas**. MOLINA DEL POZO Carlos F.; FAIÑAS, Andre; MATA DIZ, Jamile B. (orgs.). Madrid: Dijusa, 2005, p. 445-476.

\_\_\_\_\_; LUQUINI, Roberto Almeida. As relações exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia. **Revista Universitas - Relações Internacionais**, Brasília, UNICEUB, v. 9, 2011.

\_\_\_\_\_; ORANTES, Pedro Noubleau. **Direito da integração regional**. Curitiba: Juruá, 2012.

McKINLEY, Andrés. **Participación Ciudadana: Un Reto para el Nuevo Milenio en Centroamérica**. Política y Derechos Humanos en las Américas. WOLAN, vol. 09, n. 03, Washington, sept. 2000.

MOLINA DEL POZO, Carlos F. **Derecho de la Unión Europea**. Madri: Reus, 2011.

MUJICA, Pedro, JIMENEZ, Mónica y SANHUEZA, Andrea. **Participación ciudadana y cohesión social**. Seminario Cohesión Social en América Latina y Caribe. Bruselas, junio de 2003.

NORIEGA MORALES, Guillermo. Breve historia del Mercado Común Centroamericano y su situación y funcionamiento durante la crisis de la década de 1980. **Revista Integración Latinoamericana**. INTAL, n. 175, año17. Buenos Aires, enero/febrero 1992.

OSZLAK, Oscar. Estados capaces: un desafío de la integración. In: **Liderazgo y Desarrollo Sustentable**. BLEJMAR, B. (org.). Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2003

PALENCIA PRADO, Tania. **Los obstáculos a la participación ciudadana - marco jurídico para la participación ciudadana**. Memoria del III Taller Regional Centroamericano. Documento de Trabajo, Guatemala, junio de 1998.

PAREJA CUCALÓN, Francisco. **La Agenda Social de la Integración Andina**. Lima, julio 2002, disponible em <http://www.comunidadandina.org/agenda/agenda3.htm>., acesso em dezembro de 2010.

RIVAS, Roberto Proaño. **Acuerdo de Cartagena: treinta años de historia, logros y frustraciones**. Editorial Ecuador FTB: Quito, 1999.

Recebido em 17/08/2015

Aprovado em 19/04/2016

Received in 17/08/2015

Approved in 19/04/2016