

O PAPEL DA LEGÍSTICA NOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO: O CASO CANADÁ/BRASIL EM SEDE DE PLANEJAMENTO LEGISLATIVO*

Fabiana de Menezes Soares**

SUMÁRIO: Introdução. 1. Cultura jurídica canadense na área da legislação. 2. Condições para a harmonização eficiente das normas através do Acordo ALCA. 2.1. A influência dos legistas e jurislingüistas canadenses. 2.2. O papel da consolidação na harmonização. 2.3. Cultura jurídica da avaliação legislativa. 3. Construção do Consenso: transparência, participação e grupos de pressão. 3.1. Transparência. 3.2. Participação. 3.3. Grupos de pressão (lobby). 4. A condução do processo de discussão nacional: condições para uma perspectiva material do *legislative drafting* do Acordo da ALCA. 5. Conclusões.

RESUMO

O bijuridismo canadense oferece uma rara experiência de compreensão dos processos de produção do direito na *Civil Law* e na *Common Law*. Esta perspectiva é de grande valia em sede de Legística (formal e material) dos acordos internacionais, particularmente, neste artigo, do Acordo da ALCA. O objetivo é então evidenciar em que medida a evolução dos estudos e da experiência da *Legisprudence* pode interferir nos processos de produção e reforma do direito nacional no contexto de países multiculturais, mas com um evidente desnível no plano da qualidade da lei e na coerência do sistema normativo.

* Versão em língua portuguesa do Relatório Final de Projeto apresentado ao Centro de Estudos Canadenses em Ottawa/Canadá, em razão da seleção de projeto na área de Legística proposto em atendimento ao Edital internacional (América Latina, Central e Caribe) BCALC/2004, elaborado pelo Centre d'Études Canadiennes-ICCS International Council for Canadian Studies-ICCS –patrocinado pelo Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Comércio Internacional - Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International –MAECI. O Relatório em sua versão integral, bilíngüe, com dados econômicos e seleção dos artigos da Terceira Minuta da ALCA encontra-se na Biblioteca da Faculdade de Direito da UFMG.

** Professora na Faculdade de Direito da UFMG.

ABSTRACT

The Canadian double jurisdictional system offers a rare experience to understand the production processes of laws in the Romanist and the Common Law systems. This perspective is of great value when considering law production (formal and material) of international agreements, particularly, in this article, of the Agreement of the ALCA. The objective is, then, to evidence in which sense the evolution of the studies and the experience of jurisprudence can intervene in the processes of production and reform of the domestic law in a context of multicultural countries, but with an evident unevenness in the plan of the quality of the law and in the coherence of the normative system.

Introdução

Em 2005, conforme o calendário das negociações entre os países signatários¹, a Alca (Área de Livre Comércio das Américas ou Área) ou ZLEA (francês), FTAA (inglês) se converterá no processo de integração das Américas Central, Latina e do Norte. Em contrapartida, acham-se em curso os processos do NAFTA e do MERCOSUL.

Num mercado estimado de centenas de milhões de consumidores, expectativas e dúvidas motivam estudos nos diversos países signatários, bem como manifestações contrárias por parte de setores populares das comunidades de países como o Brasil.

O presente estudo se dirige à análise comparativa entre dois países que guardam singulares semelhanças e cuja sociedade, histórica e economicamente se desenvolveu em contextos diversos: Brasil e Canadá.

Neste cenário, emerge a questão do planejamento legislativo, ainda pouco desenvolvida no Brasil em virtude dos poucos estudos na área, da ausência da carreira de legistas no governo e da continua produção de normas das mais diversas fontes, expressão da *inflação legislativa*.

1 Canadá, Costa Rica, Commonwealth de Dominica, República do Equador, República de El Salvador, Estados Unidos da América, Granada, República da Guatemala, República Cooperativa da Guiana República do Haiti, República de Honduras, Jamaica, Estados Unidos Mexicanos, República da Nicarágua, República do Panamá, República do Paraguai, República do Peru, República Dominicana, Federação de San Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, República do Suriname, República de Trinidad e Tobago, República Oriental do Uruguai, República Bolivariana, República da Venezuela, República Federativa do Brasil.

Tal situação assume particular importância, visto que se refere à eficácia interna das normas oriundas do Acordo que se depararão com um sistema normativo incoerente e com a falta de cultura, em sede de planejamento, das intervenções estatais do tipo lei.

Não obstante a vocação legiferante do governo brasileiro, curiosamente, o Brasil não é membro do OCDE- Organisation for Economic Co-operation and Development, organização multilateral, da qual o Canadá é membro e que congrega países¹ cujo objetivo é a obtenção, através de estudos de uma melhoria na avaliação do impacto das intervenções estatais no domínio econômico, incluindo dentre estas intervenções aquelas de caráter legislativo.

O documento-fonte do presente estudo, é a Terceira Minuta do Acordo da ALCA, datada de 21 de novembro de 2003 e disponibilizada no site da organização em duas versões oficiais (inglês e espanhol).

A ausência de versões oficiais em outras línguas dos países-partes, tais como português e francês já expressa algumas dificuldades que ultrapassam as questões lingüísticas e chegam até às questões ligadas à cultura, identidade e respeito à diversidade. Em termos práticos, isto significa desconsiderar um universo de mais de 200 milhões de cidadãos falantes de português e francês.

O Canadá demonstra uma experiência privilegiada de exercício da tolerância e da convivência estruturas jurídicas distintas, em razão do seu bijuridismo: *Common Law* e *Civil Law*.

A tradição jurídica brasileira origina-se da família romano-franco-germânica, vale dizer, da *Civil Law*, do direito codificado. No entanto, os ecos do direito consuetudinário alcançam o Brasil seja pela influência dos estudos sobre o constitucionalismo alemão e americano, bem como pela circulação de modelos jurídicos de origem anglo-saxã. Diante desta constatação, este estudo pretende demonstrar a conveniência de uma aproximação não só político-econômica, mas também social através de um maior intercâmbio jurídico-acadêmico.

¹ Membros da OCDE: Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Coréia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Eslováquia, República Tcheca, Suíça, Suécia, Turquia.

1. Cultura jurídica canadense na área da legislação

A cultura da boa legislação é uma realidade no Canadá. Disciplinas na área da Legislação integram os cursos de Direito canadenses, ao mesmo tempo em que legistas compõem os quadros da administração pública e da função legislativa em diversos níveis.

O estudo dessa área da Teoria do Direito implica na análise do fenômeno da produção normativa desde a fase pré-legislativa até o controle dos resultados pretendidos.

A preocupação com o planejamento legislativo no Canadá pode ser identificada por duas formas. A primeira através de vários controles internos iniciados com o juízo de adequação de uma proposta de projeto e a segunda com o controle de efetividade das normas que garantam a política pública pretendida.

Durante todo o processo, o Governo é assessorado por legistas de grande competência que, por sua vez, submetem o processo à uma *check-list* para verificação do impacto que a nova legislação possa provocar no ordenamento.

No que se refere ao processo legislativo, ocorrido dentro do Governo, foi verificada a existência de uma cadeia estruturada de controles que coloca em interação vários setores do Governo afetados pela futura legislação. Assim, aqueles que garantem a eficácia das condições para a efetividade das regras contidas tanto nas normas legais, quanto nas normas regulamentares, ou seja, os destinatários governamentais da norma intervêm previamente no processo, de modo a garantir a eficiência da legislação a ser publicada.

Identifica-se na estrutura administrativa canadense, a existência de um planejamento legislativo, tanto na esfera federal, quanto na esfera regional. Em ambos, evidencia-se a posição de proeminência no processo de produção legislativa por parte do Governo (Primeiro-ministro) e do Ministério da Justiça.

Através da Comissão de Direito do Canadá², órgão que realiza a tarefa de propor e investigar alternativas para reforma na legislação

² Comissão de Direito do Canadá criada em 29 de maio de 1996
Propósitos, Poderes e Deveres da Comissão

canadense, verificamos o comprometimento do Parlamento canadense com a qualidade da lei na sua perspectiva formal e material.

Esta cultura legista instalada nos órgãos canadenses participantes do círculo normativo, deve-se à farta coletânea de material bibliográfico produzido sobre o assunto (que por sua vez expressa e problematiza uma realidade), aliado à uma discussão acadêmica do tema, revelada nas disciplinas na área da legislação tanto nas Faculdades de *Common Law* quanto de *Civil Law / Droit Civil*.

Esta impressão inicial se reforçou através do contato com professores da Faculdade de Direito da Universidade de Ottawa (Nathalie Des Rosiers, última presidente da Comissão de Direito) e da Faculdade de Direito da Universidade de Laval (Pierre Issalys, professor e ativista político).

Propósitos

3. O propósito da Comissão é estudar e manter sob revisão sistemática, de maneira a refletir os conceitos e instituições dos sistemas de *Common Law* e *Civil Law*, o direito do Canadá e seus efeitos, tendo em vista posições independentes, relativas às melhorias, modernizações e reformas que irão assegurar um sistema legal justo que encontre as mudanças necessárias da sociedade canadense e dos indivíduos da sociedade, incluindo :

- (a) o desenvolvimento de novas perspectivas e novos conceitos do Direito;
- (b) o desenvolvimento de medidas para tornar o sistema legal mais eficiente, econômico e acessível;
- (c) a estimulação de debates críticos, o planejamento de conexões produtivas entre acadêmicos e outras comunidades no Canadá, de modo a assegurar a cooperação e a coordenação; e
- (d) a eliminação de leis obsoletas e anomalias no direito.

Poderes

4. Em complemento aos propósitos, a Comissão deve

- (a) empreender, promover, iniciar e avaliar estudos e pesquisas;
- (b) apoiar, publicar, vender e, caso contrário, disseminar estudos, relatórios e outros documentos;
- (c) patrocinar ou apoiar conferências, seminários e outros encontros;
- (d) facilitar e apoiar esforços cooperativos entre a Comissão, os governos, a comunidade acadêmica, a profissão legal e outras organizações e pessoas interessadas no trabalho da Comissão;
- (e) adquirir recursos, seguridade ou outra propriedade por doação, legado ou por meio congênere, e segurar, gastar, investir, administrar ou dispor desta propriedade, em quaisquer termos válidos para a fruição pela Comissão;
- (f) gerar rendas através da provisão de bens e serviços;
- (g) gastar durante um ano fiscal qualquer recurso financeiro provido pelo Parlamento ou recebido de outras fontes nesse ano através da conduta de suas operações, sujeito aos termos pelos quais o recurso financeiro foi provido ou recebido; e
- (h) realizar toda sorte de ações que conduzam a complementaridade dos seus fins.

Deveres

5.

(1) A Comissão deverá

- (a) consultar o Ministro da Justiça no que diz respeito ao programa anual de estudos que é proposto para execução;
- (b) preparar certos relatórios para que o Ministro, depois de consulta com a Comissão e levando em consideração as fontes e cargas horárias da Comissão, possa requerer; e
- (c) submeter ao Ministro qualquer relatório elaborado pela Comissão, ou a pedido do Ministro.

Resposta do Ministro

(2) O Ministro da Justiça responderá à Comissão no que disser respeito a qualquer relatório que o Ministro receba da Comissão sobre essa sessão.

Responsável ao Parlamento

6. A Comissão é solidariamente responsável, através do Ministro da Justiça, ao Parlamento pelo exercício de suas competências.

As discussões sobre um sistema normativo, claro, simples e eficiente ganharam terreno num país que teve de lidar com dois modelos jurídicos distintos (*Common Law e Droit Civil*). A precisão conceitual foi uma necessidade em um país obrigado a legislar em duas línguas, antecipando-se a experiência canadense ao árduo trabalho dos legistas da União Européia. Além disso, as províncias tiveram que aprender a lidar com as normas nacionais, diante da enorme capacidade legislativa que aquelas possuem se comparadas aos estados membros brasileiros. Um exemplo disso é a existência do Código Civil do Quebec, código este que no Brasil é norma nacional e portanto, fruto de legislação federal.

No Brasil, os estudos e a vivência da teoria e técnica da ciência da Legislação ainda estão incipientes e os reflexos deste atraso são bastante nocivos à saúde do ordenamento jurídico brasileiro. Apenas os operadores jurídicos que assessoram as comissões dentro do Congresso nacional possuem um conhecimento técnico sobre o tema da legislação, ressaltando os corpos técnicos consolidados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (esta merece nota pela sua Escola do Legislativo, a mais atuante e aprofundada da federação em sede de estudos da legislação). Além disso, a formação de legistas se faz dentro dos limites do exercício de atividades de consultoria jurídica de modo que poucos se lançam à investigação e à coletânea de experiências jurídicas no setor. A Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais é a primeira a adotar a disciplina da Legislação em sua pós-graduação, por nós ministrada.

Diante deste quadro no qual o planejamento legislativo não é objeto de reflexão dentro das próprias faculdades de Direito, somados ao ainda incipiente reconhecimento da legislação como uma modalidade relevante da ação estatal, verifica-se que o caminho para uniformização, harmonização e reforma do direito nacional brasileiro no contexto da ALCA, não será fácil.

O Acordo da ALCA funda-se no princípio basilar de que a legislação nacional deverá ora sofrer ajustes, ora adequar-se para garantir eficácia técnica e social aos modelos jurídicos nele contidos. Tendo em vista o grau de qualidade da produção normativa canadense, bem como do saneamento e harmonização do seu ordenamento jurídico, a ALCA

encontrará um sistema jurídico apto a recepcionar e garantir as regras oriundas do Acordo.

2. Condições para a harmonização eficiente das normas através do Acordo ALCA

(Estratégias normativas para a transparência e definição da legislação em vigor).

Uma cultura jurídica de consolidação é uma das características mais marcantes do bijuridismo canadense. Observa-se a existência de leis federais e provinciais cujo objeto é a consolidação tanto de leis como de regulamentos e atos normativos expedidos pelo Governo.

Como já foi assinalado, a peculiaridade da cultura canadense de coexistência de dois sistemas, cria condições que ensejaram uma organização de trabalho governamental e parlamentar. Isto sugere considerar a legislação como uma forma vigorosa de ação estatal.

Duas conseqüências deste contexto refletem o grau de aperfeiçoamento da legística canadense:

- I) Efetividade e eficácia (determinação do direito vigente) toda consolidação de todo o direito (nacional e regional)
- II) A existência de um percurso de elaboração legislativa (*legislative drafting*) que antecede a apresentação do projeto ao parlamento ou assembléia. No caso da iniciativa governamental, verificou-se a elaboração obrigatória do memorial por parte de juristas legistas.

A partir destas premissas, analisaremos os problemas e as estratégias relativas à efetividade do acordo da ALCA sob o ponto de vista da sua legística.

2.1 A influência dos legistas e jurislingüistas canadenses

O grau de especialização dos legistas canadenses (*legislative drafters*) e, conseqüentemente, dos serviços e órgãos de *legislative drafting* fazem do Canadá uma referência não só na Ciência da Legislação, mas nas técnicas de harmonização e uniformização no bilingüismo e bijuridismo.

Porém, a atitude do Canadá, mesmo diante de sua sólida experiência e arsenal teórico é bem diferente da revelada pelos EUA na

elaboração do Acordo da ALCA. Um exemplo emblemático foi a publicação conjunta de uma coletânea de estudos sobre *legislative drafting* do Canadá e da Ucrânia através do financiamento do *Canadian International Development Agency*. Através do *Centre for Legal Reform and Legislative Drafting*, um Programa na área de *Legislative Drafting* entre o Canadá e a Ucrânia iniciou-se. Uma publicação intitulada *Essays on Legislative Drafting* foi elaborada não só por legistas e jurilingüistas canadenses e ucranianos, mas também europeus (França, Alemanha, Reino Unido, Suíça, Polônia, Itália). As premissas do trabalho foram o respeito pelo objetivo do programa, vejamos:

- I) Ajudar a Ucrânia a descobrir suas próprias práticas, através de uma exposição disso em correlação com os métodos canadenses de desenvolvimento de prescrições escritas.
- II) *Qualquer “canadização” da realidade legal ucraniana deve ser totalmente evitada, não só pelo simples respeito mas principalmente por razões de efetividade.*

Simbolicamente, a coletânea de estudos foi publicada, num mesmo volume, em inglês, francês e ucraniano.

Não é somente no plano teórico que a competência canadense irradia sua influência, o Código Civil de Quebec (1994) o fez em relação à República Eslováquia, Romênia, Ucrânia e Rússia. Na América Latina os projetos de código civil da Argentina e de Porto Rico se inspiraram no *Code Civil*. No plano internacional privado, a Conferência de Haia considerou os modelos jurídicos do Código de Quebec na elaboração de suas convenções.

2.2. O papel da consolidação na harmonização

As consolidações canadenses alcançaram todos os campos do Direito. Toda legislação é constantemente atualizada, sem prejuízo da consolidação anual de toda a legislação (regras, regulamentações e atos normativos governamentais gerais).

A obrigatoriedade da publicação em ambas as línguas propiciou, ainda, grande clareza e definição de termos e modelos jurídicos que, somados à interpretação do Direito (federal e regional), fornece condições de uma eficiente (aqui compreendida como a relação entre motivo e fim) aplicação e execução do Direito.

Deve ser salientado que a harmonização do Direito é uma experiência da legislação nacional do Canadá que ocorre em dois níveis:

- I) No âmbito da incidência: nacional ou regional.
- II) Pelo tipo de formação do Direito: Common Law e Civil Law

No Brasil, a consolidação da legislação federal é um processo que ainda está em curso desde 1998 e que, infelizmente, apesar da sua necessidade no quadro da definição do direito vigente, pouco interesse tem despertado nas comunidades brasileiras jurídicas e políticas³. Os estados membros responsáveis pela legislação regional ainda não consolidaram ou mesmo a iniciaram.

O Ministério de Justiça canadense e o Ministério de Justiça de Quebec orientam e encorajam os estudos e projetos na área da consolidação. Por outro lado, no Brasil, os ministérios agem sem coordenação nessa área. Os projetos de consolidação sequer tramitaram no Congresso Nacional, apesar da publicação da Consolidação da legislação Nacional ter ocorrido em 1998. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, cuja atuação sofrerá o impacto da Acordo da ALCA mais rápido, tem apenas um projeto de consolidação endereçado à propriedade intelectual. O Ministério da Fazenda, entre os projetos de consolidação em curso, possui vários de grande importância para os objetivos do Acordo da ALCA: exportação, inspeção de impostos e regras para comercialização.

O Acordo da ALCA, como pode ser observado no Quadro 1, clama por uma publicação rápida de normas internas que garantam a efetividade das normas do Acordo. Entretanto, no caso do Brasil, além de não ter findado um completo processo de consolidação, ou ao menos de normas nacionais, uma grande parte das normas jurídicas têm problemas em suas redações.

O Direito brasileiro quando trata de consolidação e redação de regras e atos normativos, introduziu normas sobre a redação legislativa em consonância com os manuais de *legislative drafting* elaborados pelo Ministério da Justiça do Canadá e pelo Ministério da Justiça de Quebec.

³ Exceção seja feita à base de dados de normas de Direito Financeiro (desde o Brasil Imperial) do Ministério do Planejamento do Brasil sob a direção da economista Regina Coeli.

O problema reside no fato de que não há ainda uma cultura jurídica brasileira em prol da qualidade da redação e consolidação legislativas.

Tal cultura seria capaz de suprir a deficiência da lei brasileira que não prescreve nenhuma sanção à violação das regras sobre a redação legislativa e muito menos institui uma autoridade para o controle da harmonização entre a legislação antiga e a nova legislação.

Conforme pode ser observado no Quadro 1, as estratégias legislativas para a efetividade do Acordo pressupõem a garantia de reforma do direito nacional, além da adoção de um regime eficiente de publicidade assentado na transparência das relações entre Governo e sociedade (incluindo, obviamente, o setor produtivo) e também na clareza das regras.

Observa-se a incoerência que cerca a efetividade do princípio de participação da sociedade, no processo de integração no contexto de um Acordo que omite a obrigatoriedade da redação de versões oficiais nas quatro línguas faladas nas Américas: inglês, português, espanhol e francês. Quando o Acordo disciplina sobre as línguas obrigatórias, faz menção ao inglês e ao espanhol.

Outro ponto que merece ser destacado é a ausência de unidade terminológica o que denota falhas no aspecto da legística do Acordo. Um exemplo é o uso indiscriminado das expressões *domestic legislation*, *national legislation* dentro de um contexto de países que são federais ou unitários, cada um com diferentes graus de competência legislativa. Por exemplo, no caso brasileiro há três níveis de autonomia legislativa (municipal, regional e federal).

A experiência do Mercosul oferece subsídios importantes para a harmonização do Direito nacional face aos processos de integração. O primeiro ponto a ser destacado é que a normativa mercosulina sofre um processo dinâmico de consolidação e a elaboração do próprio Acordo aponta para a construção do consenso. Além disso, o Tratado de Ouro Preto (1994) dispõe claramente sobre as estratégias e a competência para a harmonização das legislações nacionais (Comissão de Comércio do Mercosul, Grupo Mercado Comum e Comissão Parlamentar Conjunta).

2.3. Cultura jurídica da avaliação legislativa

Se existem problemas no plano da eficácia das normas brasileiras sobre *legislative drafting*, estas dificuldades seriam menores se

tivéssemos no Brasil uma cultura de avaliação legislativa. A forte influência positivista e uma tendência ao excesso na produção legislativa (características da Civil Law brasileira) propiciaram o não reconhecimento da importância da fase pré-legislativa por parte dos juristas e das autoridades administrativas⁴. Curiosamente, foi o Executivo (Government) brasileiro que expressou, através de um Manual de Redação (1ª edição em 1991) para todos os atos do Governo, desde os atos de expediente até os atos normativos administrativos de efeito geral, bem como de projetos de lei de sua iniciativa.

Contudo, apesar do avanço provocado pela edição do Manual de Redação da Presidência da República (ainda que restrito à esfera federal), data de 1999 um decreto presidencial que introduz técnicas de avaliação legislativas além de determinar um modelo de check-list.

No Canadá, a edição de Guias de Redação legislativa data do início da década de 80. Verifica-se também na década de 60, na bibliografia canadense, sobre legislação o estabelecimento entre redação e interpretação das leis. Esta vidência é emblemática na medida em que sinaliza claramente a repercussão que uma lei de qualidade pode alcançar no plano da interpretação das situações concretas que regula.

A preocupação com a qualidade da lei no Civil Law canadense pode ser registrada com a obra de P. Ernest Smith, *Essai sur la Rédaction des Lois*, publicada em Quebec no ano de 1872.

Todavia, parece que força do pensamento de Bentham deixou sua marca na legislação da *Common Law*, onde na década de 70 verificamos a edição dos primeiros Manuais de Redação nos EUA (oriundos das Assembléias Legislativas) seguidos no Canadá pelo *Guide Canadien de Rédaction Legislative Française*, publicado em 1980 pelo Ministério de Justiça do Canadá (*Groupe de Jurilinguistique Française*), seguido pelo *Drafting Style Manual for Acts, Regulations and Orders in Council*, publicado em 1981 pelo *Legislative Counsel Office of Alberta*.

⁴ No plano pragmático, isto significa um atraso não só nas discussões contemporâneas sobre a teoria e crítica da legislação, mas com repercussões no nível da técnica legislativa e da metodologia de interpretação das leis. Neste ponto, verifica-se a definição clara do necessário elo entre a formação da lei a metodologia da interpretação da lei, tanto por parte da doutrina (como já foi dito, os estudos sobre legislative drafting são ainda recentes no Brasil) quanto por parte do Governo quando planeja a ação estatal da legislação.

Dentro deste contexto, foi elaborado no Ministério da Justiça, através da *Direction Générale des Affaires Législatives*, o *Guide de Rédaction Législative* de autoria de Richard Tremblay (legista), Rachel Journeault (legista) e Jacques Lagacé (lingüista especialista em linguagem jurídica).

Cumprе ressaltar, que a elaboração deste guia ao mesmo tempo em que revela um aprimorado instrumento de *legislative drafting*, por outro lado, também expressa a síntese do bijuridismo canadense ao considerar os usos legislativos. Esse mesmo bijuridismo favorece o ambiente de problematização sobre aqueles usos legislativos com o fim de uma efetiva melhoria no círculo normativo, expressa na definição de critérios para uma construção legislativa coerente.

Evidencia-se, assim, uma tendência na *Civil Law* (canadense e brasileira) de trazer as questões de *legislative drafting* para dentro do Governo. No caso do Brasil, uma análise da produção legislativa do Congresso Nacional em 2004 revela que cerca de 6%⁵ das leis elaboradas foram de iniciativa dos parlamentares.

No Canadá, os órgãos de suporte à atividade legislativa fazem uma apurada justificativa da ação estatal expressa na atividade de legislação. Esta importância política dada a todas as variáveis que cercam a produção do Direito orienta o trabalho do *Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel* da *House of Commons*. Neste contexto, a preocupação com o conhecimento real do Direito pelos canadenses pode também ter como exemplo, o modo do *legislative drafting* do bijuridismo: dois legistas, um anglófono e outro francófono, ao mesmo tempo, munidos de todas aquelas informações, redigem os projetos de lei.

A linguagem jurídica expressa a visão de mundo prevalente sobre uma dada questão. E obviamente, a língua é o meio pelo qual aquela visão é descrita na norma e prescrita nas regras. A ALCA, pode então se valer, da experiência canadense em *legislative drafting* em razão do grau de refinamento da uniformização da linguagem jurídica em razão do bijuridismo.

⁵ Dados do Senado Federal brasileiro

A análise acerca da ação estatal de cunho legislativo dentro do Governo canadense (neste caso temos em mente a experiência federal e a de Quebec) utiliza o instrumento do memorial. Trata-se de uma justificativa para a proposta de medidas de caráter legislativo, que não exceda três páginas (*Ministère du Conseil Exécutif*) e se divide numa parte acessível ao público e outra confidencial. A estrutura desse modelo de análise de impacto divide-se basicamente nos seguintes itens (acessíveis ao público):

- I) Exposição da situação
- II) Leis existentes
- III) As soluções possíveis
- IV) As vantagens e inconvenientes de cada uma das soluções possíveis
- V) As implicações financeiras
- VI) As relações intergovernamentais
- VII) A consulta entre os ministérios envolvidos
- VIII) A consulta e a informação (interessados, grupos e população atingida)

A parte confidencial é composta por dois itens. O primeiro define quais informações serão protegidas pela lei sobre o acesso aos documentos dos organismos públicos e pela lei sobre proteção de dados pessoais. No Brasil a proteção da Privacy refere-se à normativa recente sobre a confidencialidade de dados comerciais. O segundo compreende um resumo das recomendações a ser submetida ao conselho dos ministros.

No caso da avaliação legislativa realizada pelo Ministério da Justiça (Canadá) o processo de elaboração da lei é dividido nas seguintes etapas⁶: fase preparatória⁷, fase de exame⁸, fase decisional⁹, intervenção do comitê

⁶ Cada uma dessas etapas porta uma check-list, vejamos os itens e variáveis apreciados.

⁷ Exame da situação e das orientações, análise comparativa, estudo de impacto, plano estratégico de comunicação aos administrados, consulta à secretaria de desregulamentação, consulta à secretaria dos órgãos administrativos, consulta aos ministérios e órgãos, projeto de memorial, nota explicativa, projeto de lei, decisão das autoridades, associação das diretorias de assuntos legislativos, envio do projeto de lei e memorial.

da legislação¹⁰, impressão e tradução¹¹, apresentação à Assembléia Nacional¹², consulta pública, adoção do princípio, estudo detalhado em comissão, parecer do relatório da comissão, adoção, sanção, entrada em vigor.

Uma seqüência detalhada de questões seguida por um modelo de exposição de motivos, caracteriza a avaliação legislativa brasileira. No âmbito do governo, também como no Canadá, o exame de faticidade / realizabilidade de atos normativos é regulado por decreto (*order*). Contudo, no Brasil, apenas o governo federal regula sobre a metodologia da legislação. O modelo canadense de avaliação é mais direto e objetivo, com restrições expressas quanto a dimensão: trata-se de uma autêntica check-list. Não há no modelo brasileiro qualquer menção à transparência da avaliação legislativa, ao acesso dos cidadãos às informações que motivaram a decisão de legislar. A situação é diferente no Congresso Nacional (Câmara do Deputados e Senado federal) visto que é público todo o processo legislativo. Evidencia-se que o grau do *legislative drafting* (formal e material) canadense é bastante elevado o que demonstra uma sofisticada atividade legislativa.

A elaboração do Acordo da ALCA desconsiderou não só o procedimento de avaliação legislativa, como também as condições para as estratégias em prol de um conhecimento real. Neste ponto, a experiência do Mercosul, em particular, da elaboração do Acordo, buscou

6 Cada uma dessas etapas porta uma check-list, vejamos os itens e variáveis apreciados.

7 Exame da situação e das orientações, análise comparativa, estudo de impacto, plano estratégico de comunicação aos administrados, consulta à secretaria de desregulamentação, consulta à secretaria dos órgãos administrativos, consulta aos ministérios e órgãos, projeto de memorial, nota explicativa, projeto de lei, decisão das autoridades, associação das diretorias de assuntos legislativos, envio do projeto de lei e memorial.

8 Revisão da diretoria de assuntos legislativos (menção às mudanças que tenham sido feitas), em razão do objeto do dossiê, pareceres podem ser solicitados por unidades especialidades do Ministério da Justiça, do Conselho do Tesouro, das secretarias e ministérios afetados, dos comitês ministeriais, da Secretaria do Comitê de Legislação, de outros ministérios e organismos.

9 Identificação da situação do dossiê: pareceres recebidos e dificuldades de coordenação assinalados, nota ao Ministro da Justiça (antes da Sessão do Conselho de Ministros), Inscrição na Ordem do Dia do Conselho de Ministros, decisão do Conselho de Ministros / Princípio e conteúdo do projeto de lei bem como a sua apresentação.

10 Envio do memorial, do projeto de lei e da decisão do Conselho pela Secretaria Geral, análise pela Secretaria do Comitê de Legislação, nota ao Ministro da Justiça (antes da Sessão do Comitê da Legislação) decisão do Comitê de legislação (possibilidade de endereçar questões ao Conselho de Ministros), exame das emendas propostas depois da apresentação do projeto de lei.

11 Serviço de Assembléia junto à Secretaria do Comitê de Legislação com a aprovação escrita do Primeiro Ministro e do Presidente do Comitê de Legislação.

12 Parecer encadernado (com o título do projeto) e com a aprovação escrita do líder parlamentar, leitura ou resumo das notas explicativas, adoção sem debate da moção.

normas claras e específicas que levaram em consideração o impacto das normas mercosulinas sobre os ordenamentos e as legislações nacionais. No Brasil, a publicidade das normas do Mercosul no diário oficial incrementa a sua publicidade, mesmo a despeito de um modelo obsoleto (e pouco atrativo) da publicidade de atos do governo, do parlamento e da função judiciária. Contudo há ainda o controle pouco eficiente sobre a incorporação de suas normas nos ordenamentos nacionais é um problema à sua plena consolidação, visto que não existe a aplicação direta nos ordenamentos nacionais.

O trabalho de harmonização no Canadá é coordenado pelo Ministro da Justiça, que por sua vez estabelece elos institucionais com o parlamento. Esta experiência seria de grande importância para a ALCA, na medida em que definiria a centralização, num só órgão (*Rules of Origin Committee*), de uma instância de incorporação e harmonização de normas jurídicas de origens diferentes.

A experiência do Mercosul porta algumas contribuições importantes para o processo de integração da ALCA, tais como a obrigatoriedade de vigência simultânea nos Estados-partes e a fixação de prazos para incorporação das normas do Acordo.

Contudo, diante do desnível relativo à cultura jurídica de avaliação legislativa entre o Brasil e o Canadá e dentro do contexto dos outros Estados-partes da ALCA, o papel da avaliação legislativa exige a adoção de um procedimento-standard, um modelo mínimo de exame de realizabilidade para as normas decorrentes do Acordo.

3. Construção do Consenso: transparência, participação e grupos de pressão.

A política da busca do consenso durante o processo de decisão legislativa caracteriza as atividades do Mercosul. Sua importância para o Brasil foi reforçada com o Governo Lula expressa pelo anúncio de entrada do Equador, Colômbia e Venezuela como os novos integrantes, e com a instalação de um Parlamento do Mercosul até 2006. Além disso, a política exterior do Brasil busca alianças notadamente, com a União Européia, a China, a África e a Índia.

Em janeiro de 2005 começam as negociações de um Acordo Mercosul-Canadá. A existência da assimetria entre os Estados-parte do

Mercosul justifica a necessidade do consenso. É preciso ressaltar que os Estados-parte no Mercosul apresentam uma maior identidade. No caso da ALCA as disparidades e assimetrias são maiores e por isso, a busca por um efetivo Consenso é essencial ao sucesso do Acordo.

3.1 Transparência

O Seminário o Brasil e a ALCA (*Seminar Brazil and FTAA*) foi realizado pela Câmara dos Deputados e o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, em 23 a 24 de outubro de 2001, em Brasília com o objetivo de discutir a formação proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas.

Naquela época, a agenda da ALCA previu o prazo de 10 anos para a implementação de todo o Acordo. Suas negociações deveriam estar concluídas em janeiro de 2005, data em que o Acordo deveria ser aprovado pelos Congressos dos Estados-parte. Além disso, os métodos e procedimentos necessários à execução do Acordo deveriam ter sido definidos até abril de 2001. A situação da ALCA, hoje, demonstra que ela pouco avançou. Dos pontos da agenda, o único parcialmente cumprido foi a redação da Terceira Minuta do Acordo, cuja confidencialidade foi anulada em 21 de novembro de 2003.

Já evidenciamos que o Acordo não se destaca pela clareza e muito menos pelo respeito à diversidade e assimetria entre os Estados-parte, o que repercute não só na legislação nacional de medidas protecionistas, mas em toda a reforma do Direito nacional necessária à eficácia do acordo.

A construção do consenso integra uma questão de interesse da metodologia da legislação, pois seu objetivo é otimizar as possibilidades de implementação e aceitação de regras. O controle sobre a oportunidade, a análise do impacto econômico-financeiro, a verificação da congruência entre os objetivos e os resultados fins da legislação são obtidas pela adequada projeção da legislação e visam a melhoria do círculo normativo. As regras e princípios oriundos do Acordo deverão ser incorporados e harmonizarem com as legislações nacionais que, por sua vez, apresentam graus diversos quanto à sofisticação do *legislative drafting*. Normas sobre a formação de outras normas, bem como de reforma do Direito nacional, devem levar em consideração o grau de complexidade da Ciência da Legislação, mas também a realidade normativa marcada pela inflação

legislativa e a ausência de consolidação. No plano pragmático isto significa duas coisas:

- I) O reconhecimento normativo de que os procedimentos-standards de participação da sociedade civil e setor produtivo devem estar claramente definidos no Acordo.
- II) A adoção de grupos de trabalho de especialistas em *legislative drafting*.

Tais ações poderiam melhorar o nível de eficiência da atuação material do Acordo. Não se pode esquecer que todo o processo de discussão deva prever e garantir a existência de documentação nas quatro línguas: inglês, espanhol, português e francês.

3.2 Participação

Nem todas as questões que envolvem a metodologia da legislação são capazes de melhorar a qualidade das regras objeto de sua atuação. É necessário uma maior atenção à sutil ligação entre os atores políticos e a produção do direito. A tática da legislação atua nesta interseção através do exame do procedimento legislativo, sob o ponto de vista externo, como contexto de suas relações com outros órgãos, identificando linhas de ação, orientação, fatores e variáveis de influência.

A tecnologia da informação consolidou um espaço tanto no Brasil quanto no Canadá no que se refere às possibilidades de consulta e de publicidade de procedimentos, ações governamentais e legislação.

Podemos identificar a presença de ferramentas telemáticas que propiciam a prestação de serviços públicos, o acesso a informações sobre a atividade governamental, a disponibilização de versões eletrônicas da legislação. Este quadro, com o avanço de uma Internet popular (acessível como os telefones públicos ou pontos comunitários) no caso do Brasil, cria condições para um estreitamento entre a sociedade civil e a governança de modo a engajá-la em processos de integração.

No caso dos parlamentares, a radiodifusão e as telecomunicações assumem singular papel para a implementação de condições para a participação na medida em que rádios e tevês se dedicam a documentar os trabalhos parlamentares levando aos cidadãos comuns informações antes restritas.

Uma experiência canadense particularmente elucidativa é o do trabalho desenvolvido pela *Law Commission*. Com o objetivo de atuar na reforma do direito e na melhoria das relações entre governança e cidadãos, universidades e grupos de pesquisa são chamados a contribuir também na construção de estratégias de aproximação entre cidadãos e a Law. As questões objeto do trabalho da Comissão do Direito são submetidas ao Parlamento e são objeto de manifestação do Ministro da Justiça.

3.3 Grupos de pressão (lobby)

Desde o início da década de 1980 a atividade lobby, reconhecida como legítima, é regulada por lei, tanto na atuação do Parlamento quanto nas Assembléias das províncias canadenses. O ano de 1998 marca a consolidação da necessidade de uma disciplina legal da ética no exercício do lobby.

O fenômeno dos grupos de pressão expresso por atividades profissionais cujo objetivo é exercer influência junto às instituições parlamentares, governamentais e municipais, caracteriza uma das formas de acesso àquelas instituições.

Um Acordo com a proporção do da ALCA porta um potencial de pressão bastante elevado. Por outro lado, a demanda por transparência e participação pode não passar de instrumento retórico se de fato, as variáveis de influência permanecem restritas aos setores de produção de grandes corporações, ou mesmo de Estados-membros cuja voz no plano prático, possua maior apelo ilocutivo.

Após o 11 de setembro de 2001, e a invasão do Iraque, o argumento da segurança parece ter se convertido em uma “abre-te Sésamo” (alusão ao comando vocal que provocava a abertura da caverna dos quarenta ladrões) capaz de justificar medidas que atingem várias ordens de interesse, a maioria, juridicamente tutelados.

No Brasil não há uma disciplina legal sobre a matéria, apesar da franca atividade de lobby cuja atuação, por vezes, ultrapassa a tênue linha que a separa da corrupção.

O Acordo da ALCA nada menciona a esse respeito. Contudo, diante da discrepância legislativa existente entre os Estados-parte, as conseqüências desse gap poderão ser sentidas em toda a atividade legislativa e de reforma do direito que a assinatura do tratado induzirá.

Um compromisso de uma legislação mínima na área de lobby é uma garantia a mais para as de transparência e participação.

Em setembro de 2004, no Parlamento canadense ocorreu a *National Conference on Legislative Drafting in Perspective* promovido pelo *Canadian Institute for the Administration of Justice (Law School – Montreal University)*. Em um evento com nove painéis, dois se ocuparam de uma questão com profundas implicações sobre a transparência e a participação: *ethics and draftings*. Das questões postas, três, são dignas de nota diante dos objetivos desse relatório: conflito de interesses, confidencialidade e padrões de comportamento.

4. A condução do processo de discussão nacional: condições para uma perspectiva material do *legislative drafting* do Acordo da ALCA.

O único documento produzido pela Câmara dos Deputados e fruto de uma discussão que incluiu políticos, teóricos, representantes do governo, jornalistas do Brasil, EUA e da OMC, data de 2002 e foi publicado somente em inglês.

Apesar do caráter restritivo do trato das informações desta ordem referentes à ALCA, o *Seminar Brazil and the FTAA* trouxe algumas informações que contradizem o argumento da não participação da sociedade civil em razão da falta de interesse. A pesquisa sobre *As Atitudes e Opiniões da População com Foco nas Relações Exteriores do Brasil* mostrou que 56,2% da população se declarou profundamente interessada nas atividades externas do Brasil, e que 73% dos entrevistados afirmaram que a prosperidade nacional aumentada deveria ser o objetivo maior da política externa do país¹³.

AALCA necessita de ganhar a agenda pública que defina claramente as enormes vantagens econômicas que porta, mas também toda a contrapartida que exige. Para isso, o desenvolvimento do processo precisa ser transparente, acessível e responsável. Sob a perspectiva da Legística, é necessária uma clareza quanto às medidas de consolidação, reforma do direito existente e modos de incorporação. Há, por exemplo, uma

¹³ Tese de doutorado de Dianilde Oliveira Holzacker – Universidade de São Paulo, citada por Marcos Cintra e Carlos Henrique Cardim – *Citizenship and International Relations* – Seminar Brazil and the FTAA.

discrepância entre os modelos jurídicos contratuais e suas garantias, em função da Common Law e das diferenças culturais, e o comércio exige certeza, previsibilidade e transparência. Não houve nenhuma discussão sobre *legislative drafting* através da adoção, por exemplo de grupos de trabalho.

O posicionamento do Canadá no debate do Canadá na ALCA foi bem diferente. Deve ser ressaltado que há uma preocupação com a clareza e a publicidade dos propósitos que justificam o seu ingresso na ALCA.

Em documento produzido em 1999, *O Acordo Livre das Américas: Em Direção a um Acordo Hemisférico no Interesse Canadense*, o Comitê de Assuntos Exteriores e Comércio Internacional deixou claro o interesse e os benefícios que a ALCA trarão ao Canadá. Entretanto, já naquele momento as recomendações feitas evidenciaram a preocupação com a aceitação social do Acordo por parte dos canadenses:

- I) O engajamento da sociedade civil nos países desenvolvidos.
- II) A consulta aos membros da federação já que os efeitos do Acordo atingem vários níveis internos de competência.
- III) Consulta ao parlamento ao mesmo tempo em que sedia um debate público da sociedade com audiências públicas que incluam também deputados dos estados membros e órgãos do governo.

O Bloco Québécois manifestou-se no sentido de se envolver em todos os estágios de negociação. Deve ser ressaltado que existe uma profunda relação entre o Quebec e a América Latina e Caribe, institucionalizada pela sua expressiva participação na COPA (Confederação Parlamentar das Américas), bem como por ligações construídas em âmbito da Direção das Relações Interparlamentares e Internacionais.

Além de uma ativa participação nas negociações, o Quebec sinalizou também, como recomendações:

- I) A exceção cultural e a promoção da diversidade cultural;
- II) O envolvimento da sociedade civil, que o processo de consulta como um todo fosse permanente, transparente e efetivo;
- III) Introduzir o debate comum;
- IV) Padrões mínimos para proteção ao meio ambiente;

V) A inclusão de uma cláusula social que providencie proteção adequada para trabalhadores de todas as Américas;

VI) Aprovação pela Casa dos Comuns e Assembléias provinciais;

Como se pode observar, princípios norteadores do Acordo foram discutidos já em 1999. Contudo, o processo de discussão prosseguiu e o governo do Canadá respondeu ao Relatório do Comitê Permanente em Assuntos Exteriores e Comércio Internacional acolhendo as recomendações já declinadas e acrescentou outras relativas ao acesso ao mercado, Agricultura, Serviços, Investimentos e Política de Concorrência, Concessões Governamentais, Propriedade Intelectual, Barreiras Técnicas ao Comércio, Pequenas Economias, Compensações Comerciais e Soluções de Controvérsias.

Prudência, eficiência, transparência e participação: estas são as lições canadenses, tanto na esfera da legitimidade, quanto no plano da análise do *legislative drafting* do Acordo da ALCA.

Não há sanções explícitas para garantir instrumentos da Ciência da Legislação, não seria necessário: no Canadá existe uma cultura jurídica neste ramo comprometida no plano retórico e no plano pragmático com os valores democráticos.

5. Conclusões¹⁴

1 A publicação de documentos referentes à ALCA em versões oficiais em inglês e espanhol foi desconsiderada identidade cultural e lingüística dos países de língua portuguesa e francesa, o que minimiza a efetividade dos princípios e regras relacionados à diversidade e à participação da sociedade na integração do processo.

14 Os artigos selecionados da Terceira Minuta da ALCA/ZLEA/FTTA obedeceram às palavras chaves a seguir elencadas:

- Acesso à informação / Access to information - Comitê de regras de origem sem mencionar legislative drafting / Committee of origin's rules without mentioning the legislative drafting - Confirmação das garantias obrigatórias de legislação / Confirmation of legislation's obligatory guarantees - Definições sobre a atividade legislativa / Definitions about the legislative activity - Definições das esferas políticas / Definition of political spheres - Definições dos procedimentos de interesse público / Definition of proceeding's public interests
 - Código de ética (corrupção) / Ethic code (corruption) - Focos de participação / Focus on participation - Garantias de uniformização / Guarantees' uniformization - Harmonização / Harmonization - Procedimentos de Interpretação e execução / Interpretation and execution proceeding - Reforma do Direito / Law Reform - Reforma do Direito e interesses públicos (transparência) / Law Reform and public interests (transparency) - Exigência para a Reforma do Direito (estratégias específicas para a eficácia do tratado) / Law Reform exigency (specific strategies for treaty's

- 2 O Canadá tem um importante papel no Acordo da ALCA, uma vez que a tradição da consolidação na harmonização advém do seu bilinguismo e seu bilinguismo.
- 3 A harmonização canadense e a consolidação técnica das normas podem contribuir para uma real democratização da informação de caráter jurídico intrínseco ao Acordo da ALCA, onde normas são endereçadas aos falantes de inglês, português, espanhol e francês.
- 4 O Acordo deve conter um capítulo específico para a elaboração, harmonização e consolidação de suas normas de uma maneira que permita uma maior clareza nas várias atividades legislativas (parlamentares e governamentais) dos países membros em face à desigualdade relativa aos métodos e técnicas usados na elaboração e consolidação das normas nacionais.
- 5 Os grupos de trabalho, comissões e autoridades estabeleceram no Acordo da ALCA que deveriam incluir em suas agendas de

efficacy) - Legislação sobre a ética dos servants civis / Legislation about the ethic of civil servants - Definições de « Legislação » (esfera nacional) / « Legislation » definitions (national sphere) - Condições para a atividade legislativa – uniformização / Legislative activity's condition – uniformization - Análise de impacto legislativa / Legislative analysis' impact – Legística como técnica de normatização / Legisprudence as a technique of normalization - Limitações na atividade legislativa – limitações para a interpretação do tratado / ALCA / Limitation to the legislative activity– limitations to the interpretation of the treaty / FTTA - Limitações na atividade legislativa / Limitations to the legislative activity - Reforma do Direito nacional / National Law Reform - Legislação nacional / National Legislation - Legislação Nacional / Obstáculos para o Comércio / National Legislation / Obstacles to the Trade - Otimização da publicidade da legislação Nacional que garanta a aplicação do tratado / National legislation's optimized publicity that guarantees the treaty's application - Necessidade de adotar cláusula específica para normas sobre comércio internacional na legislação brasileira / Necessity to adopt specific clause for norms about international trade in Brazilian legislation - Necessidade de modificar leis nacionais – avaliação legislativa da ALCA no direito brasileiro / Necessity to modify national laws – FTTA legislative evaluation in Brazilian Law - Necessidade do relatório sobre elaboração da lei / Necessity to report the legislative drafting (law/norms- Modificação de normas sem mencionar consolidação / Norms modification without mentioning consolidation - Normas de interpretação / Norms of interpretation - Normas de interpretação e legislação para garantir a harmonização / Norms of interpretation and legislation to guarantee the harmonization - Norma de interpretação. Exigência de eficácia / Norm of interpretation. Efficacy's exigency - Obrigação de relatório de lei prévia / Obligation to report the prevailing Law - Publicidade otimizada / Optimized publicity - Participação / Participation - Publicidade prévia / Previous publicity - Privacidade (não há leis no Brasil) / Privacy (no laws in Brazil) - Inquérito público e o conhecimento prévio da lei / Public inquiry and law's previous knowledge
 - Inquérito público e escuta pública / Public inquiry and public hearing- Participação pública / Public participation
 - Publicidade e tecnologia da informação / Publicity and information's technology -Publicidade e tecnologia da informação / Publicity and information's technology - Soluções das disputas da reforma / Reform disputes' solution
 - Clareza das regras / Rules' clearness - Consistência do sistema nos mais baixos estamentos da legislação / System's consistency on lower statements of legislation - Exigência da regulações técnicas / Technical regulations' exigency
 - Transparência (Inglês e Espanhol) / Transparency (English and Spanish) - Transparência na aplicação legislativa / Transparency in legislation's application - Efeitos do tratado na eficácia das normas nacionais / Treaty's effect on national norms' efficacy - Uniformização – Harmonização com o direito nacional / Uniformization – Harmonization with the national Law — Normas/Comércio Eletrônico (chave pública e privada) – Casa Civil / Norms/E-Commerce (public and private key) – Civilian Household.

discussão, a divulgação de estratégias e sistemas de trabalho que contemplassem o *legislative drafting* (e obviamente, a *Legisprudence*) e a adoção de modelos jurídicos comuns de elaboração, harmonização e consolidação da legislação nacional, em razão do assimetria entre os países membros no que se referia a utilização de métodos e técnicas de formação, consolidação e harmonização das regras.

- 6 É necessária que a adoção de regras de *legislative drafting* estejam sob a forma de acordos bi ou multilaterais para a harmonização entre o Mercosul e a legislação do Acordo da ALCA (e suas normas derivadas).
- 7 A melhoria da qualidade da divulgação da informação jurídica é essencial no processo de integração que inclua a participação da sociedade civil participativa, setor produtivo, congresso nacional e assembleias legislativas, na qual os procedimentos sejam mais claros (e, além disso, mais compreensíveis) e transparentes. A tecnologia da informação pode otimizar a transparência, mas esta estratégia deve contar também com uma publicidade oficial das normas mais eficiente, que objetive um real conhecimento das regras aplicáveis ao processo de integração.
- 8 O Brasil necessita regular sobre informações pessoais privadas, a atividade do lobby, além de organizar um grupo de trabalho vinculado ao Ministério da Justiça que, observando a experiência os procedimentos de outros países (o Canadá, por exemplo), possa construir uma discussão profícua que envolva o setor produtivo, a sociedade civil, a comunidade acadêmica e o Governo, como o desenvolvido pela Comissão de Direito canadense.
- 9 O Canadá e o Brasil têm condições privilegiadas de intercâmbio jurídico no ramo da Ciência da Legislação (*Legisprudence*), graças às origens comuns na construção dos seus respectivos sistemas de *Civil Law*. Ao mesmo tempo, isso facilitou o acesso à cultura jurídica canadense, e pôs o Canadá como precioso interlocutor para a compreensão do sistema de *Common Law* (circulação de modelos jurídicos).