

**A COOPERAÇÃO DO MERCOSUL PARA CONCRETIZAÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

**THE COOPERATION OF THE MERCOSUR FOR THE
IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS: CHALLENGES AND
POSSIBILITIES**

AGTTA CHRISTIE NUNES VASCONCELOS

Mestranda em Constitucionalização do Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Sergipe, Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Filosofia. Advogada. E-mail: agttachristievasconcelos@hotmail.com.

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

Pesquisador em estágio pós-doutoral junto ao Programa de Pós-graduação em Democracia e Direitos Humanos (IGC/CDH) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, bem ainda pesquisador concludente de pós-doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). É Doutor e Mestre em Direito, Estado e Cidadania, Professor do Programa de Pós-graduação stricto sensu e da graduação da Universidade Federal de Sergipe. Professor do Programa de Pós-graduação stricto sensu e graduação da Universidade Tiradentes. Autor de diversas obras e artigos jurídicos. Promotor de Justiça em Sergipe. hcardoso@ufs.br

RESUMO

O Mercosul representa importante organismo internacional para o continente americano, posto que, além de suas finalidades institucionais para o desenvolvimento econômico e independência dos Estados Partes, também resguarda a proteção dos

direitos humanos em seus compromissos. O bloco apresenta mecanismos importantes para promoção dos direitos fundamentais, porém os mesmos são obstaculizados por sua estrutura, o que implica a ausência de reconhecimento formal deste organismo como integrante do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Como a cooperação mercosulina não pode ser negligenciada, o presente trabalho, mesmo que sucintamente, analisa o comportamento deste organismo frente aos sistemas internacionais e sua atuação na proteção desses direitos. E por meio do método dedutivo, a partir de um levantamento bibliográfico, em obras e periódicos pertinentes à temática, é desenvolvida a discussão acerca da importância do bloco regional do Mercosul no engajamento para salvaguarda dos direitos humanos concluindo quais são seus desafios e possibilidades. O escrito é composto por introdução do tema, 03 (três) capítulos e a seção contendo as considerações finais.

PALAVRAS-CHAVES: Mercosul; Direitos Humanos; Desafios; Possibilidades.

ABSTRACT

The MERCOSUR represents an important international organism for the American continent, since, in addition to their institutional purposes for economic development and the independence of States Parties, also safeguards the protection of human rights in their commitments. The block has important mechanisms for the promotion of the fundamental rights, but they are hampered by their structure, which implies the absence of formal recognition of this organism as a member of the international system for the protection of human rights. As the Mercosur's cooperation cannot be neglected, the present work, even though briefly, analyzes the behavior of this agency to the international systems and their practice in the protection of these rights. And by means of deductive method, from a bibliographical survey, in books and periodicals relevant to the subject is developed the discussion about the importance of the regional block Mercosur in the engagement for the protection of human rights concluding what are their challenges and possibilities. The writing consists of the introduction of the theme, 03 (three) chapters and the section containing the final considerations.

KEYWORDS: Mercosur; Human Rights; Challenges; Possibilities.

INTRODUÇÃO

O atual nível de globalização testemunhado pelo mundo impede que qualquer organismo internacional seja indiferente à temática dos direitos humanos. A proteção e o respeito das garantias básicas dos indivíduos devem ser o fim último das relações entre os Estados, além dos principais objetivos das instituições mundiais, dentro de suas mais variadas perspectivas. De modo que o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), embora não haja sido especificamente instituído para concretização ou promoção dos direitos humanos, deve orientar suas políticas de atuação para sua salvaguarda.

A atenção aos direitos humanos pelo Mercado Comum do Sul não guarda marcas em sua formação. Ao contrário do posicionamento experimentado atualmente, seu documento constitutivo delineava o campo de atuação, os principais objetivos e os compromissos, sem, contudo, apresentar sua sub-rogação aos direitos universais já há muito consagrados no cenário internacional da época. O mais próximo do compromisso com os povos é a justificativa da necessidade de aceleração dos processos de desenvolvimento econômico com justiça social presente no preâmbulo do acordo.

Durante atuação do MERCOSUL frente ao cenário mundial e em relação aos seus Estados Partes e Associados, a proteção aos direitos humanos foi aos poucos sendo implementada em sua pauta de trabalho. Aos poucos, a restrita atuação do mercado comum mostrava firme engajamento com a adoção de políticas compatibilizadas com o direito fundamental, mesmo diante de suas limitações estruturais e finalísticas.

Além do implemento dos direitos humanos como valor norteador das políticas, medidas efetivas orientaram as transformações deste organismo sub-regional da Organização dos Estados Americanos. Mudanças em seu parlamento passaram a permitir o registro de denúncia por parte dos cidadãos do bloco. Ademais, em suas periódicas deliberações foram incluídas recomendações para promoção desses direitos. Não menos importante, o MERCOSUL estabeleceu instituto voltado aos

direitos humanos, destinado à superação de transgressões ainda perpetradas pelos Estados Partes.

Em que pese a postura transcendente do MERCOSUL em favor da promoção dos direitos humanos, este não é reconhecido internacionalmente como um bloco destinado à sua promoção, muito menos como organismo regional da América meridional para sua defesa. Sob esta perspectiva, o presente trabalho destina-se à análise do organismo internacional “Mercado Comum do Sul”, bem como do seu comportamento em relação ao sistema internacional, em especial os sistemas de promoção aos direitos humanos.

O trabalho encontra-se lastreado no método dedutivo, com desenvolvimento a partir de uma pesquisa bibliográfica em obras afins ao tema, e em produções periódicas que debatem as problemáticas aqui enfrentadas. A composição do texto apresentará o item I, intitulado “Organizações Internacionais e o MERCOSUL”; o item II, “A Estrutura do MERCOSUL e a Proteção dos Direitos Humanos”; o item III, “Os novos paradigmas do MERCOSUL na Defesa dos Direitos Humanos”; e a conclusão.

I- ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O MERCOSUL

Os principais sujeitos do Direito Internacional, tanto histórica quanto funcionalmente, são os Estados, seguidos pelas organizações internacionais, de modo que os homens, considerados individualmente, somente podem fazer-se representar internacionalmente por meio de tais pessoas jurídicas. Ocorre que, por vezes, os Estados são negligentes em admitir a falha de suas instituições, o que implica o direcionamento das denúncias, no âmbito internacional, aos sistemas regionais em que estão inseridos. Neste sentido, o MERCOSUL, na qualidade de organismo sub-regional, é o que mais se insere na realidade da América Latina.

Mundialmente, existem organizações voltadas à fiscalização e promoção das mais variadas dimensões do desenvolvimento dos seres humanos, destinadas a promover a ciência, a educação, a cultura, o desenvolvimento, a economia, a saúde, o comércio, o trabalho, ou os direitos fundamentais. Outras, porém, possuem dimensões regionais, nas quais “a integração ocorre entre Estados que se unem a Estados próximos tendo a integração facilitada por aspectos como a proximidade geográfica, os interesses comuns e as facilidades de integração de estruturas de produção” (VARELLA, 2009, p.339).

Esclarece Fernando Furlan (2010) que não existe consenso doutrinário sobre a formação dos blocos regionais: parte acredita se tratar de um fenômeno decorrente da globalização, que inclusive corroboraria com sua existência; outra parte acredita se tratar de um contraponto. Invariavelmente, o fim último das agremiações decorre da inviabilidade do insulamento, sendo impossível a indiferença à tendência de intensificação dos fluxos internacionais diante dos riscos do unitarismo (Op. cit.).

Dentro da perspectiva associativa, é imperiosa a distinção do comportamento dos grupos internacionais com seus Estados formadores, seja no âmbito global ou regional. As organizações podem possuir natureza supranacional ou intergovernamental, cuja distinção é bem pontuada por Jeanlise Velloso Couto (2006, p.270) ao defender que:

A diferença entre supranacionalidade e intergovernamentabilidade é substancial. Enquanto na instituição supranacional, a exemplo da Comunidade Europeia, há uma conjugação de interesses comuns e uma subordinação das unidades em relação todo integrado no qual os elementos no qual os elementos anteriormente nacionais se agrupam em uma unidade autônoma e independente; na instituição intergovernamental, há a conjugação de interesses comuns que se estruturam em uma instituição de mecanismos compartilhados. O fundamento de intergovernamentabilidade é de defesa à soberania estatal. Algo questionável quando se fala em integração regional, pois cabe mais, neste caso, a ideia de soberania relativa e compartilhada.

A postura adotada pelo organismo internacional pode ser ainda categorizada a partir do Direito Internacional sob o paradigma do Direito Comunitário e do Direito de Integração. É comunitário o sistema resultado da união entre Estados que possui normas próprias, numa ordem supranacional, com aplicabilidade imediata nas ordens internas de seus membros, como resultado da mitigação parcial de sua soberania (LEWANDOWSKI, 1997). O sistema integracional, por seu turno, é conceituado residualmente, e corresponde a associação de Estados que se mantêm independentes frente às determinações dos blocos, por conclusão suas normas possuem natureza intergovernamental, por necessitarem de recepção pela ordem interna de seus membros (ROCHA, 1999).

Um dos mais antigos organismos regionais é a OEA (Organização dos Estados Americanos), fundada em 1948, por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, logo após a criação da Organização das Nações Unidas. Congrega 35 estados independentes da América (OEA, 2016) e possui com fins precípuos a promoção da ordem de paz, de justiça e de solidariedade em defesa da

soberania e independência de seus membros, conforme o art.1º da Carta da OEA. Trata-se de uma organização supranacional, todavia não possui poder interventivo em assuntos da jurisdição interna dos Estados membros (Op. cit).

A principal atuação da OEA é desenvolvida através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que é um de seus órgãos autônomos criado em 1959 com fim de promoção e proteção dos direitos fundamentais no continente americano (OEA, 2016). É resultado de sua atuação um dos mais importantes documentos para salvaguarda dos direitos humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, celebrado em 1969 (PIOVESAN, 2016). A Comissão, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, estabelecida em 1979, sendo esta uma instituição judiciária autônoma, compõem o Sistema Regional Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (OEA, 1979).

A representação americana no cenário internacional, porém, não está restrita à atuação da OEA. Outros organismos internacionais com atuação mais específica prestam-se à proteção dos interesses dos Estados Americanos, denominados sub-regionais¹. Dentre tais organismos, merece particular citação o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, um organismo regional econômico, que congrega aproximadamente metade dos membros da OEA, estes os Estados situados geograficamente na área austral do continente americano.

Os Estados sulinos guardam particularidades históricas, econômicas e sociais comuns entre si, não tão bem representadas pelo bloco da OEA, no qual a única condição comum a todos os membros é a geográfica, de modo que a profunda heterogeneidade dificulta a adoção de medidas gerais para o grupo. Dessa forma, o MERCOSUL é estabelecido como organismo para o desenvolvimento e representação desses países, como forma de coesão de suas soberanias. Para Paulo B. Casella (1996), a formação do mercado comum do sul está expressa:

Além de mera política comercial do nacionalismo político, manifesta-se de modos muito mais variados e frequentes de que este. Pode-se (...) detectar

¹ Os organismos internacionais identificados como sub-regionais e vinculados à Organização dos Estados Americanos são: Associação dos Estados do Caribe – AEC; Associação Latino-Americana de Integração – ALADI; Comunidade Andina; Comunidade do Caribe; Grupo do Rio; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA; Organização dos Estados do Caribe Oriental – OECS; Parlamento Latino-Americano; Sistema de Integração Centro-Americana – SICA; Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe e MERCOSUL. Informação disponível no site eletrônico da OEA: http://www.oas.org/pt/sobre/organizacoes_subregionais.asp. Acesso em: 02 jul. 2016.

sua ocorrência na medida em que se favorece a independência econômica do Estado, mesmo ao preço do desenvolvimento, apresentando-se este como fundamento e expressão da liberdade e da soberania nacionais. (CASELLA, 1996, p.30)

A formação do MERCOSUL, que inicialmente possuía caráter político, extrapolou seus objetivos, e hoje abrange, sob seu modelo de cooperação, contribuições em matéria de segurança internacional, assuntos judiciais e educação (FURLAN, 2010). No âmbito econômico, de forma geral, são pouquíssimas exceções à livre-circulação de mercadorias entre os parceiros. O comércio intrablocos e interblocos cresce de maneira expressiva (Op. cit.).

A melhor compreensão do comportamento internacional do MERCOSUL impõe a observação do modelo empregado em sua estrutura, qual seja o intergovernamental. A natureza integracionista do mercado comum parte da acomodação das acentuadas desigualdades dos Estados Partes, não havendo subordinação dos interesses dos membros ao do MERCOSUL, além de proporcionar liberdade nas negociações diplomáticas (GOMES, 2007). Os inconvenientes da intergovernabilidade, porém, não podem ser ocultados e tratam-se da limitação a um maior aprofundamento integracionista, de modo que não há uma jurisprudência do bloco que possa servir como referencial para as políticas a serem adotadas, assim como os Estados Partes podem descumprir suas normas invocando sua soberania (Op. cit.).

Marcelo Mariano (2000), ao analisar o modelo mercosulino, reflete que:

Por meio da intergovernamentalidade os governos tentam se preservar como protagonistas exclusivos, a partir de um sistema de decisão baseado no consenso, alcançado pela negociação de mínimos denominadores comuns, e de uma expansão controlada da agenda oficial do Mercosul (MARIANO, 2000, p.96).

Como consequência, as deliberações e normatizações do bloco não possuem eficácia imediata para os Estados Partes, todavia, por decorrerem de um processo lastreado pela unanimidade, presume-se ao menos a concordância com seu conteúdo. A atuação do MERCOSUL apresenta especificidades que extrapolam sua atuação internacional, somente podendo ser compreendidas integralmente se conhecida a sua estrutura interna, inclusive para que sejam entendidos seus mecanismos para efetivação dos direitos humanos.

II- A ESTRUTURA DO MERCOSUL E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A repercussão mundial dos direitos humanos reflete sobremaneira seu relativismo. Os estados e organismos internacionais somente podem promover a proteção dos direitos a partir de suas realidades. O MERCOSUL não destoa à regra e apresenta uma estrutura para o desenvolvimento econômico compatível os preceitos de dignidade humana. Na qualidade de um organismo internacional sub-regional, reflete por consequência as demandas suportadas pelos Estados que representa. Dessa forma, sua estrutura deve ser detalhada para que se possa analisar sua atuação.

Primeiro, é preciso apresentar sua identificação internacional, nada mais sendo do que uma pessoa jurídica internacional. Por consequência, a formação desse bloco é resultado da celebração do Tratado de Assunção, documento internacional assinado em 26 de março de 1991, tendo inicialmente como Estados-partes Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai (BRASIL, 2003). Seu surgimento esteve ligado ao desenvolvimento progressivo da América Latina, como proposto pelo Tratado de Montevideu, 1980, responsável por criar a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, precursor do mercado comum (1980).

Historicamente, ainda convém listar como antecedente a Declaração de Iguazu, assinada em 30 de novembro de 1985 entre Brasil e Argentina, com fins de fomentar uma política de aproximação entre os dois países. Outro marco importante ocorreu em 1986, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, sendo sucedido pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – TCD, responsável por prever a existência de um espaço econômico comum (OLIVEIRA, 2003).

Uma vez finalmente constituído o MERCOSUL, sobrevieram diversas ampliações na formação e nos objetivos. A Venezuela passou a ser um dos Estados-partes desde 2012; a Bolívia encontra-se em processo de adesão desde 2012; o Chile em 1996, o Peru em 2003, a Colômbia e o Equador, ambos em 2004, a Guiana e o Suriname, ambos desde 2013, são estados associados (MERCOSUL, 2016).

A própria estruturação do MERCOSUL somente ocorreu em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto. O referido documento é responsável por definir a estrutura do mercado comum, como composto pelos: Conselho do Mercado comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);

Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Outros órgãos também implementados ao mercado comum são: o Tribunal Permanente de Revisão com instituído em 2002; assim como o Parlamento do MERCOSUL – PARLASUL implementado em 2005; também o IMS - Instituto Social do MERCOSUL em 2007; e finalmente o IPPDH – Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos estabelecido em 2009.

O Foro Consultivo Econômico e Social, como sugere sua nomenclatura, é órgão consultivo auxiliar do Grupo de Mercado Comum. O Tribunal Permanente de Revisão trata de uma instância jurisdicional permanente para garantia da correta aplicação e cumprimento dos instrumentos jurídicos fundamentais do processo de integração. Enquanto a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, por sua vez, possui atividades basicamente burocráticas (NASCIMENTO, 2006).

O Parlamento do MERCOSUL veio a substituir a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), tratando-se de um órgão unicameral, independente e autônomo, embora não seja dotado de capacidade normativa. No art.21 de seu Protocolo Constitutivo, que curiosamente é simplesmente denominado “Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL”, são apresentadas suas competências, sendo merecedora de especial destaque a capacidade de elaboração e publicação anual de relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL (Op. cit.).

O Conselho do Mercado Comum figura como superior dentre os órgãos, sendo responsável pela condução política do MERCOSUL, além de possuir atuação decisória, por meio de “decisões”, assim como o Grupo do Mercado Comum, responsável por velar pelo cumprimento normativo, com sua expressão através das “resoluções”. Também a Comissão de Comércio do MERCOSUL possui poder deliberativo, tendo como principal finalidade a aplicação dos instrumentos de política comercial, manifestando-se por meio dos “dispositivos”. Assim, o MERCOSUL, na qualidade de órgão internacional, desfruta de poder normativo por meio destes três órgãos, que gozam de competência para produzir as normas jurídicas derivadas (Op. cit.).

O Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos- IPPDH possui como finalidade a promoção de políticas públicas de direitos fundamentais como valor de integração dos países partes e associados ao MERCOSUL. Onde sua principal

política de ação está ligada à criação de políticas públicas regionais integradas no âmbito dos direitos humanos (MERCOSUL, 2016).

A atual formatação do MERCOSUL revela uma estrutura administrativa destinada à máxima concretização do fim integracionista, ressalvadas as particularidades decorrentes do modelo intergovernamental definido no art.2º de O Protocolo de Ouro Preto. Sob essa orientação, as negociações entre os Estados-partes são feitas diretamente, por não haver compartilhamento de soberania ou delimitação das áreas de competências (LUIZ, 2012). O processo deliberativo também suporta a influência da preservação da soberania dos Estados-partes através da exigência de unanimidade para as decisões, resguardando o poder de veto para o Estado que eventualmente não haja feito representar-se na votação (Op. cit.).

O consenso exigido para as decisões normativas expressaria a anuência prévia dos Estados-partes, de modo que a ausência de aplicação imediata não prejudicaria sua eficácia, sendo apenas de ordem burocrática o processo de internalização das normas do MERCOSUL pelos seus membros. Em termos práticos, nada impede que as partes invocando suas soberanias deixem de proceder seu reconhecimento. Tratando-se, portanto, de processo normativo condicionado².

Em reflexão ao comportamento das normas do MERCOSUL, importante a observação de Claudia Lyra Nascimento (2006) ao diagnosticar que:

As dificuldades no Mercosul quanto à sua produção normativa dizem respeito ao fato de grande parte de suas regras serem destituídas de eficácia direta e aplicabilidade imediata sobre as normas nacionais, em que a eficácia direta é a possibilidade de serem invocadas pelos particulares quanto aos direitos e obrigações judiciais quando houver sua violação, e a aplicabilidade imediata, a efetiva aplicação da norma, logo após sua publicação, sem necessidade de processo de reconhecimento ou incorporação no ordenamento jurídico nacional (NASCIMENTO, 2006, p.75).

Um histórico exemplo do comportamento das normas do MERCOSUL advém do sistema jurídico brasileiro no julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória 8.279-4 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1998). O referido pedido tinha como finalidade o cumprimento de Carga Rogatória passiva de caráter executivo com base no Protocolo de Medidas Cautelares de Ouro Preto, mesmo antes da promulgação

² O art.12 do Protocolo Constitutivo do MERCOSUL apresenta o prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional para adoção de procedimentos internos correspondentes para sua instrumentalização.

pelo decreto presidencial. A decisão unânime da Corte Maior negou provimento ao pedido pela ausência de observância aos Princípios do Efeito Direto e do Postulado da Aplicabilidade Imediata dos Tratados ou Convenções Internacionais.

Além da prática normativa e deliberativa do bloco mercosulino, também merece destaque a atuação consultiva promovida pelo Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL). Desde o ano de 2007, quando foi aprovado o seu Regimento interno, o mercado comum intensificou sua atuação no campo das declarações políticas e recomendações de normas, além de ter promovido diversas audiências públicas sobre importantes temas de integração (PARLASUL, 2016).

Outrossim, compete ao PARLASUL a recepção de petições, na qualidade de pedido ou queixa, a respeito de questões de interesse privado ou público, de qualquer particular, esta pessoa física e jurídica, sobre atos e omissões do MERCOSUL, e o seu encaminhamento aos órgãos decisórios. As demandas podem expressar o questionamento quanto à aplicação do direito comunitário, ou representar o apelo para o posicionamento do MERCOSUL frente a uma questão específica.

A compreensão da estrutura mercosulina permite alcançar suas potencialidades, bem como seu perfil de atuação, para que, a partir delas, sejam apresentados seus desafios e possibilidades para a promoção e proteção dos direitos humanos em seu bloco.

III- OS NOVOS PARADIGMAS DO MERCOSUL NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Mesmo a proteção aos direitos humanos não estando capitaneada na carta constitutiva do MERCOSUL, impossível é a indiferença à temática frente ao processo de internacionalização de tais direitos. Estados e Organismos internacionais devem atenção aos seus postulados universais, sob pena de estar-se ofendendo os princípios básicos de convivência internacional. Principalmente, como ensina Eduardo Lorenzetti Marques (2000, p.537), pela natureza do bloco, em que “a criação de um Mercado Comum, no qual haverá liberdade de circulação de trabalhadores, produtos, serviços e capital, diferentes níveis de proteção dos direitos humanos nos Estados-membros, poderia gerar distorções no contexto integrativo”.

A partir da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, realizada em 1998, o bloco e seus Estados-partes expressamente comprometem-se com as declarações,

pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade, mesmo que até então não tivesse havido ratificação nacional por seus membros. Nessa oportunidade, direitos e coletivos, principalmente no âmbito social, são disciplinados pelo MERCOSUL, embora já há muito se verificasse sua atuação sob estes compromissos (MERCOSUL, 2016).

As manifestações de proteção internacional dos direitos humanos são desenvolvidas pelo mercado comum sob sua perspectiva cooperativa, tanto no âmbito de atuação internacional, quanto na internacionalização das medidas humanistas. Enquanto a proteção dos direitos fundamentais é internacionalmente desenvolvida sob duas dimensões: a) por meio dos parâmetros protetivos mínimos a serem observados pelos Estados e b) instância de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas (PIOVESAN, 2016).

Os parâmetros mínimos disciplinados nas cartas internacionais de direitos humanos necessitam de constante atualização normativa. Para tanto, o complexo arcabouço consultivo e deliberativo do MERCOSUL prescreve “decisões”, “recomendações” e “dispositivos” destinados a dirimir impasses, e em última instância tutelar o respeito dos direitos fundamentais pelos Estados-partes. De modo que seu arcabouço normativo fornece parâmetro para atuação de seus membros.

Os entraves apresentados à difusão das normas mercosulinas, e por consequência a dificuldade de dispersão de suas deliberações no âmbito dos direitos humanos, decorrem de seu modelo intergovernamental, quais sejam: 1) a ausência de recepção imediata pelos sistemas nacionais; 2) a ausência de um arcabouço jurisprudencial que seja capaz de uniformizar as jurisprudências existentes nos tribunais nacionais, no que diz respeito à aplicação dessas normas e 3) principalmente, ao caráter hierárquico das referidas normas frente às nacionais.

Embora o modelo mercosulino não permita, como regra, capacidade interventiva, sua atuação presente e combativa tem alcançado grandes avanços no âmbito do direito comunitário. Há inclusive manifestação expressa do MERCOSUL em mitigação ao modelo intergovernamental, hipótese prescrita para ruptura da ordem democrática pelos Estados-partes ou seus representantes, também denominada “cláusula democrática”, estabelecida por meio do Protocolo de Montevideu (USHUAIA II), celebrado em 2011. Precisamente no art.6º de USHUAIA II prevê-se a possibilidade do MERCOSUL proceder à suspensão do Estado-parte, por meio do fechamento das fronteiras, limitação do comércio, comunicações e fornecimento de

energia. Não limitada às medidas restritivas, também será de sua incumbência a promoção de esforços regionais e internacionais, em particular no âmbito das Nações Unidas, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática para a situação enfrentada por seu membro (MERCOSUL, 2016).

Outras práticas também se prestam ao caráter formador dos Estados-partes, sendo válida a citação da importante atuação do IPPDH – Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, órgão do MERCOSUL com a finalidade de promoção de políticas públicas de fomento aos direitos humanos. Dentro de sua cartilha de atuação, encontra-se a confecção de relatório, realização de seminários e a própria difusão de práticas para a ampla defesa dos direitos fundamentais.

O IPPDH também merece destaque por sua atuação na qualidade de instância de proteção aos direitos humanos, uma vez que expressa capacidade de encaminhar demandas ao Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. A primeira experiência do MERCOSUL frente à Corte Interamericana de Direitos Humanos foi em consulta sobre os “Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção”. Como resultado, foi editado o Parecer Consultivo (OC) nº21 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, responsável por expressar mais do que importantes avanços para temática debatida, mas concretamente ampliou o rol de possibilidade de atuação do MERCOSUL para proteção internacional dos direitos humanos (IPPDH,2016).

Ainda considerando a participação do MERCOSUL para proteção dos direitos humanos, merece destaque o sistema de petição junto ao PARLASUL – Parlamento do Sul, posto que representa no âmbito internacional uma instância na América do Sul para consultas e denúncias dos Estados Partes. Aliás, a própria integração entre os Estados figura como um forte instrumento de efetivação dos direitos humanos no plano internacional, na medida em que garante ao indivíduo uma proteção além dos limites jurisdicionais do seu país, tutelando-o, inclusive, contra as ações e omissões praticadas por este (MARQUES, 2000).

Os mecanismos e institutos mercosulinos para promoção dos direitos humanos inegavelmente colocam o bloco em posição de destacada frente à proteção internacional dos direitos humanos, e por consequência ratificam sua legitimidade enquanto mercado comum que se encontra orientado pelo paradigma do respeito aos direitos humanos. Já prenunciava Lorenzetti Marques (2000) a necessidade de

atenção aos Direitos Humanos para seu reconhecimento internacional, refletindo ser o MERCOSUL:

Uma pessoa de direito internacional bastante jovem. Apenas recentemente, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o qual expressamente concede personalidade jurídica à organização, é que cessou a celeuma sobre a sua situação jurídica internacional. Caso o Mercosul realmente esteja disposto a se consolidar enquanto uma pessoa de direito, ganhando o reconhecimento e o respeito da comunidade internacional, é necessário que, entre outras medidas, também assuma compromissos dignos de um sujeito de direito, os quais sem dúvida passam por uma clara e firme atuação na área da promoção e proteção dos direitos humanos (MARQUES, p. 535).

A atuação do MERCOSUL frente à defesa dos direitos humanos transcende os objetivos políticos de sua constituição, de modo que seus fins econômicos não comportam aceitação internacional sem a preocupação com as garantias sociais do homem (RAMOS, 2008). Sob esta perspectiva, é impossível a indiferença à atuação do mercado comum para defesa dos direitos humanos no âmbito internacional, estes que extrapolam a mera adequação normativa, mas se destinam para o próprio fortalecimento das instituições. Para melhor compreensão de seus objetivos, é urgente a transcrição dos objetivos apresentados no sítio do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (2016):

Los derechos humanos no sólo subyacen los instrumentos y espacios institucionales del MERCOSUR, sino que son incorporados con iniciativas concretas en la agenda de integración. Se procura construir y fortalecer una institucionalidad pública que impulse estrategias nacionales y regionales para avanzar en la agenda de derechos y ciudadanía, estimulando también la coordinación de políticas regionales en derechos humanos (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2016)

O MERCOSUL, mais do que um organismo cooperativo econômico, apresenta-se como verdadeiro representante sub-regional frente à OEA, e, mesmo com suas limitações estruturais, vem ao longo de seu desenvolvimento ampliando sua atenção aos direitos humanos. Conhecidas suas potencialidades e desafios para promoção desses direitos, é notória sua contribuição interna e internacional do bloco.

CONCLUSÃO

O processo de mundialização dos direitos humanos extrapola fronteiras, altera conceitos e adequa organismos, e, em relação ao MERCOSUL, humanizou seu

projeto de ampliação e independência econômica. Mais do que uma simples zona comercial, o mercado comum proporciona para seus Estados-partes e Associados a possibilidade de crescimento econômico com o conseqüente desenvolvimento social de suas nações.

Historicamente seus membros foram marcados pela subordinação e exploração por seus colonizadores, de modo que as mazelas e deficiências de seus povos foram agravadas, não comportando uma solução imediatista. Destarte, o compromisso do MERCOSUL assumido para o desenvolvimento da América do Sul, para além de suas metas tributárias, deve viabilizar o legítimo processo de maturação de suas economias, com o fortalecimento da nação e desenvolvimento da sociedade, e não o simples fomento de operações mercadológicas.

A ampliação do tema dos direitos humanos frente à agenda do bloco representou grande avanço para seu reconhecimento internacional, e principalmente para sua consolidação como organismo sub-regional da Organização dos Estados Americanos. Também para a comunidade internacional, a colaboração do MERCOSUL na proteção dos direitos humanos, por meio de normas, políticas e recomendações, permitiu a aproximação dos mecanismos de defesa da região meridional da América.

A estrutura e o modelo integracionista do MERCOSUL definem as possibilidades e os desafios para promoção efetiva dos direitos humanos, para além da teorização, sob os fins de uma engajada política de promoção e fiscalização. Suas deliberações, suas normas e seus relatórios representam mecanismos de aplicação das medidas humanistas. Mesmo se tratando de um bloco intergovernamental, cuja recepção de suas determinações é condicionada à aprovação específica, suas medidas alcançam considerável aplicação.

As próprias limitações à sua atuação aos poucos vão sendo mitigadas, e o modelo intergovernamental passa a comportar exceções, como a de intervenção aos Estados-partes para hipótese de ofensa aos sistemas democráticos internos. Deste modo, diversos preceitos dos blocos comunitários passam a ser identificados na atuação mercosulina, embora não seja possível seu enquadramento como supranacional, diante das possibilidades de reservas pelos Estados-partes.

Mais importantes do que suas dificuldades, são as suas potencialidades e os concretos instrumentos empregados na defesa dos direitos humanos, quais sejam: 1) o direito de petição junto ao PARLASUL, 2) a possibilidade de denúncia do

MERCOSUL perante os Sistemas Regionais e Globais de proteção aos direitos humanos, 3) os relatórios periódicos sobre a condição dos direitos humanos em seus Estados Partes, 4) a prerrogativa de consulta por seus Estados Partes.

Assim, o mercado comum, que representa âmbito internacional doze países, entre Estados Partes e Associados, para promoção do desenvolvimento econômico e social de seus povos, figura como importante organismo para proteção e promoção dos direitos humanos no âmbito regional da OEA. Numa era de aspiração para a composição de um tribunal mundial de direitos humanos, mostra-se uma medida menos complexa o fomento para que organismos sub-regionais, como o MERCOSUL, alcançassem uma atuação mais destacada na promoção dos direitos humanos, inclusive por meio de seu reconhecimento como organismo internacional integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

V- REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº4.604 de 21 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 56, entre os Governos da República da Bolívia, da República da Colômbia, da República Bolivariana da Venezuela, da República do Equador e da República do Peru, Países-membros da Comunidade Andina, e da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 6 dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4604.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Carta Rogatória n. 8.279-4 (Registro 1999-1)*. Carta Rogatória Passiva. Denegação de Exequatur. Protocolo de Medidas Cautelares (Ouro Preto – MG). Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 17/06/1998. 1998. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/it/frame.asp?processo=8279&classe=cr%2dagr&cod_classe=521&origem=it&recurso=0&tip_julgamento=m>. Acesso em 16 jul. 2016.

COUTO, Jeanlise Velloso. **A tributação no Mercosul**. In: CASELLA, Paulo Borba e VIEGAS

CASELLA, Paulo B. **Mercosul: Exigências e Perspectivas**. São Paulo: Editora LTr.1996.

GOMES, Eduardo Biacchi. **União Européia e Mercosul - Supranacionalidade versus Intergovernabilidade**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2335>. Acesso em jul 2016.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Direito Comunitário e Soberania: algumas reflexões**. *Revista da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo*. São Paulo. V.92.1997.

LUIZ, Denise de Souza. **Integração Jurídico-Social do Mercosul: a necessidade do estudo da “saúde pública” como um dos segmentos dos direitos sociais**. 3ª Reimpressão. Curitiba: Editora Juruá. 2012.

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. **Direitos humanos no Mercosul**. In: CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul, integração regional e globalização*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

MERCOSUL. *Mercado Comum Sul*. Dados gerais. Disponível em:
<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em 29 jun 2016.

_____. *Declaração Socialaboral do Mercosul*. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf>.
Acesso em 10 jul. 2016.

NASCIMENTO, Claudia Lyra. **O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. *Revista de informação legislativa*. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006. Disponível em:
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93272/Nascimento%20Cl%C3%A1udia.pdf?sequence=5>>. Acesso em 02 jul. 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. ***Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros***. São Paulo: Editora Unesp.2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Outubro de 1979. Disponível em: <
<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>>. Acesso em 12 jul 2016.

_____. *Organização dos Estados Americanos*. Disponível em: <
http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>.
Acesso em 12 jul.2016.

PARLASUL. **Parlamento Mercosul**. História. Disponível em:
<<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4495/1/parlasur/historia.html>>.
Acesso em 15 jul. 2016.

RAMOS, André de Carvalho. ***Direitos humanos na integração econômica: análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Europeia e Mercosul***. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Constituição, soberania e Mercosul**. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba, p. 13-60, v. 2, 1999.

VARELLA, Marcelo D., ***Direito Internacional Público***. São Paulo: Saraiva, 2009.