



A INTEGRAÇÃO QUE DEU CERTO: O MERCOSUL SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE INTEGRATION THAT WORKED OUT: MERCOSUR EFFECTIVE SOCIAL AND OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Cristiane Helena de Paula Lima Cabral

Doutoranda em Direito Público Internacional/Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Professora das Faculdades Kennedy
E-mail: crishelenalima@gmail.com
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Mayra Thais Silva Andrade

Mestranda em Direito Publico Internacional/Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Email: mayrathais@gmail.com
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Bruno Wanderley Junior*

Doutor em Direito/Universidade Federal de Minas Gerais
Professor Adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais
E-mail: bw.jr@uol.com.br
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

*Endereço: Bruno Wanderley Junior

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Público. Av. João Pinheiro, 100, sala 1102, Centro, CEP: 30.130-180 - Belo Horizonte, MG - Brasil.

Editora-chefe: Dra. Marlene Araújo de Carvalho/Faculdade Santo Agostinho

Artigo recebido em 25/08/2013. Última versão recebida em 13/09/2013. Aprovado em 14/09/2013.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pela Editora-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

RESUMO

O presente artigo tem o intuito de analisar o processo de integração da América do Sul, através do MERCOSUL, Mercado Comum do Sul, com vistas a exprimir que, apesar de um primeiro momento a integração ser baseada em um caráter econômico, esta não consegue se desenvolver se não forem adotadas políticas que procurem efetivar os direitos fundamentais. Através do levantamento da bibliografia especializada e de documentos oficiais, pretende-se demonstrar que o MERCOSUL Social é uma saída para o aprimoramento das relações entre os Estados partes e para a construção de um bloco forte baseado na observância de direitos dos cidadãos.

Palavras-chave: democracia; direitos fundamentais; integração social; MERCOSUL; observância.

ABSTRACT

This article aims to analyze the integration process in South America, through MERCOSUR, the Southern Common Market with a view to express that although at first integration is based on an economic character, it cannot develop if are not adopted policies that seek to enforce the fundamental rights. By surveying the specialized bibliography and official documents of the block, it is intended to demonstrate that the MERCOSUR Social is an output for enhancement of relations between States Parties and the building of a strong block based on respect for rights of citizens.

Keywords: democracy; fundamental rights; MERCOSUR; observance; social integration.

1. INTRODUÇÃO

A integração é uma realidade. Cada vez os países se integram e buscam alternativas para diminuir as suas assimetrias e permitir que ocorra um desenvolvimento, não só econômico, mas também social de todos os envolvidos nesse processo.

Na América do Sul, esse processo não poderia ser diferente. Percebemos, a cada dia que passa, o crescimento e ampliação do MERCOSUL – Mercado Comum do Sul, bloco econômico criado, em 1991, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Dentro dessa seara integracionista cabe destacar que todo o processo de integração, apesar de num primeiro momento se preocupar apenas com os aspectos econômicos, deve ponderar o lado social e principalmente, a participação social, seja através do cidadão ou da sua representação por sindicatos, associações, com vistas a permitir a concretização de direitos inerentes à sua condição de pessoa humana.

Diante disso, este artigo pretende analisar a contribuição que, o chamado MERCOSUL Social, seja através das Cúpulas Sociais ou do Programa Somos MERCOSUL, pode oferecer para o desenvolvimento e aprimoramento do processo de integração na América do Sul.

A abordagem se dará por um breve historio de criação do bloco, bem como da instituição das chamadas Cúpulas Sociais e dos trabalhos relativos ao alargamento da participação social no processo decisório, passando pelo principal vetor de todo esse sistema: a democracia e a sua efetivação através da criação do Parlamento do MERCOSUL.

Tudo isso, com o intuito de corroborar que, para a construção de um bloco de integração sólido, se faz necessária a real e efetiva participação de todos os atores envolvidos nesse processo.

2. MERCOSUL: aspirações da América do Sul para a criação de um bloco econômico de integração

A integração entre os países é algo que remonta ao XIV, quando os europeus tentaram, por diversas formas, diminuir as assimetrias entre os países. Na América Latina, o processo integracionista teve aspirações nos ideais libertadores de Símon Bolívar, sendo criada em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com objetivo de se alcançar uma União Aduaneira, introduzindo o conceito de cooperação regional.

Posteriormente, a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) ¹, criada em 1960, teve o intuito de instituir uma Zona de Livre Comércio².

Na América do Sul, impulsionados por essa nova conjuntura, Chile, Colômbia, Bolívia, Equador e Peru, instituíram, em 1969, o Pacto Andino, que teve a intenção de fortalecer a integração econômica nos países andinos, onde haveria a criação de uma tarifa única e a eliminação de barreiras alfandegárias.

Brasil e Argentina, na tentativa de diminuir as assimetrias entre os dois países, em 1986, firmam a “Ata para Integração Brasil/Argentina” ³. Posteriormente, e após diversos acordos de integração econômica, em 1991, é assinado no Paraguai, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção⁴, que criou MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

A integração regional entre os quatro países teve como condão a instituição de diretrizes capazes de, num prazo de três anos, estabelecer o mercado comum, onde todas as barreiras fossem vencidas. O bloco passaria a ter uma integração social, econômica e cultural.

Com vistas a garantir o seu desenvolvimento, o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, determinou que o MERCOSUL tivesse personalidade jurídica de Direito Internacional; isso significa que os órgãos do MERCOSUL emanam apenas as vontades dos Estados instituidores e não do próprio bloco.

O mesmo documento, apesar de permitir o aprimoramento dos órgãos mercosulinos, reforçando o caráter intergovernamental do bloco, dispôs que as normas produzidas pelo MERCOSUL adviriam tanto do Direito Originário⁵, quanto do Direito Derivado do bloco.

Cabe ressaltar que, apenas em 1994, o bloco demonstrou uma preocupação com a participação social, criando dois novos órgãos: a Comissão Parlamentar Conjunta (que foi substituída pelo Parlamento do MERCOSUL) e o Foro Consultivo Econômico Social.

Atualmente, a estrutura organizacional do MERCOSUL é composta pelo Conselho do Mercado Comum; Grupo do Mercado Comum; Comissão do Comércio do MERCOSUL; Parlamento do MERCOSUL; Foro Consultivo Econômico Social; Tribunal Permanente de Revisão e Secretaria Administrativa.

Todos os órgãos, com exceção da Secretaria Administrativa, proferem decisões que, apesar de serem revestidas de obrigatoriedade, necessitam passar por todo um processo burocrático de internalização que acabam por configurar um óbice para a ampliação e melhora do processo de integração mercosulino.

¹ Os países integrantes da ALALC eram: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Em 1967 aderiram Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

² A ALALC foi substituída pela ALADI em 1980 que procurou reforçar a supremacia dos interesses individuais dos Estados-partes. Porém, não obteve qualquer tipo de sucessos e veio a fracassar-se.

³ O acordo veio a ser assinado em 1988.

⁴ O Tratado de Assunção entrou em vigor em 1995.

⁵ As normas do Direito Originário seriam todos os tratados institutivos que deram fundamento ao bloco, assim como as normas que visam alargar a esfera de incidência do processo de integração. Por terem essa qualificação, entende-se que toda a norma inferior do MERCOSUL deve estar adequada às normas constantes nesses tratados.

Os próprios tratados estruturantes do MERCOSUL adotam um sistema de votação baseado na regra da unanimidade, significando que, para que as normas sejam efetivamente adotadas, as decisões devem contar com a anuência de todos os Estados Membros, predominando, na grande maioria das vezes, a própria vontade nacional. Por essas razões, o MERCOSUL acaba por ser considerado apenas um acordo em âmbito econômico, encontrando-se atualmente como uma União Aduaneira, com a criação de uma tarifa externa comum.

Por ocasião da X Reunião do Conselho do Mercado Comum (São Luís, 25 de junho de 1996), foi assinada a "Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL", além do Protocolo de Adesão da Bolívia e do Chile a tal Declaração, instrumento que traduz a plena vigência das instituições democráticas, condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL.

Atualmente, são integrantes do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (como Estado Membro) e Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru (como Estado – associado). O bloco passa a contar com mais 270 milhões de habitantes e um PIB em torno de U\$ 3 trilhões⁶.

Novos temas foram acrescentados à agenda do bloco, e o início desta nova trajetória pode ser percebido na Reunião do Conselho do Mercado Comum de julho de 1998, quando os Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e das Repúblicas da Bolívia e do Chile, assinaram o "Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático", por meio do qual os seis países reconhecem que a vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento dos processos de integração e que toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração regional.

Assim, percebe-se que, apesar de o bloco possuir um viés econômico, cabe ressaltar que, numa tentativa de se buscar um aperfeiçoamento no processo de integração e na adoção de medidas para se concretizar o Mercado Comum, cada vez mais, discute-se a integração pelo viés social e democrático, conforme se passará a discutir nos próximos itens.

⁶ Informações disponíveis em: <<http://blog.planalto.gov.br/entrada-da-venezuela-no-mercosul-tem-significado-historico-afirma-dilma/>>. Acesso em 28 abr. 2013.

3. A DEMOCRACIA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO E SEU DESENVOLVIMENTO NO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Na segunda metade do século XX, insta salientar que as novas tecnologias surgidas como o rádio, televisões e outros aparelhos de comunicação favoreceram a troca de informações entre os Estados e suas sociedades. Assim, o ambiente tornou-se propício para a formação de grupos de interesses e organizações não governamentais na sociedade civil, propondo o debate entre governo e cidadãos sobre diversos temas como relação de trabalho; meio ambiente; participação política; entre outros.

As principais teorias elaboradas sobre o funcionamento da democracia e sua atuação no mundo são: a teoria elitista e a teoria crítica. A primeira teoria, hegemônica no momento pós 2ª Guerra Mundial, concebe a democracia como a competição organizada entre elites que lutam pelo direito de decidir em nome do corpo político e, portanto, defendem a existência de interesses e preferências pré-formadas. Tal teoria elaborou uma definição procedimental da democracia, como sendo um conjunto de regras que contribuem para a formação de governos e de se chegar a decisões (RIBEIRO, 2010). Assim, deve-se ter a participação de todos na escolha dos seus governantes.

Já a teoria elitista questiona o alcance do mecanismo eleitoral na representação de agendas e identidades específicas e como o único mecanismo de autorização nas democracias contemporâneas. Assim, defende outro processo de legitimação, cujas decisões deveriam ser construídas a partir da troca de razões, de modo a que se chegue a um resultado que atenda a todos que participam do processo de discussão (RIBEIRO, 2010).

Ressalta-se que a discussão sobre a expansão da democracia na segunda metade do século XX estava fundamentada na sua configuração estrutural e na sua relação com cidadãos (voto, participação). Neste passo, estava presente a tensão no debate entre a estrutura do capitalismo e da democracia, no que se refere à capacidade distributiva da democracia frente aos aspectos individualistas e liberais do capitalismo. Estudiosos sobre o tema defendiam o diálogo para a solução deste impasse, de modo a favorecer o avanço da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A importante questão levantada sobre a participação dos cidadãos na vida política de seu país seria um novo desafio e, ao mesmo tempo, o novo desenho para o avanço da democracia, principalmente nos países em desenvolvimento, nos quais as demandas da sociedade devem ser expostas e encaminhadas pelas sociedades locais aos seus governos, a fim de reduzir as desigualdades existentes.

Ao fim da Guerra Fria houve uma intensificação dos processos democráticos nos governos, mas, principalmente, na forma da democracia de baixa intensidade, ou democracia apenas representativa. Assim, a prática democrática restringia-se no exercício do direito ao voto em um representante candidato a algum cargo no governo, seguindo a ideologia de uma legenda ou coligação política. A grande barreira a ser superada para que o poder fosse exercido pelo povo soberano era o pensamento político de que a democracia é o voto e nada mais além, juntando isto, ao fato de que as corrupções e a falta de transparência dos governos neste período desacreditava os cidadãos de que estariam sendo representados por alguém no governo de seu país.

Em meio às discussões sobre a democracia e suas implicações nas estruturas governamentais tem-se o seu grande trunfo, pois aquela permite a criação de espaços onde se podem problematizar em público as condições de desigualdade da esfera privada e, portanto, permitir-se aos indivíduos questionar sua exclusão das ações governamentais (SANTOS; AVRITZER, 2002). Assim, defende-se a ideia de participação dos cidadãos num discurso racional para a formação de normas-ações (HABERMAS, 1995), favorecendo a construção do pluralismo político, no qual o exercício do poder emana dos métodos de argumentação, mobilização social e participação coletiva da sociedade envolvida.

O diálogo entre a representação e a participação local faz da democracia um instrumento de aproximação entre as demandas culturais, sociais, econômicas e política existentes na vida dos indivíduos e de seus governantes, numa estrutura crescente que vai desde os governos locais, passando pelos estados até alcançar o âmbito do governo federal. Exemplos dessa ação comunicativa percebem-se na formação de conselhos da sociedade civil e fóruns de discussão entre governados e governos.

Ressalta-se que a organização dos indivíduos por direitos civis, manifestações contra as guerras, movimentos pela paz, pela saúde do meio ambiente e por Direitos Humanos em prol de cidade, seu estado e seu país amplia as condições de melhoria das situações de desigualdades sociais e déficits econômicos que assolam a maioria dos governos, principalmente os governos da América Latina.

Verifica-se a ampliação da participação popular no ambiente político da América Latina, principalmente, após o movimento de redemocratização em vários países, ocorrido no final dos anos 80 e início dos anos 90, do século XX, em que houve maior conscientização das populações sobre a necessidade do diálogo e participação dos cidadãos para que suas demandas fossem objeto de análise pelos governos e, desta forma, atuem de modo a expandir a prática democrática para além do voto eleitoral.

As práticas de participação da sociedade civil no âmbito latino-americano são percebidas nos países como o Brasil, na criação de conselhos, e mecanismos de orçamento participativo, assim como estes foram criados pelos governos da Argentina, Peru e Venezuela.

Sobre a democracia na integração regional, tem-se que, a partir da década de 90 do século passado, os Estados da América do Sul apresentavam instabilidade política; muitos países passaram por um processo de redemocratização pós-ditaduras, que assolaram a maioria dos governos latinos (períodos de práticas nacionalistas e, por vezes, protecionistas em razão do déficit econômico-financeiro dos países periféricos frente às práticas liberais dos países centrais); assim, percebe-se que a maioria dos processos de integração regional ocorreu em concomitância às mudanças políticas, crises econômicas e sociais.

Em 1988, Brasil e Argentina formalizaram uma Comissão Parlamentar Conjunta de Integração para promover a democracia junto à atuação executiva além de agilizar os processos de integração dos Tratados firmados em favor da cooperação regional incipiente. Após negociações, instituiu-se o MERCOSUL em 1991. Criou-se a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), para promover a cooperação normativa entre os parlamentos nacionais e promover discussões sobre Direitos Humanos, Meio Ambiente, Cultura, Democracia, regulamentando essas áreas, para instituir garantias e obrigações no processo de integração.

Apesar dos esforços, a CPC não logrou êxito em suas atividades, tampouco agilizou os procedimentos de integralização das normas, sendo necessário seu remanejamento funcional para dar prosseguimento às ações do bloco. Como já exposto anteriormente neste artigo, para a promoção e defesa da democracia no âmbito do MERCOSUL, foi assinado o Protocolo de Ushuaia que favoreceu a expansão dos propósitos a serem delineados posteriormente ao Parlasul.

O Protocolo Constitutivo do referido parlamento foi aprovado pela Decisão nº 23, de 09 de dezembro de 2005 do CMC, que prevê as funções do PARLASUL, sendo estas: fortalecer a cooperação entre os parlamentos dos Estados Membros; agilizar a incorporação das normas do MERCOSUL ao ordenamento jurídico interno dos Estados Membros; propor projetos de normas ao CMC; elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais; representar os interesses dos cidadãos do bloco; zelar pela democracia no bloco (BRASIL, 2007). Verifica-se, assim, que não há no Parlasul a função legislativa, atuando, este, sob o crivo do posicionamento dos chefes de governo (MALAMUD; SOUSA, 2005).

Os parlamentares são indicados para assentos permanentes proporcionais à população dos Estados representados do MERCOSUL e, o artigo 6º, do Protocolo Constitutivo do Parlasul, dispõe que haverá eleições diretas, universais e secretas, para que os

cidadãos elejam seus representantes que atuarão durante um mandato de quatro anos, e podendo ser reeleitos (MAZZUOLI, 2009).

Sobre a participação de grupos políticos, conforme o Regimento Interno (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007) do Parlasul, um grupo político deve ser integrado por, pelo menos, 10% de todos os parlamentares, se todos são da mesma nacionalidade; ou apresentar no mínimo cinco parlamentares, caso mais de um Estado-membro esteja representado.

Ressalta-se que o Parlasul encontra-se na fase final de transição (de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2014) e, conforme seu Protocolo Constitutivo (MAZZUOLI, 2009), está previsto que até 2014 os Estados Membros devem promover suas atividades eleitorais com vistas a possibilitar que os parlamentares destinados aos mandatos no Parlasul sejam eleitos de forma direta pelos cidadãos.

Discute-se sobre quais as implicações dessas eleições diretas ou até mesmo sua funcionalidade no âmbito dos Estados Membros, por possuírem tradição democrática recente; assim, afirma Dabène (2004): “A ausência de tradição parlamentar na região, e o descrédito profundo que atinge as classes políticas fazem duvidar do poder de legitimação do Parlamento.” (DABÈNE, 2004, p. 127, tradução nossa)⁷.

O Parlasul possui comissões permanentes especializadas em temas diversos relacionados à demanda da sociedade mercosulina. Tal órgão atua, ainda, em parceria com outros do MERCOSUL. Neste sentido, o Tribunal Permanente de Revisão possui função consultiva junto ao Parlasul, possibilitando um equilíbrio processual entre os órgãos, salientando que o TPR deverá seguir suas competências previstas em seu protocolo constitutivo (RIBEIRO, 2008). Suas funções se complementam, sendo uma a propositura de normas e outra a sua aplicação na solução de controvérsias diante dos casos apresentados à Corte na região sul-americana. A relação entre os dois órgãos é fundamental para a expansão da integração, pois ambos representam a institucionalização judiciária e legislativa no âmbito do MERCOSUL, sendo fruto do Programa de Trabalho “MERCOSUL Institucional” 2004-2006, proposto pelo CMC na Decisão nº 26/03.

Neste passo há, também, a ação conjunta entre o Parlasul e o Fórum Consultivo Econômico Social (FCES), que consiste na discussão de demandas econômicas e sociais em audiências públicas e debates semestrais junto a especialistas; assim, as assimetrias poderão se

⁷ “La ausencia de tradición parlamentaria en la región, y el descrédito profundo que golpea a las clases políticas, hacen dudar del potencial legitimador de un Parlamento.” (DABÈNE, 2004, p. 127).

reduzir pela aproximação do diálogo entre os Membros tornando o processo de integração mais dinâmico e próximo da sociedade envolvida.

Para reforçar o conhecimento da atuação do Parlasul junto à sociedade mercosulina, foi criado o Dia do MERCOSUL Cidadão, proposto pelo Parlasul, como o marco das eleições parlamentares simultâneas do referido órgãos nos Estados Membros, para aproximar as relações entre todos os envolvidos no processo de integração do bloco (MEDEIROS; LEITÃO *et. al.*, 2010).

Verifica-se que, para legitimar a atuação deste sistema político no bloco, necessária se faz a sua legitimação pela crença da sociedade mercosulina de que o Parlasul promoverá a aproximação entre as vontades expressas nas decisões dos governos envolvidos e os interesses da sociedade, portanto, tal reconhecimento a nível nacional e intergovernamental poderá favorecer a formação de uma identidade transnacional, visto que novos atores como grupos sociais e entes subnacionais poderão participar do processo de integração regional, por meio de sua representação (MEDEIROS; LEITÃO *et. al.*, 2010).

Não basta levar ao conhecimento dos Estados Membros do MERCOSUL as demandas sociais, culturais, ambientais ou comerciais em defasagem, pois urge o cumprimento do compromisso democrático pelo Parlasul. Para exigir tal cumprimento tem-se a formação de mecanismos de *Accountability*, ou seja, controle dos atos governamentais que devem ser exercidos com transparência, para que os interesses da sociedade envolvida sejam considerados no âmbito das decisões governamentais, o que diminui o déficit democrático (O'DONNELL, 2004).

Neste ponto, uma discussão se faz presente no que tange à distância entre um Parlamento de uma Organização Intergovernamental Regional e sua sociedade, assim entende o autor Andrew Moravcsik (2002), ao afirmar que não há o déficit democrático, vez que as constituições nacionais já preveem a fiscalização na atuação pública, sendo os Estados capazes de exigir respostas da atuação de um Parlamento transnacional (MEDEIROS; LEITÃO *et. al.*, 2010).

Já os autores Hix e Follesdal (2006) afirmam que há o déficit democrático vez que não há discussão de ideias e propostas apresentadas no âmbito dos blocos regionais, na medida em que não existem partidos políticos para que a sociedade envolvida opte por ideologias que possam representar suas demandas.

Tais questões estão em constante (re)formulação, não somente pelos tutelados do direito produzido no MERCOSUL, como também pelos diversos atores do cenário político

mundial, pois os reflexos da atuação do bloco sul-americano inserem-se na dinâmica das relações econômica globais, bem como de sua sociedade local.

O Parlasul desenvolve-se a passos lentos, porém as discussões sobre a representação da sociedade mercosulina, tutelada pelo bloco do MERCOSUL, são foco de fóruns de diálogos regionais ao longo dos anos. A ausência de poder legiferante não descarta o papel importante de atuação do Parlasul, pois este deve direcionar suas ações para que essas se unam às necessidades dos cidadãos, ou seja, ser o “porta voz” das exigências de transparência, prestação de contas e discussão sobre as demandas sociais, culturais e econômicas levadas ao MERCOSUL.

A proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, como a cidadania, educação, saúde, cultura e outros, precisa ser efetivada através das políticas públicas dos Estados tanto nas políticas internas, quanto na política regional. Assim, na próxima sessão serão discutidos o início e o desenvolvimento das políticas de proteção aos direitos fundamentais estabelecidas no âmbito do MERCOSUL.

4. EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS VIA MERCOSUL SOCIAL

A preocupação com a proteção dos direitos, não só humanos, mas também fundamentais, tem um importante marco que definiu novos paradigmas e novos contornos. O fim da Segunda Guerra Mundial e a consequente criação da Organização das Nações Unidas, culminando na assinatura, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, possibilitaram a inserção do indivíduo e a necessidade de observância às normas internas e internacionais passam a serem assuntos na agenda internacional.

Desde então, a ordem internacional contemporânea experimentou um inegável processo de humanização, que faz com que a pessoa humana e seus direitos fundamentais estejam diretamente contemplados em normas jurídicas internacionais.

Diante disso, pode-se afirmar que direitos fundamentais são “uma situação jurídica das pessoas perante os poderes públicos consagrada na Constituição”⁸ (ALEXANDRINO, 2007, p. 22).

⁸ O mesmo autor assegura que: “Os direitos fundamentais são necessariamente situações jurídicas: *fundamentais* (porque, definindo relações qualificadas do homem e do Estado, esses direitos desenham respostas a necessidades fundamentais e constantes do ser humano, relativas às esferas da existência, da autonomia e do poder); *universais* (ainda que se apresentem, por vezes, atribuídos a categorias particulares de pessoas, são direitos de todas as pessoas); *permanentes* (são direitos que não podem ser e deixar de ser, apenas se extingindo pela morte do respectivo titular por uma decisão de valor constituinte que suprime o direito); *pessoais* (estão estritamente ligados à pessoa, à sua vida e personalidade, sendo dela inseparáveis); *não patrimoniais* (são

Canotilho também corrobora com essa informação e assenta que: “direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente” (CANOTILHO, 2000, p. 393). Nesse sentido, cabe a todos os Estados a devida preocupação com a preservação e respeito desses direitos fundamentais que são de certa forma, inerentes a todos os cidadãos.

A ideia do MERCOSUL com um viés social e participativo não foi possível quando da criação do bloco, haja vista a conjuntura em que se encontravam todos os Estados Membros. Muitos ainda estavam consolidando a democracia interna (pois acabavam por se desvencilhar da ditadura militar) e o conservadorismo impediu que o bloco alcançasse uma integração mais arrojada, uma vez que havia a defesa do Estado mínimo e o combate à democracia.

Outro fator que prejudicou a consolidação do setor social no MERCOSUL foram as constantes crises econômicas que assolaram os Estados partes, estando todos no cenário de grandes privatizações de empresas e do setor público e da abertura do comércio para outras nações.

Em virtude disso, apesar de manter um PIB com mais de U\$ 3 trilhões, o MERCOSUL é formado por países com grandes desigualdades sociais e que enfrentam grandes problemas para diminuir as mazelas da sua população. A redução dessas assimetrias só ocorrerá se forem adotadas políticas públicas de distribuição de renda, geração de emprego, melhoria na saúde, educação e acesso ao saneamento básico.

Diante dessa triste realidade, seria relevante que houvesse políticas e diretrizes regionais, estabelecidas pelo MERCOSUL, na tentativa de romper essas barreiras e possibilitar o acesso de todos aos serviços mais básicos de sobrevivência.

Conforme já apresentado, o MERCOSUL, num primeiro momento, buscou apenas a integração econômica; no entanto, houve-se a necessidade de preservação dos direitos humanos e fundamentais de todos os envolvidos nesse processo de integração.

Sendo assim, o Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Ushuaia são textos fundamentais do bloco que estabelecem a preservação desses direitos. Apesar disso, o que se percebe na prática é uma inobservância dos tratados instituidores do MERCOSUL na efetivação dos direitos fundamentais, exercendo, nesse contexto, um papel

direitos insusceptíveis de avaliação pecuniária, razão pela qual são ainda intransmissíveis e inexploráveis); e *indisponíveis* (o caráter inalienável do direito vincula não só o Estado como o próprio titular, que não poderia, por exemplo, celebrar um contrato de escravidão). Cfr em: ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos fundamentais: introdução geral. Lisboa: Principia, 2007. p. 22.

importante, consoante com o já disposto, as atividades para promover os direitos fundamentais referentes à cidadania da sociedade mercosulina.

Assim, para efetivar a incorporação de temas para além da liberdade comercial no MERCOSUL, no ano de 2006, em Brasília, os chefes de Estados dos membros do bloco realizaram a I Cúpula Social⁹, hoje um componente fundamental da governança regional, com o objetivo de se discutir assuntos relacionados à sociedade civil e adoção de medidas para serem implementadas no âmbito dessa integração regional. Vale ressaltar que essas cúpulas sociais, desde a sua criação, passaram a ser realizadas em todos os Estados partes. Um dos expoentes mais importantes desse cenário é o programa “Somos MERCOSUL”, criado, em 2005, pelo Uruguai, no qual, demonstrou-se a atual preocupação do bloco, qual seja, a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação das sociedades civis¹⁰.

Na Declaração Final, documento estabelecido na reunião da I Cúpula Social, ficou definido que:

Propomos que os governos apoiem e estimulem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os Subgrupos de Trabalho e nas Reuniões Especializadas do MERCOSUL, e que sejam criados mecanismos para incorporá-las como observadoras no Grupo Mercado Comum (GMC) e no Conselho Mercado Comum. (BRASIL, 2007, p.16)¹¹

Importante destacar que, essas cúpulas sociais se inspiraram nos modelos de participação social desenvolvidos em âmbito interno, dentro dos Estados partes, como por exemplo, o orçamento participativo no Brasil e até mesmo do Fórum Social Mundial.

A ideia é demonstrar a relevância que os movimentos sociais possuem não só na gestão, mas também na implementação e acompanhamento das políticas públicas, reafirmando a democracia participativa e solidificando a democracia representativa. Nesse sentido, elas passam a ser espaços supranacionais de discussões, com temas regionais, que possuem primazia e relevância sobre os nacionais, ensejam o controle social e a valorização

⁹ As Cúpulas Sociais são espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, dos quais participam representantes dos movimentos sociais, dos governos e órgãos do MERCOSUL. Elas estão na décima edição e constituem a mais inovadora experiência de participação social já realizada no MERCOSUL. Cfr em: MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUER, Carolina; GOMENSORO, Frederico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) *Mercosur. 20 Anos*. Uruguai: CEFIR; 2011.

¹⁰ Mais informações em: BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. MERCOSUL Social e Participativo. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em 28 abr. 2013.

¹¹ Outras informações em: BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. MERCOSUL Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. – Brasília: Ibraes, 2007.

de uma cidadania ativa e legitimadora do processo de integração, dão transparência ao processo decisório, conferem adensamento da esfera pública regional na definição de políticas públicas e acesso a direitos sociais, e consolidam uma cultura democrática da integração¹².

Além desse programa, o Foro Consultivo Econômico e Social também é um forte exemplo da preocupação social do bloco com a participação de todos no processo de integração. E é nessa conjuntura, que se mostra imprescindível demonstrar o papel da democracia e a efetiva participação social para a concretização da integração regional e dos direitos fundamentais inerentes a todos os cidadãos.

Assim, as Cúpulas Sociais do MERCOSUL são importantes para a realização de atividades de discussão e elaboração de políticas de integração. Logo, os grupos da sociedade civil organizados, para dialogar com os governantes com a finalidade de levar as demandas sociais ao conhecimento deles, favorecem a promoção de políticas públicas regionais. Reúnem-se, pois, representantes de governos, parlamentos, centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades que abordam a defesa da economia solidária, direitos das mulheres, direitos humanos, meio ambiente, juventude, saúde, educação, cultura, esporte, entre outros.

Em dezembro de 2012, ocorreu a XIV Cúpula Social do MERCOSUL sobre a temática de Cidadania e Participação. Ao final dos três dias de reuniões foi concluída a Declaração de Brasília¹³ instrumento que consolida as 20 propostas emitidas pela sociedade civil mercosulina para a efetivação da democracia e participação no bloco.

Das ações exigidas dos Chefes de Estado dos países membros, como o resultado dos debates da XIV Cúpula Social do MERCOSUL¹⁴ destacam-se:

- a) Articular e divulgar, de forma educacional e pública, os trabalhos das Comissões de Verdade e Justiça, promovendo recursos materiais e humanos para o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL – IPPDDHHM atuar juntamente com as Secretarias de Direitos Humanos dos Estados Membros;
- b) Implementar o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul – PEAS, com metas e orçamento necessários para atuar na prevenção de violações de

¹² Cfr em: MARTINS, José Renato Vieira; ALBUQUERQUER, Carolina; GOMENSORO, Frederico. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) *Mercosur. 20 Años*. Uruguai: CEFIR; 2011.

¹³ Informações em: BRASIL. Declaração de Brasília. 14ª Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: < <http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 28 abr 2013.

¹⁴ *Op cit*

Direitos Humanos contra povos indígenas, migrantes, camponeses, afrodescendentes, jovens, crianças, mulheres e a diversidade de pessoas e coletivos vulneráveis em seus direitos;

- c) Implementar o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL para harmonizar as leis migratórias na região e verificar a situação dos imigrantes;
- d) Implementar a Unidade de Participação Social do MERCOSUL, responsável pelo acompanhamento das decisões das Cúpulas Sociais;
- e) Criar uma política regional de agricultura familiar sustentável e agroecológica que considere o conhecimento indígena, tradicional e tecnológico;
- f) Instituir o livre trânsito dos produtos e serviços da economia social, solidária e popular;
- g) Estabelecer políticas públicas de maior integração na cultura e educação com o ensino do português, espanhol, fortalecimento do guarani e dos povos originários, além de intensificar o intercâmbio de estudantes;
- h) Defender um marco civil da internet que garanta a neutralidade da rede e a liberdade de expressão; e construir um instituto de tecnologia social do MERCOSUL;
- i) Criar um mecanismo de participação social que defina, acompanhe e administre os projetos do FOCEM.

Assim, percebe-se que, contrário ao fundamento inicial do bloco de instituir apenas a integração econômica para a liberalização do comércio entre os Estados Membros, verifica-se que a abertura da agenda para o desenvolvimento da proteção dos direitos fundamentais da sociedade mercosulina significa o avanço da integração regional. O MERCOSUL, agora, atua não somente pelas funções técnicas dos órgãos relacionadas à estrutura do bloco, mas também pelos cidadãos que iniciam uma jornada de conscientização da importância dessa integração para melhorar as suas condições sociais e culturais, além de atuarem juntamente aos Estados Membros, facilitando o acesso das demandas locais a esses e, assim, acrescentar o MERCOSUL social e participativo como modelo de política pública a ser implementada tanto no âmbito interno quanto regional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica da nova ordem mundial que intensificou no período pós Guerra Fria impulsionou um cenário de formação de redes de diálogos políticos, econômicos, sociais e culturais ao redor do mundo. No âmbito da América latina, os países em processo de redemocratização e na busca por independência econômica e financeira dos países centrais nas relações internacionais desenvolveram a cooperação regional sul, para impulsionar os países a reduzir as desigualdades sociais e expandir as economias a nível nacional e internacional.

Em meio à evolução das relações oriundas dos acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, que estavam em estágio político de redemocratização de seus governos após passarem pelo período de ditaduras militares, os Estados do Paraguai e Uruguai requereram a inclusão nesta integração, por perceberem a oportunidade de estreitar os laços políticos, buscando o desenvolvimento econômico ao se unirem em um bloco.

Deste modo, em 26 de março de 1991 foi instituído o MERCOSUL pela assinatura do Tratado de Assunção. O sistema do bloco foi fundamentado para promover a integração econômica mercantil, a União Aduaneira, *status* que possui algumas características, para posteriormente progredir para um Mercado Comum, objetivo ainda a ser realizado.

Entretanto, uma integração regional, que possua apenas objetivos econômicos e comerciais estabelecidos pelos governos dos Estados Membros, não prospera em sua totalidade, pois elementos importantes devem ser incluídos: os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, pelo desenvolvimento do compromisso democrático no MERCOSUL instituíram-se mecanismos que favorecem a aproximação da sociedade civil do processo de integração regional no qual está inserida no âmbito deste bloco, como Parlasul e o MERCOSUL Social.

Portanto, através do diálogo entre os grupos da sociedade civil – organizados em prol dos direitos fundamentais – e os governantes do MERCOSUL, as demandas dos cidadãos são levadas ao conhecimento dos Estados Membros para que haja a canalização dos esforços de integração com vista à redução das assimetrias existentes no bloco de modo a favorecer a sua expansão econômica, política, social e cultural.

6. REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, J. de M. **Direitos fundamentais: introdução geral**. Lisboa: Principia, 2007.

BRASIL. Blog do Planalto. 2012. <<http://blog.planalto.gov.br/entrada-da-venezuela-no-mercosul-tem-significado-historico-afirma-dilma/>>. Acesso em 28 abr. 2013.

BRASIL. **Declaração de Brasília**. 14ª Cúpula Social do MERCOSUL. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. **Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**. – Brasília: Ibraes, 2007.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. MERCOSUL Social e Participativo. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo>>. Acesso em 28 abr. 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direitos constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2007.

DABÈNE, O. “**La reactivación del Mercosur: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas**” in Oasis, n 10. Bogotá, p. 119-127, 2004.

FOLLESDAL, A.; HIX, S. **Why There Is A Democratic Deficit In The EU: A Response To Majone And Moravcsik**. Journal of Common Market Studies, Oxford, v. 44, n. 3, p. 533-562, 2006.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MALAMUD, A.; SOUZA, L. **Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292005000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 ago. 2012.

MARTINS, J. R. Vieira; ALBUQUERQUER, C.; GOMENSORO, F. O. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (coord.) **Mercosur. 20 Años**. Uruguai: CEFIR; 2011.

MAZZUOLI, V. de O. **Coletânea de Direito Internacional. Legislação do MERCOSUL**. 7. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2009.

MERCOSUL. **Parlamento do MERCOSUL - 2007**. Regimento Interno. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/parlamentoMercosul.html>. Acesso em: 29 ago. 2011.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre estrutura institucional do Mercosul** – Protocolo de Ouro Preto. 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ourop_p.asp#Capítulo_XII>. Acesso em 28 abr. 2013.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/1998_PROTOCOLO%20DE%20USHUAIA-Compromiso%20democr%C3%A1tico_port.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2013.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=10&channel=secretaria>>. Acesso em 28 abr. 2013.

MEDEIROS, M. et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 31-57, out. 2010.

MORAVCSIK, A. Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 40, n. 4, p. 603-624, 2002.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de La desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: <http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2012.

RIBEIRO, A. C. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. **Revista Interseções**. UERJ, v. 12, n. 2, 2010.

RIBEIRO, E. S. O Parlamento do MERCOSUL como recurso para a construção do Direito Comunitário. **Universitas Jus**. UNICEUB: v.16, p. 181-206, 2008.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.