

**DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A ATUAÇÃO DO MERCOSUL EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS****REGIONAL DEVELOPMENT AND INTEGRATION: THE ACTION OF MERCOSUR IN  
PUBLIC POLICIES ON HUMAN RIGHTS****DESARROLLO REGIONAL E INTEGRACIÓN: LA ACCIÓN DEL MERCOSUR EN LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS**<sup>1</sup>Luís Alexandre Carta Winter<sup>2</sup>Amanda Carolina Buttendorff Rodrigues Beckers**RESUMO**

Conduzido pela concepção de Estado pautada pela realidade social e na ideia de que os direitos humanos são uma construção que responde a uma necessidade da comunidade, o presente trabalho objetiva estudar brevemente de que forma os direitos humanos tem sido trabalhados no âmbito do MERCOSUL, considerando-se o fenômeno da internacionalização da salvaguarda aos direitos humanos, direito ao desenvolvimento e integração regional, variáveis ora apontadas. Metodologicamente, tem-se a utilização de pesquisa teórica na temática e de legislação sobre o objeto estudado.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; MERCOSUL; Desenvolvimento; Integração.

**ABSTRACT**

Based by the conception of state based on social reality and the idea that human rights are a construction that responds to a need of the community, the present work aims to study briefly how human rights have been worked within the scope of MERCOSUR, considering the phenomenon of internationalization of the safeguarding of human rights, right to development and regional integration, variables mentioned above. Methodologically, one has the use of theoretical research in the subject and of legislation on the studied object.

**Key words:** Human rights; MERCOSUR; Development; Integration.

**RESUMEN**

Impulsado pelo concepción del Estado y la realidad social la idea de que los derechos humanos son una construcción en respuesta a las necesidades de la comunidad, esta obra objetiva un breve estudio sobre las políticas en derechos humanos en ámbito del Mercosur, en vista del fenómeno de la internacionalización da protección de los derechos humanos, derecho al desarrollo y la integración regional, las variables identificada. Metodológicamente, se utilizó la investigación teórica sobre el tema y la legislación del tema estudiado.

**Palabras-clave:** Derechos humanos; MERCOSUR; Desarrollo; Integración.

<sup>1</sup> Doutor em Integração Latino Americana pela Universidade de São Paulo - PROLAM/USP, São Paulo (Brasil). Professor do Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC PR, Paraná (Brasil). E-mail: [luisalexandrecartawinter@yahoo.com.br](mailto:luisalexandrecartawinter@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC PR, Paraná (Brasil). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Avançados e Direito Internacional – NEADI/PUCPR, Paraná (Brasil). E-mail: [amandabeckers@gmail.com](mailto:amandabeckers@gmail.com)





## 1. INTRODUÇÃO

O ponto de partida do presente trabalho é a modificação paradigmática da função de Estado proposta por DEGUIT (2009, p.75), que trouxe uma nova concepção de Estado, pautada pela realidade social que até hoje se mostra atual, voltado para a natureza sociológica do fenômeno jurídico, afastando, assim, uma distância por décadas imposta por parte da doutrina, do direito, para com as demais ciências sociais.

É com base em sua propositura de um Estado voltado a função de existir e estreitamente ligada a uma regra social fundamentada, elemento unificador da sociedade, que se vislumbra a necessidade da integração regional entre os Estados e implementação de políticas públicas em direitos humanos, voltadas para áreas de demanda social, coadunando-se com o ideário de Arendt de que os direitos não nascem postos, mas são conquistados por meio de lutas sociais, diante de uma reivindicação moral, que ora se vislumbra: a reivindicação do direito a integração, instrumentalizada pela internacionalização da salvaguarda aos direitos humanos.

Nesta toada o estudo objetiva abordar a temática dos direitos humanos diante das novas necessidades sociais de integração regional, surgidas principalmente após a Segunda Guerra Mundial, diante de uma nova conjuntura que começava a se delinear no cenário mundial, inclusive nos países da América Latina, traçando então um paralelo entre a referida necessidade integracionista, o direito ao desenvolvimento e as políticas públicas em direitos humanos no âmbito internacional, para então analisar de que forma o MERCOSUL tem atuado frente a estas demandas.

Assim, consideradas a importância regional do bloco, a entrada de novos membros e a aproximação de outros e na sabença que desenvolvimento econômico só se alcança com desenvolvimento social e respeito aos direitos humanos, mostra-se de grande relevância o estudo da política de direitos humanos do bloco, com a grande pergunta: Qual a efetiva atuação do Mercosul em políticas públicas de direitos humanos?

Para poder responder esta questão, através de pesquisa teórica na temática e de legislação sobre o objeto estudado, utilizar-se-á da metodologia de dedutiva, trabalha-se desde a proteção dos direitos humanos, do direito ao desenvolvimento, e os direitos humanos no Mercosul, para chegar-se às políticas públicas.



## 2. A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DOS ENTES DE DIREITO INTERNACIONAL

No cenário pós Segunda Guerra Mundial, que contribuiu sobremaneira para reorientar a ordem internacional contemporânea, vem se consolidando a ideia de que temáticas relevantes para a sociedade global – tais como meio ambiente, direitos humanos, e paz universal – não mais podem ser abordados somente nos âmbitos de política interna dos Estados, já que são uma preocupação de todos os países.

A solidariedade da humanidade, pela relação e participação de suas necessidades e esforços e à unidade de origem e destino da espécie humana, exige que o bem a que se dirige a organização política seja compartilhado de certa maneira por todos os homens. É preciso superar a posição egoísta, para a qual tende naturalmente a ordem estatal e elevarmos numa visão mais ampla, ao bem comum da humanidade. O Estado se acha integrado na comunidade internacional, e é missão nacional de cada povo, que decide sua posição de equilíbrio na ordem total da humanidade (MEIRELES, 1991, p.48).

Desde então, verificou-se um esforço conjunto para a reconstrução dos direitos humanos e implementação e efetivação de políticas públicas nesta temática, a fim de que tais direitos não ficassem relegados à retórica, tornando-se letra morta dos documentos internacionais. A chamada internacionalização dos direitos é fenômeno sem volta, ao qual até os presentes dias, se sentem as consequências, sendo certo que “trata-se essencialmente de um direito de proteção, marcado por uma lógica própria, e voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados” (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.20).

Segundo PIOVESAN (2009, p.101) ocorreu uma verdadeira mudança de paradigma, a fim de converter os direitos humanos em tema ‘de legítimo interesse da comunidade internacional’, razão pela qual a proteção destes direitos não mais de se adstringe a jurisdição dos Estados, mas de outro lado, transcendendo as fronteiras, passando a ser objeto de proteção em âmbito internacional.

O processo de globalização dos direitos humanos implica uma nova dimensão do indivíduo, que passa a ser considerado sujeito de direito internacional, protegido juridicamente na esfera internacional. Ou seja, o modo como os Estados Nacionais tratam a questão dos direitos humanos repercute diretamente nas relações internacionais, não sendo mais apenas problema relacionado com a sua soberania (BACELLAR FILHO, 2003, p.166).

Não se pode olvidar que o momento histórico precedente, em que atos de violações graves aos direitos humanos por ocasião do holocausto – tidas para os agressores como



verdadeira ‘estratégia militar’ – fomentaram uma tímida, porém já existente, preocupação internacional com os direitos humanos.

Há que se partir da premissa levantada por Hannah ARENDT (2000, p.79) de que ‘os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer’, tratando-se, pois, de uma construção humana, que surge pela necessidade temporal de cada direito, tratando-se de um eterno processo de construção e reconstrução. Nesta medida, Norberto BOBBIO (1992, p.25) esclarece que desde então, “o maior problema dos direitos humanos hoje não é mais o de fundamentá-los e sim o de protegê-los”.

Nesta toada, o é patente que a questão da proteção aos direitos humanos não mais se adstringe ao domínio estatal, tampouco competência territorial, eis que tema de interesse internacional. Tal concepção trás a baila, importantes consequências, dentre as quais se destaca a revisão de noção tradicional de soberania, admitindo interveniências de organismos internacionais no plano nacional em se tratando de assuntos atinentes a esta temática, transitando a concepção hobbesiana de soberania para a concepção kantiana de soberania galgada no conceito de soberania universal (PIOVESAN In WERTHEIN, 2016, p.137).

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tida como parte da doutrina como marco de movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a consolidação desse tema de interesse geral da comunidade internacional. Tema este que desde o fim da Primeira Guerra, vinha sendo abordado pela Liga das Nações – ainda que com disposições de cunho mais teórico.

Foi sem dúvida com o surgimento da Organização das Nações Unidas – ONU e seus documentos até hoje pertinentes e atuais sobre o tema, que a preocupação internacional de consolidou, passando a permear diversos entes do direito internacional. A exemplo tem-se a Organização Internacional do Trabalho – OIT, que preconiza uma série de preceitos, via recomendações e convenções, para a salvaguarda dos direitos humanos no mundo do trabalho.

No mesmo sentido, verifica-se que não mais houve sujeito de direito internacional que não demonstrasse preocupação com o tema. Assim se deu com a Organização dos Estados Americanos – OEA, que implementou sistema próprio de proteção aos direitos humanos, a Organização de Unidade Africana, atual União Africana, que também com sistema de proteção a tais direitos, e tantos outros entes ora não elencados.

Verifica-se, pois, que embora o eixo norteador de tais organizações não esteja voltado primordialmente à temática dos direitos humanos, não se vislumbra mais possibilidade de



atuação delas sem implementação políticas de salvaguarda e efetivação de direitos humanos nos países participantes.

Diferente não tem sido nos blocos econômicos, cujo objetivo central permeia o desenvolvimento econômico e a integração regional dos Estados-membros. Verifica-se que, para tanto, tem eles diuturnamente a questão dos direitos humanos como preocupação em seu âmbito, necessitando atuar efetivamente a fim de implementar condições de atuação e desenvolvimento de seus projetos, não mais tendo os direitos humanos como premissa e ‘considerandos’ em mera discussão teórica, mas partindo para efetivação de tais direitos, em uma sociedade global que cada vez mais se vê envolvida com graves violações na área dos direitos humanos.

É neste contexto de novas ameaças, e de modificação do foco da discussão teórica para a efetiva proteção fática dos direitos humanos em âmbito global, que se vislumbra a necessidade de abordagem – e atuação efetiva – desta temática pelos organismos internacionais, tornando-se cada vez mais estreita a relação entre a salvaguarda dos referidos direitos por intermédio das políticas públicas e o desenvolvimento enquanto premissa da integração – conceito também recente que tem pautado políticas internas e internacionais, conforme se verá adiante.

### **3. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO PILAR DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Abandonada há tempos a ideia de crescimento econômico a qualquer custo, os países têm buscado alcançar o desenvolvimento, que visa além de simples exponenciais numéricos, diversos fatores que doravante serão abordados. Já não subsiste dúvida que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (FURTADO, 1968. p. 72).

A teoria de Amartya Sen, Desenvolvimento como Liberdade, estabelece que a qualidade de vida não pode ser medida unicamente pela riqueza de suas nações, mas pelas ‘liberdades individuais proporcionadas aos seus cidadãos’. O termo ‘liberdades’ utilizado pelo autor, em verdade, direitos, dentre os quais se destacam: liberdades políticas, oportunidades sociais, saúde, educação, entre outros que visem às necessidades básicas dos indivíduos, ou seja, direitos humanos fundamentais.

Verifica-se claramente a mudança de paradigma trazida pelo direito ao desenvolvimento que pressupõe uma dimensão coletiva de análise da ação humana, e a mudança do ideário de que a geração de riqueza seja o fator de análise do desenvolvimento



econômico. O fenômeno globalização e a mudança econômica havida na ordem mundial com o clima instável do pós-guerra modificaram a concepção das liberdades econômicas, o que acaba por influir, ainda que indiretamente, na questão das chamadas ‘liberdades humanas’. É sabido que as liberdades econômicas são apenas uma das facetas do contexto maior das liberdades humanas. A prioridade absoluta às liberdades econômicas pode ensejar violação, limitação ou restrição das liberdades fundamentais.

Há que se ressaltar o disposto na Declaração de Viena de 1993, que entende o direito a desenvolvimento como “direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais”, sendo que em seu texto há estreita correlação entre os direitos humanos, o desenvolvimento e a democracia.

Na doutrina internacional já resta patente que a compreensão dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento, que por sua vez, demanda uma globalização ética e solidária, galgada na construção de um processo de liberdades reais.

Neste sentido, a expressão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função contributiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política e a proibição da censura (PIOVESAN In WERTHEIN, p.145).

Verifica-se, pois, que “prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania” (PIOVESAN In WERTHEIN, p.139). Nesta toada, mister ressaltar o disposto no Capítulo IX da Carta da ONU de 1945, que prevê expressamente a importância da cooperação internacional com o fito de salvaguardar os direitos humanos em âmbito internacional.

Criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional. (ONU, 2016)





A modificação da concepção dos Estados, e a recente bandeira do direito ao desenvolvimento vêm sendo temática importante em diversas organizações internacionais, tais como ONU, FMI, Banco Mundial e mesmo os blocos econômicos, que não mais visam somente o crescimento econômico dissociado de desenvolvimento humano e social.

Poderia haver adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e institucional difundido entre blocos de países e, também, pelo incentivo de organizações internacionais como as Nações Unidas, Banco Mundial e FMI, entre outras. Quer dizer, as modificações na política social se devem a fatores do ambiente político e econômico doméstico, mas, também, ao incentivo das instituições e ao padrão cultural internacional, por exemplo, podem explicar as semelhanças de tais políticas públicas que se espalham por países, mesmo entre aqueles que têm diversidades econômicas e culturais. Poderia haver adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e institucional difundido entre blocos de países e, também, pelo incentivo de organizações internacionais como as Nações Unidas, Banco Mundial e FMI, entre outras. Quer dizer, as modificações na política social se devem a fatores do ambiente político e econômico doméstico, mas, também, ao incentivo das instituições e ao padrão cultural internacional. (KAUCHAKJ, 2013, p.136).

Já não subsiste a ideia defendida outrora, de que cada Estado era único responsável pelos direitos implementados ou violados dentro de seu território. A necessidade de integração, as novas fronteiras políticas delimitadas pelos blocos de países e as diretrizes norteadoras firmadas pelos organismos internacionais não mais permitem essa visão.

Esses processos se acentuam articulados com os padrões de consumo e a nova esfera comunicacional-informacional concatenada pela desterritorialização de capitais apoiada nas redes de fluxos imateriais. Aqui as formas jurídicas de propriedade remetem para novos conflitos e direitos disputando serviços, inteligência, criação, formas de reprodução sócio-cultural, acentuando a necessidade de redefinir as bases para uma reterritorialização dos direitos. Os temas da integração regional e da sociedade civil internacional se relacionam com a possibilidade de constituição de novos direitos, a perspectiva universalista se inscreve na capacidade intercultural dos atores para darem conta de novas alianças entre movimentos nacionais e atores internacionais. (BOCAIUVA, 2016, p.3).

A atual conjuntura internacional, na qual os conflitos sociais intra-muros ganham dimensões globais e afetam outros Estados, faz premente definição de alternativas de cooperação entre atores sócio-políticos. A busca por direitos que inicialmente não eram ponto central em muitos organismos internacionais faz com que a integração regional se coloque como questão chave para a consolidação de direitos.

Os mecanismos de mediação institucional, produtiva e cultural para a integração regional dependem do grau de adesão dos movimentos de resistência e de seu diálogo a partir dos conflitos sociais e territoriais. A chave de leitura pela via dos direitos humanos pode aproximar e manter uma tensão positiva face ao localismo e ao nacionalismo cuja legitimidade e reafirmação não deve impedir a construção de um interesse comum dos povos. O direito a uma integração baseada nos direitos aparece



como um horizonte mais favorável para uma via de integração a partir das multidões marginalizadas e da consciência crítica da inteligência coletiva dos países latino-americanos que ensaiam formas de construção de novos possíveis, sob a pressão de seus movimentos internos que se articulam como redes nacionais e internacionais. (BOCAIUVA, 2016, p.4).

Patente a importância deste processo de internacionalização dos direitos humanos, eis que proporciona mecanismos de proteção e implementação de direitos, retirando espectro unicamente teórico dos documentos internacionais e tornando referido rol de direitos tema de verdadeiro e relevante interesse internacional.

A necessidade de atenção a fatores sociais dos Estados-membros tem se revelado de grande importância para alcance da almejada integração regional proposta por tantos blocos econômicos, que, embora tenham evidente premissa de desenvolvimento econômico de seus partícipes, já se conscientizam que não mais pode existir na conjuntura global desenvolvimento sem proteção e implementação de direitos humanos.

#### **4. MERCOSUL: PREOCUPAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS**

Há que se ponderar que a mudança estrutural da política mundial no período pós Segunda Guerra Mundial trouxe modificações não só na área dos direitos humanos, com o já citado processo de internacionalização de tal rol, mas também demonstrou a necessidade de os países reformularem seus processos econômicos a fim de fomentar a industrialização, não tendo sido diferente com os países da América Latina.

Com o fito de reformular a estrutura de economia e de política externa dos países do continente levantou-se a discussão acerca da necessidade de promoção da integração regional, a fim de que todos colaborassem entre si para o desenvolvimento almejado por todos.

Em 1960 surgiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALCAL, cujo objetivo primário era eliminar as barreiras alfandegárias entre os participantes, fomentando a industrialização e a integração regional. Sem o sucesso esperado o grupo esbarrou na gritante assimetria social entre os países membros, o que dificultava o desenvolvimento econômico, sendo posteriormente substituída pela ALDI – Associação Latino-Americana de Integração, que na década de 80 passou a permitir intervenções regionais e bilaterais.

Brasil e Argentina iniciaram um novo processo de integração, visando não somente a quebra de barreiras alfandegárias, mas no intuito de elaborar uma área de livre comércio, e posteriormente uma união aduaneira. Conjuntamente a isto, analisando o contexto histórico de





pós Guerra Fria e queda do muro de Berlim, a década de 90 foi de grande otimismo com a nova ordem mundial vindoura. O pensamento dominante era de que a integração dos mercados traria maior desenvolvimento econômico e social.

Foi neste cenário de mudanças e otimismo que se formalizou o MERCOSUL, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, no qual já se vislumbrava ainda que timidamente, o cunho social da tão almejada integração social, tendo o tratado trazido a aceleração do desenvolvimento econômico com justiça social, e a necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico com a finalidade de melhorar a condição de vida dos cidadãos dos países membros.

Advindo deste esforço inicial, a fim de delimitar diretrizes e estratégias, o Protocolo de Ouro Preto reafirmou os princípios e objetivos traçados no Tratado de Assunção, reafirmando o compromisso de direcionar uma especial consideração aos países e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL, estabelecendo ainda os órgãos diretivos do grupo, sendo o Conselho do Mercado Comum o órgão superior, ao qual incumbiria a condução política do processo de integração regional, bem como a tomada de decisões fundamentais para assegurar o cumprimento dos objetivos outrora estabelecidos, tendo por função viabilizar o objetivo de consolidação política, econômica e social entre os países-membros, fortalecendo vínculos entre os cidadãos e melhorando sua qualidade de vida.

Mister analisar o momento histórico de que recém saíam os países membros do MERCOSUL, muitos advindos de regimes ditatoriais e em fase de redemocratização, com seu quadro social arrasado. Indo mais além, se fazia necessária ação conjunta no intuito de criar políticas públicas de Direitos Humanos a fim de dar o mínimo de condições aos cidadãos dos países membros.

O respeito e a promoção dos direitos humanos constituem condições indispensáveis para a integração. Este tema, central nas transições dos países da nossa região, está intimamente ligado com a ideia de democracia dos sul-americanos. Hoje em dia, os direitos humanos não são pensados apenas como um limite para a opressão e para o autoritarismo, mas também como um guia para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento das instituições democráticas. Isso implica em uma mudança na concepção do papel dos Estados, que não devem apenas respeitar os direitos humanos, mas promover ações efetivas para garantir seu exercício. Ao mesmo tempo, impacta na concepção dos direitos humanos, como campo específico de política pública e como um enfoque a ser incorporado em políticas governamentais. Neste contexto, o MERCOSUL consolida sua dimensão social e política apoiando os governos na implementação de estratégias nacionais em direitos humanos, favorecendo a coordenação entre as políticas dos diferentes Estados e incentivando estratégias regionais para avançar nos direitos e na cidadania. Ao mesmo tempo, favorece a participação social de alcance regional sobre temáticas fundamentais para o aprofundamento das democracias na região. (IPPDH MERCOSUL, 2015).



Em decorrência deste quadro histórico pouco democrático e das diferenças sociais entre os países membros, o Conselho do Mercado Comum entendeu que respeito, a promoção e as garantias aos Direitos Humanos, bem como as liberdades fundamentais são pré-requisito para a integração regional, passando a adotar uma série de medidas a fim de implementar políticas públicas no setor.

A solidariedade da humanidade, pela relação e participação de suas necessidades e esforços e a unidade de origem e destino da espécie humana, exige que o bem a que se dirige a organização política seja compartilhado de certa maneira por todos os homens. É preciso superar a posição egoísta, para qual tende naturalmente a ordem estatal e elevarmos numa visão mais ampla, ao bem comum da humanidade. O Estado se acha integrado na comunidade internacional, e é missão nacional de cada povo que decide sua posição de equilíbrio na ordem da humanidade. (MEIRELLES, 1991, p.48)

Em 2005 os países membros assinaram o chamado Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, reafirmando os princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de direitos humanos, assim como na Carta Democrática Interamericana e ressaltando o expressado na Declaração e no Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, que a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos Direitos Humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente.

Restou patente que, embora o foco central do bloco não fosse a promoção e salvaguarda dos direitos humanos, para se atingir o objetivo econômico e de integração regional, a implementação de políticas com foco no desenvolvimento humano seria pedra fundamental, tendo o MERCOSUL albergado preceitos importantes dos citados documentos para nortear o eixo humano de sua atuação.

## **5. MERCOSUL: ATUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS**

Diante de todo o exposto, restou patente ao MERCOSUL a necessidade de implementar políticas públicas em direitos humanos como mecanismo de efetivação da integração regional. Tal posicionamento se consolidou com a Decisão 40/04 do Conselho do



Mercado Comum que criou a Reunião das Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL – RAADH, trazendo já em seus ‘considerandos’ a motivação já pontuada.

CONSIDERANDO

Que os direitos humanos são fundamentais para a construção de sociedades livres e para a busca do desenvolvimento econômico e social.

Que a proteção e a promoção dos direitos dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Estados Associados são objetivos essenciais do processo de integração na América do Sul.

Que as liberdades individuais, os princípios democráticos e o estado de direito constituem valores comuns às sociedades sul-americanas. (MERCOSUR, 2004).

O teor da decisão criadora da RAADH, determinou que sua atuação fosse conjunta com os órgãos competentes na matéria dos Estados Partes e Estados Associados, visando à pesquisa, capacitação e assessoramento técnico na construção de políticas públicas voltadas à temática dos direitos humanos, sendo o responsável pelo direcionamento estratégico das ações da temática no bloco.

No uso de suas atribuições de órgão máximo diretivo do bloco, em 2009, o Conselho do Mercado Comum, por meio da decisão 14/09 criou um novo órgão auxiliar voltado exclusivamente a temática dos direitos humanos dos países do bloco, o IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, que tem como função principal a cooperação técnica, a investigação, a capacitação e o apoio a políticas regionais de Direitos Humanos.

O movimento de internacionalização dos direitos humanos constituiu um movimento extremamente recente na história, surgindo especialmente após a Segunda Guerra Mundial em resposta a diversas atrocidades em relação a direitos fundamentais. Neste cenário iniciou-se um esforço de reconstrução dos direitos humanos, que serviu de paradigma e referencial ético para orientar e ordem internacional contemporânea. A ideia central dessa alteração de paradigma foi converter os direitos humanos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Ou seja, a proteção dessa ordem de direitos, direitos humanos internacionais, não cinge-se apenas à jurisdição dos Estados Nacionais, mas transcende suas fronteiras. (PIOVESAN In SUNFELD, 1999. p.196).

Os projetos institucionais relacionados às temáticas prioritárias são relacionados à política de memória, verdade e justiça de reparação, políticas de fomento a igualdade e a não discriminação, políticas de proteção contra violência institucional e seguridade e cidadania, e políticas de infraestrutura em direitos humanos.

Neste contexto, o MERCOSUL consolida sua dimensão social e política apoiando os governos na implementação de estratégias nacionais em direitos humanos, favorecendo a coordenação entre as políticas dos diferentes Estados e incentivando



estratégias regionais para avançar nos direitos e na cidadania. Ao mesmo tempo, favorece a participação social de alcance regional sobre temáticas fundamentais para o aprofundamento das democracias na região. (IPPDH MERCOSUL, 2016).

O Instituto Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL atua em diversas frentes de direitos, conforme necessidade específica detectada. Produz pesquisa aplicada na área, realizando estudos de necessidade e viabilidade sobre a implementação de políticas específicas em determinadas regiões. Desenvolve ainda ações de capacitação voltadas aos atores estatais, por meio da Escola Internacional de Política Pública em Direitos Humanos, que presta assistência técnica na área e proporciona cursos voltados à temática, tendo como público alvo, atores sociais e funcionários de instituições dos Estados-membros.

Dentre as atividades desenvolvidas, o IPPDH oferece palestras e debates na área promovendo o diálogo sobre a temática das políticas públicas de direitos humanos entre Estados e membros da sociedade civil, a fim de proporcionar troca de experiências e fomentar novos projetos. “Oferece apoio nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nacionais, para as autoridades e instituições de direitos humanos dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL” por meio da cooperação técnica internacional e coordena as ações do bloco voltadas a esta temática, fortalecendo assim a gestão ‘sistemas de informação regionais’(IPPDH MERCOSUL, 2016).

No ano de 2015 foram desenvolvidos nove eventos voltados à temática das políticas públicas em direitos humanos, dois cursos de capacitação de atores estatais, e treze documentos norteadores de políticas de atuação, além dos inúmeros projetos desenvolvidos, dos quais se destacam: (i) criação de uma página eletrônica que reúne o acervo documental dos dez anos de atuação do órgão; (ii) elaboração de um guia para identificação de situações de risco e proteção dos direitos das crianças e adolescentes migrantes nos países do bloco; (iii) criação de um instrumento de monitoramento dos casos de mulheres vítimas tráfico internacional; (iv) criação e uma proposta de metodologia para desenvolvimento de uma política uma de educação em direitos humanos no MERCOSUL; (v) elaboração de um documento norteador sobre a segurança alimentar dos Estados-membros; e muitas outras.

A meta para o 2016 visa a atuação prática em áreas estratégicas:

1. Contribuir al fortalecimiento de las capacidades, instituciones y políticas públicas NACIONALES en Derechos Humanos. 2. Profundizar la cooperación y coordinación REGIONAL de políticas públicas en Derechos Humanos. 3. Ampliar y visibilizar la actuación regional coordinada en ámbito INTERNACIONAL en materia de Derechos



Humanos. 4. Estimular el pensamiento y la CULTURA de Derechos Humanos en la sociedad. 5. Promover el desarrollo INSTITUCIONAL del IPPDH. (IPPDH, 2016).

Até o momento, as ações de 2016 já demonstram grande diversidade de atuação, com destaque para o projeto de cooperação humanitária internacional para migrantes, apátridas e refugiados; curso internacional em políticas públicas e direitos humanos; e as consultas públicas realizadas no fórum de participação social.

Para instrumentalizar o mapeamento das necessidades e das consequentes políticas necessárias, o bloco utiliza o SISUL, sistema interativo de informação sobre institucionalidades em direitos humanos no bloco e nos países partícipes. Pelo sistema é possível obter “informações relativas à estrutura e historicidade institucional, à articulação entre as instituições, temas de agenda, linhas de ação, participação social, normativas e políticas públicas” (SISUL, 2016), comprovando a preocupação com a temática e o monitoramento e elaboração de ações voltadas à área.

O MERCOSUL hoje norteia suas atividades pela premissa da integração regional, na sabença de que somente o desenvolvimento dos Estados-membros, poderá fortalecer o bloco. Para implementação de tal fundamento, investe em estratégias conjuntas com os países a fim de promover políticas públicas em direitos humanos, precipuamente nas áreas já citadas, sendo certo que o investimento em tais políticas é instrumento poderoso de aprofundamento democrático e da tão almejada integração regional.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de função do Estado pautada pela realidade social nunca se mostrou tão atual e necessária. O estudo da natureza sociológica do fenômeno jurídico passou de perfumaria propedêutica à premissa basilar das mais diversas situações com impacto no mundo jurídico. Não tem sido diferente no que concerne aos direitos humanos.

A luta por direitos – novos direitos, eis que segundo Arendt os direitos humanos são frutos de lutas sociais, verdadeiro constructo – adveio com força estrondosa após o impacto da Segunda Guerra Mundial, que trouxe a baila uma cartela infundável de afrontas vis aos direitos humanos e à própria condição humana global. O choque, oriundo de um fenômeno sócio jurídico totalitário de um Estado nação, afrontou o direito dos cidadãos de vários outros, afrontou o direito global de ser e sentir-se humano.



Nesta toada o cenário internacional verificou que de fato não mais seria possível que os Estados isoladamente levantassem cada um sua bandeira no tocante a temática dos direitos humanos.

A chamada internacionalização dos direitos foi fenômeno certo e sem volta, ao qual até os presentes dias se sentem as consequências. Atualmente, não mais se vislumbra a questão como inerente à política interna dos Estados, mas sim tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Esta mudança de papéis, visando não somente teorizar sobre o assunto, mas sim efetivar direitos e garantir seu exercício, trouxe os direitos humanos como campo específico de política pública, nacional e internacionalmente.

Isso implica em uma mudança na concepção do papel dos Estados, que não devem apenas respeitar os direitos humanos, mas promover ações efetivas para garantir seu exercício. Ao mesmo tempo, impacta na concepção dos direitos humanos, como campo específico de política pública e como um enfoque a ser incorporado em políticas governamentais.

A postura firme dos organismos internacionais quanto ao assunto e a crescente necessidade de integração regional dos Estados, com o fito inicial de reformular suas políticas econômicas, trouxe à tona a teoria do direito ao desenvolvimento como premissa para a tão almejada reestruturação e integração.

Não foi diferente no âmbito do MERCOSUL. Embora com premissas estritamente econômicas em uma primeira análise, o bloco e porque não dizer, seus Estados-membros, verificaram, fruto da observação da demanda social da qual nascem os direitos, que a integração regional necessária ao objetivo econômico seria extremamente dificultada sem a devida atenção ao desenvolvimento humano de cada partícipe.

Tamanha é a importância de referido rol de direitos para o prosseguimento do bloco, que adveio a criação de órgão próprio voltado à área, o Instituto Políticas Públicas e Direitos Humanos, hoje responsável por coordenar as ações sobre o tema, tem se mostrado de suma importância no intuito de se alcançar os objetivos traçados.

A constituição de uma comunidade política comprometida com o respeito e a promoção aos direitos humanos, tem sido fundamental para o desenvolvimento da região, sendo certo de que este é um caminho sem volta, no intuito de galgar cada vez mais o direito ao desenvolvimento e a integração regional.

Com isto, pode-se afirmar que a atuação do Mercosul em políticas públicas de direitos humanos, embora insipiente, é consistente. Verdade que depende muito da intergovernabilidade, marca determinante dentro do Bloco, e isso significa, ficar, ainda a mercê,





das políticas nacionais de seus Estados-Membros, contudo, o sutil papel exercido pelo Conselho Mercado Comum e pelo Grupo Mercado Comum, lentamente estão produzindo seus efeitos. O prazo é incerto, mas o avanço é palpável.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Elementos de Direito Internacional Público**. Barueri: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Editora Campus: 1992.

BOCAUVA, Pedro Claudio Cunha. **Direito ao desenvolvimento e integração regional** Anais do I Fórum Brasileiro de Economia Solidaria. Disponível em: [http://www.fbes.org.br/biblioteca22/direito\\_desenvol\\_integracao\\_cunca.pdf](http://www.fbes.org.br/biblioteca22/direito_desenvol_integracao_cunca.pdf) Acesso em 11 jul. 2016.

BRASIL. Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007- /](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- /) Acesso em 04/07/2015.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, v.1, Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editora, 1997.

DUGUIT, Rui. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2ª edição, Editora Nacional. São Paulo, 1968.

MEIRELLES, Teixeira. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro, Forense: 1991.

MERCOSUL. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL. Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/presentacion-pt/> Acesso em 04/07/2015.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Ouro Preto. Disponível em [http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf) Acesso em 04/07/2015.

\_\_\_\_\_. Tratado de Assunção. Disponível em [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf) Acesso em 04/07/2015.

Organização das Nações Unidas. **Carta da ONU**. Disponível em : <http://www.onu-brasil.org.br/doc1.php> Acesso em 01 jun. 2016.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e globalização**. In SUNFELD, Carlos Ari. (coord) **Direito Global**. São Paulo, Malheiros, 1999.



PIOVESAN, Flávia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.** In WERTHEIN. Jorge. Org. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf> Acesso em 23 jul.2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed.rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.