

OS DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL

VICTOR PAULO KLOECKNER PIRES*
REGINA CECERE VIANNA**
ROBSON MACHADO JOBIM***

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade o estudo de forma sintética dos problemas e da importância dos direitos humanos em nível internacional, apresentando especificamente os decorrentes do Mercosul. Analisa a evolução da proteção jurídica de tais direitos na esfera internacional até os dias atuais, considerando-os como princípios básicos da sociedade. Demonstra que não basta somente refletir sobre tais direitos, mas sim analisá-los como elementos integrativos importantes para a constituição do Mercado Comum do Sul. Saliencia a pouca publicidade dada ao tema, bem como utiliza uma perspectiva comparativa à União Européia. Observa que só através da discussão consciente os citados direitos serão efetivados no mundo jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos, Mercosul; legislação; blocos econômicos; Direito Internacional.

ABSTRACT

The purpose of this work is a synthetic study of the problems of human rights and the importance of these rights in the international ambit, specifically those related to MERCOSUL. It analyzes the evolution of juridical protection of such rights in the international range until nowadays, taking into account them as basic principles of the society. It invinces that is not enough to reflect on such rights, but to analyze them as important integrational elements for the constitution of the Common Market of the South. It points out the little publicity of the matter, as well as applies a comparative perspective to the European Union. It observes that only through the conscious discussion those rights will be put into force in the juridical world.

KEY-WORDS: Human rights, MERCOSUL; legislation; economical blocks; International Right.

O presente artigo busca contribuir para aclarar a importância dos

* Professor do curso de Direito da URCAMP – Campus São Gabriel e da Universidade do Pampa; Doutor em Direito – Universidade de Buenos Aires.

** Professora do Departamento de Ciências Jurídicas – FURG; Doutora em Direito Internacional – Universidade de Buenos Aires.

*** Acadêmico do 10º semestre do curso de Direito – URCAMP – Campus de São Gabriel.

direitos humanos em nível internacional, especificamente no MERCOSUL. Para isso, é necessário analisar-se a evolução da proteção jurídica de tais direitos na esfera internacional até os dias atuais, considerando-os como princípios básicos da sociedade contemporânea.

O estudo parte do princípio de que não basta referir sobre a proteção no mundo dos direitos humanos, uma vez que é necessário refletir acerca deles como elementos integrativos, ou seja, sobre sua importância como condição para que seja possível o processo de integração de blocos econômicos, vez que as relações jurídicas e econômicas decorrentes da criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul – têm sido objeto de diversas discussões na mídia e entre os juristas, sejam eles pátrios ou estrangeiros. No entanto, há pouca publicação em torno do assunto dos direitos humanos no Mercosul, timidamente abordados no contexto do mundo jurídico.

Considerando que o Mercosul não possui ainda uma definição clara com relação ao processo integrativo, utilizando-se uma perspectiva comparativa, será abordada a evolução e o papel da proteção dos direitos humanos como elemento de integração da União Européia. Dessa forma, será possível discutir-se a importância da proteção dos citados direitos no Mercosul, para que, futuramente, seja viável seu processo integrativo.

Com o estabelecimento da paz entre os Estados a partir da segunda metade do século passado, a proteção aos direitos humanos foi normatizada como objetivo primordial – pressuposto indispensável à manutenção das relações entre os povos, criando condições favoráveis à economia, aproximação e aprimoramento entre os Estados distantes geograficamente.

Mas, veja-se bem, a essa época os direitos humanos eram regulados apenas como normas programáticas, ou seja, como previsões legais que estipulavam somente diretrizes a serem seguidas pelos Estados que os recepcionavam. Não possuíam, portanto, força cogente.

Não obstante serem normas programáticas, foram elaboradas devido ao anseio em âmbito internacional de proteção aos direitos de caráter fundamental. A Declaração de Direitos e Deveres do Homem da OEA, a Carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Européia, os Pactos da ONU e a Convenção Internacional foram as primeiras normas a estipularem o respeito aos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 2º,

prevê:

Art. 2° – Cada qual pode prevalecer-se de todos os direitos e de todas as liberdades proclamadas na presente Declaração, sem distinção alguma, principalmente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra qualquer opinião, de origem nacional, ou social, de fortuna, de nascimento ou de seja que situação for. Nenhuma distinção, ademais, se admite, fundada em estatuto político, jurídico, ou internacional, do país, ou território, do qual alguém seja originário, embora se trate de país, ou território, independente, ou submetido a tutela, ou não autônomo, ou sujeito a qualquer restrição de sua soberania.

Já a Carta da ONU, de 26 de junho de 1945, prescreve:

Art. 6° – Cada Estado tem o dever de tratar as pessoas submetidas à sua jurisdição de tal modo, que os direitos do homem e as liberdades fundamentais sejam respeitadas, sem distinção de raça, sexo, língua, ou religião.

Art. 7° – Cada Estado tem o dever de cuidar que as condições reinantes em seu território não ameacem a paz, nem a ordem internacional.

Vê-se que os dispositivos acima citados direcionam a atuação dos Estados signatários, tendo como norte a proteção dos direitos e garantias fundamentais, especialmente, individuais.

Ráo, comentando a estipulação de normas protetivas aos direitos humanos nos diplomas já elencados, professa:

(...) todos esses Atos, uma vez aceitos pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, passando a ser observado pelo direito interno de cada um deles, estabelecerão uma recíproca penetração entre o direito nacional e o internacional baseada na identidade dos princípios fundamentais que regem num direito e noutro; estenderão, ademais, a eficácia desses princípios às próprias relações entre os Estados (1997, p. 63).

Inegavelmente, esse período de criação de normas de proteção aos direitos humanos foi bastante fértil. No entanto, houve vários empecilhos, entre os quais destacam-se a divisão do mundo em dois pólos, Leste e Oeste, que colocou obstáculos à integração internacional dos citados direitos, e as dificuldades conceituais decorrentes das diferenças ideológicas.

Tratando do primeiro problema, refere Marques:

pode-se afirmar que ser membro de um dos dois pólos do sistema trazia como uma das vantagens a garantia de que questões relativas aos direitos humanos dificilmente seriam levadas a um fórum internacional. Dessa forma, facilitou-se a argumentação de que direitos humanos deviam ser tratados como assuntos internos de cada Estado e não uma questão internacional (2000, p. 531).

Com efeito, a bipolarização da ordem internacional gera, como bem expõe o jurista citado, uma espécie de escudo contra interferências de tribunais internacionais, pois as diferenças existentes entre os dois pólos impossibilitavam a efetivação dos mecanismos criados para a proteção dos direitos humanos.

Com relação à dificuldade conceitual, esta ficou evidente quando da elaboração dos Pactos da Organização das Nações Unidas, em 1966:

A idéia inicial da Comissão de Direitos Humanos era a realização de um único instrumento. No entanto, Leste e Oeste se confrontaram de tal forma em questões conceituais de índole ideológica que só foi possível realizar o trabalho de forma separada: o Oeste dedicando-se principalmente ao Pacto de Direitos Civis e o Leste ao Pacto de Direitos Sociais e Econômicos (MARQUES, op. cit., p. 531).

Apesar dos empecilhos à recepção de uma proteção internacional dos direitos humanos, com a queda do muro de Berlim e com o final da Guerra Fria, passou-se a aceitar, totalmente, o caráter internacional dos citados direitos, e reconheceu-se a necessidade de realmente protegê-los.

Hodiernamente, com a fantástica evolução dos meios de comunicação, dentre eles a Internet, e com o fim do sistema bipolar, uma parcela dos problemas que existiam para uma real proteção dos direitos humanos foi resolvida. Hoje, a opinião pública não baixa a cabeça frente às barbáries, ao alijamento dos direitos fundamentais do ser humano. Também contribui para esse quadro a organização de entidades não-governamentais internacionais.

Não obstante as diversidades conceituais, decorrentes – como se disse –, das diversas ideologias, os congressos internacionais que se sucederam no tempo reafirmaram, várias vezes, a indivisibilidade, a inalienabilidade e a universalidade dos direitos humanos.

Na ONU, o Conselho de Segurança, após os episódios do Iraque, Somália, Bósnia-Herzegovina e Haiti, cristalizou o entendimento de que violações de direitos humanos podem constituir uma ameaça à paz

internacional nos termos do artigo 39 da Carta, abrindo a possibilidade para o órgão utilizar-se de força, criando situações de genuínas intervenções humanitárias (MARQUES, op. cit., p. 532).

A Organização Mundial do Comércio – OMC, embora não mencionando o termo direitos humanos entre seus documentos, no Preâmbulo do Acordo Constitutivo da Organização prevê que as partes que constituem a organização devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um desenvolvimento sustentável. O fato de uma organização econômica cuidar do respeito e da garantia dos direitos humanos reforça a importância mundial em assegurar sua tutela.

Em âmbito regional, a União Européia tem visado em suas relações, em sua atuação, à promoção dos direitos humanos, como se pode inferir da análise do artigo F. 1. e ss., do Tratado de Maastricht:

Artigo F – 1. A União Européia respeitará a identidade nacional dos Estados-membros, cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos; 2. A União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário.

Marques leciona que “atualmente não se pode negar que o respeito e a promoção dos direitos humanos é um padrão de conduta de natureza obrigatória” (op. cit., p. 533). Inegavelmente, a obrigatoriedade da tutela dos referidos direitos possui caráter de *jus cogens*. A Declaração Universal de Direitos Humanos contém, a bem da verdade, regras fundamentais e princípios cuja violação constitui violação de direito internacional geral.

O autor citado, reafirmando a obrigatoriedade de observância dos direitos humanos, ainda diz que “sujeitos de direito internacional não podem engajar em atividades que sejam consideradas contrárias aos direitos humanos sem perceber uma pronta reação da comunidade internacional sinalizando a violação de princípios básicos da convivência internacional” (op. cit., p. 533, in fine).

Com relação às pessoas jurídicas de direito internacional, para que sejam aceitas pela comunidade internacional devem respeitar os costumes consolidados e os princípios gerais de direito internacional de tal forma que não venham a ferir o anseio mundial de tutela dos direitos humanos. Caso venham a desconsiderar essas normas de conduta (as normas, para assim serem consideradas, nem sempre precisam ser

positivadas), esses sujeitos devem ser ignorados ou excluídos.

Diz Müllerson: “em caso de sucessão de Estados, os novos Estados devem nascer não apenas obrigados pelo direito internacional costumeiro, mas também pelos tratados de direitos humanos que eram obrigatórios aos seus antecessores” (1994, p. 534).

Com efeito, a observância e respeito aos direitos humanos, sendo hodiernamente um dos princípios básicos da comunidade internacional, tornou-se uma *conditio sine qua non* para o nascimento e pleno desenvolvimento de um sujeito de direito internacional.

Esse fenômeno mundial de condicionar-se o nascimento legítimo de um sujeito internacional às normas costumeiras e princípios gerais de direito internacional ainda estava em evolução quando da assinatura, pelos signatários, do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. Assim, os Estados-membros do Mercado Comum do Sul apenas referiram, no preâmbulo do Tratado, a necessidade de se atingir o desenvolvimento econômico com observância da justiça social e preservação do meio ambiente, além de melhorar as condições de vida dos seus habitantes.

Recentemente, o Mercosul vem se manifestando no sentido de externar seu comprometimento com os direitos humanos, como se pode inferir da elaboração do Regulamento da Comissão Parlamentar conjunta do Mercosul, logo após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 3 de agosto de 1995, em Assunção. Entre os objetivos do Regulamento está inserida a proteção da paz, da liberdade, da democracia e da vigência dos direitos humanos. Meses mais tarde, no acordo entre a União Européia e o Mercosul, reafirmou-se o compromisso de ambas as organizações com o respeito dos direitos humanos.

Sábias são as palavras de Marques:

(...) o Mercosul é 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 (op. cit., p. 535).

Como já referido, os direitos humanos devem não apenas ser protegidos; também há a necessidade de garantir-se a integração dos povos através da sua tutela. Ademais, considerando que os tratados

constitutivos do Mercosul não trazem nenhum dispositivo referente à integração dos Estados signatários através da garantia isonômica dos direitos humanos, utilizar-se-á como parâmetro o tratamento despendido a eles pela União Européia.

Com a criação de um mercado comum, no qual haveria liberdade de circulação de trabalhadores, serviços, produtos e, principalmente, capital, tratamentos diferentes com relação aos direitos humanos nos Estados-membros poderiam gerar problemas no contexto integrativo. Direitos fundamentais do ser humano, tais como direito de propriedade, liberdade de expressão, liberdade de escolha de atividade econômica ou profissão, entre outros, caso fossem protegidos pelos signatários de forma diferenciada, causariam grave distorção no movimento integrativo.

Outrossim, quando o Tratado de Roma – base de construção do Mercado Comum Europeu – foi assinado, os direitos humanos já geravam questões jurídicas interessantes entre os Estados-membros, e a Corte Européia de Direitos Humanos começava a se alicerçar como tribunal internacional. Inequivocamente, os direitos humanos eram tratados como prioridade para os judiciários nacionais.

Com efeito, o direito comunitário pretendia possuir supremacia sobre o direito interno e ser aplicado diretamente. Dessa forma, as normas de direito comunitário, como se infere da obra do eminente José Augusto Fontoura Costa, não necessitam ser incorporadas ao direito nacional e são aplicadas diretamente pelas cortes nacionais a relações internacionais. A superioridade hierárquica do direito comunitário sobre o direito interno vem do fato de que a validade das normas de direito comunitário tem origem a partir de regras de pertinência supra-estatais (1996, p. 536).

Deve-se reconhecer, no entanto, que fazer o judiciário interno aplicar a legislação comunitária diretamente, sem a existência de norma que a internalizasse, e ainda garantir a supremacia frente ao direito nacional, não era tarefa nem um pouco singela. Pelo contrário, tornava-se mais complicada diante da possibilidade de o direito comunitário violar direitos fundamentais.

Marques, analisando o problema, diz:

Como as normas de direito comunitário eram superiores hierarquicamente ao direito nacional, o único limite ao poder legislativo da Comunidade era o seu tratado constitutivo: o Tratado de Roma – a constituição da Comunidade. Como o Tratado de Roma não mencionava a proteção aos direitos humanos, inexistia qualquer garantia de que o direito comunitário não violaria os direitos fundamentais protegidos pelas constituições dos Estados-membros. Assim, criavam-se dois tipos de leis

aplicáveis aos cidadãos da Comunidade Européia: a norma nacional, que era imunizada contra a violação de direitos humanos pelas constituições nacionais e pela Convenção Européia dos Direitos Humanos, e a norma comunitária, que não era sujeita a nenhuma imunização contra a violação de direitos humanos (op. cit., p. 537).

Mesmo que os juízes nacionais aceitassem a aplicação direta e a superioridade hierárquica do direito comunitário, dificilmente acatariam medidas que violassem os direitos fundamentais constantes do ordenamento jurídico nacional.

Tudo isso gerou um movimento grave nos judiciários nacionais, causando um risco iminente na aplicação direta e na superioridade hierárquica do direito comunitário. Hartley demonstra a rebelião dos judiciários nacionais contra a eficácia das medidas comunitárias que ferem os direitos fundamentais dos ordenamentos jurídicos nacionais (1988, p. 537).

Entretanto, com o passar dos tempos, a jurisprudência – até mesmo a do Tribunal de Justiça Europeu – cristalizou o entendimento de que os direitos humanos integram os princípios gerais de direito comunitário, princípios estes que são tutelados pelas constituições dos Estados-membros e nos tratados sobre direitos humanos que estes tenham assinado. De acordo com esse posicionamento, o Tribunal de Justiça Europeu passou a aplicar o direito comunitário segundo o disposto na legislação constitucional acerca dos direitos humanos. Em suma: faz-se a aplicação do direito internacional segundo as garantias internas sobre os direitos humanos.

O art. F do Tratado da União Européia reafirmou esse entendimento jurisprudencial, referindo:

Art. F – A União respeitará os direitos fundamentais tal como garante a Convenção Européia de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais de direito comunitário.

Devido à importância da proteção dos direitos humanos, atualmente há controle efetivo do Tribunal Europeu quanto ao respeito das normas fundamentais. É o que se denota do grande número de casos que tramitam perante esse Tribunal referente a tal questão.

Destarte, utilizando este paralelo comparativo é que se deve compreender a importância dos direitos humanos como elemento de integração no Mercosul. No entanto, reconhece-se, como já visto, o problema da harmonização dos direitos humanos e da

supranacionalidade do direito comunitário.

Havendo nos Estados-membros tutela isonômica dos direitos humanos, não estará sujeita a integração internacional a qualquer tipo de distorção capaz de afetá-la.

Como outras áreas do direito, os direitos humanos têm o seu impacto sobre a integração. Os cidadãos do Mercosul, trabalhadores que poderão circular livremente no Mercado Comum, serão afetados diretamente por diferenças entre os Estados-membros quanto aos níveis de proteção de direitos humanos. Direitos fundamentais, como liberdade de expressão, garantia do devido processo legal, liberdade religiosa, não-discriminação, direito à educação têm um forte impacto sobre a qualidade de vida, o que pode servir de atrativos à mão-de-obra (MARQUES, op. cit., p. 539).

Ademais, com um mesmo nível de proteção dos direitos humanos, assegurando-se a integração internacional, as empresas também serão beneficiadas, pois estarão garantidas boas condições para o investimento e desenvolvimento de atividades de cunho econômico.

Por outro lado, se existe a pretensão de se criar um Mercado Comum semelhantemente ao instituído na União Européia, é necessário estipular-se a supranacionalidade, tarefa realmente difícil. Dever-se-á, outrossim, desenvolver-se órgãos (tribunais) supranacionais e um direito comunitário aplicável diretamente no direito interno.

Por oportuno, sábias as palavras de Marques, no sentido de que

a experiência européia mostra que atingir estes objetivos não é tarefa fácil. A oposição dos judiciários nacionais muitas vezes é um dos principais obstáculos. Assim sendo, os passos de se criar uma corte supranacional e um direito comunitário diretamente aplicável devem ser acompanhados de efetivas garantias de que o Mercosul, no âmbito da sua competência, não violará as garantias fundamentais protegidas pelos seus Estados-membros (op. cit., p. 540).

Os direitos humanos, fundando-se no que se expôs, hoje são anseios de âmbito internacional. Merecem garantia e tutela internacional. Mas a tutela não deve se esgotar em si mesma; deve-se possibilitar, a bem da verdade, a integração dos Estados que compõem o Mercosul. Para se chegar a tanto, é necessário superar alguns obstáculos – deve-se reconhecer a supranacionalidade, criar-se cortes internacionais e aplicar-se diretamente o direito comunitário. Claro, tudo isso, se a intenção realmente é a de formar-se, na América, um mercado comum nos moldes do estabelecido na Europa, sem nunca

esquecer as peculiaridades regionais destes mercados.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 1991.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1983.

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

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Texto según la reforma de 1994 – estudio comparativo con el de 1853 y sus modificaciones; contiene todos los tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional; ordenado y compilado por Guillermo A. Guevara Lynch. Con Prólogo de Germán J. Bidart Campos. Editor Responsable. Guillermo A. Guevara Lynch. Capital Federal – Argentina, 1994.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Coleção Saraiva de Legislação. Atualizada pela Emenda Constitucional n. 17, de 22.11.1997. São Paulo: Saraiva, 1998.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. 1 feb. 1967.

COSTA, José Augusto Fontoura. Aplicabilidade direta do direito supranacional. In: CASELLA, Paulo Borba. *Contratos internacionais e direito econômico no MERCOSUL após o término do período de transição*. São Paulo: LTR, 1996.

DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1994.

DALLAVIA, Alberto Ricardo. *El Mercosur, la integración, el derecho y la Constitución*. (artigo)

FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996.

HARTLEY, T. C. *The foundations of European community law: an introduction to the constitutional and administrative law of European community*. Oxford: Oxford University, 1998. Apud CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul, integração regional e globalização*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

JIMENEZ, Maria Lúcia Olivar; CALEFFI, Vanessa; BENJAMIN, Daniela. *Estudos da integração: o regime comum de origem no Mercosul*. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 1994.

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

MÜLLERSON, Rein. *International law, rights and politics. Developments in Eastern and the CIS; The New International Relations Series*. London: University of Warwick and International Institute for Strategic Studies, 1994. Apud CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul, integração regional e globalização*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. Outro Preto, 17 dez. 1994.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos e o Mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba.

Mercosul, integração regional e globalização. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

RÁO, Vicente. *O Direito e a vida dos direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. v. 1.

REZEK, José Francisco. *Direito dos Tratados*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

ROMANO, Alfredo Rizzo. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1994.

SADER, José. *A União Européia: história - organização - funcionamento*. São Leopoldo: Unisinos, 1995.

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.

TRATADO DE ASUNCIÓN. Asunción, 26 mar. 1991.

