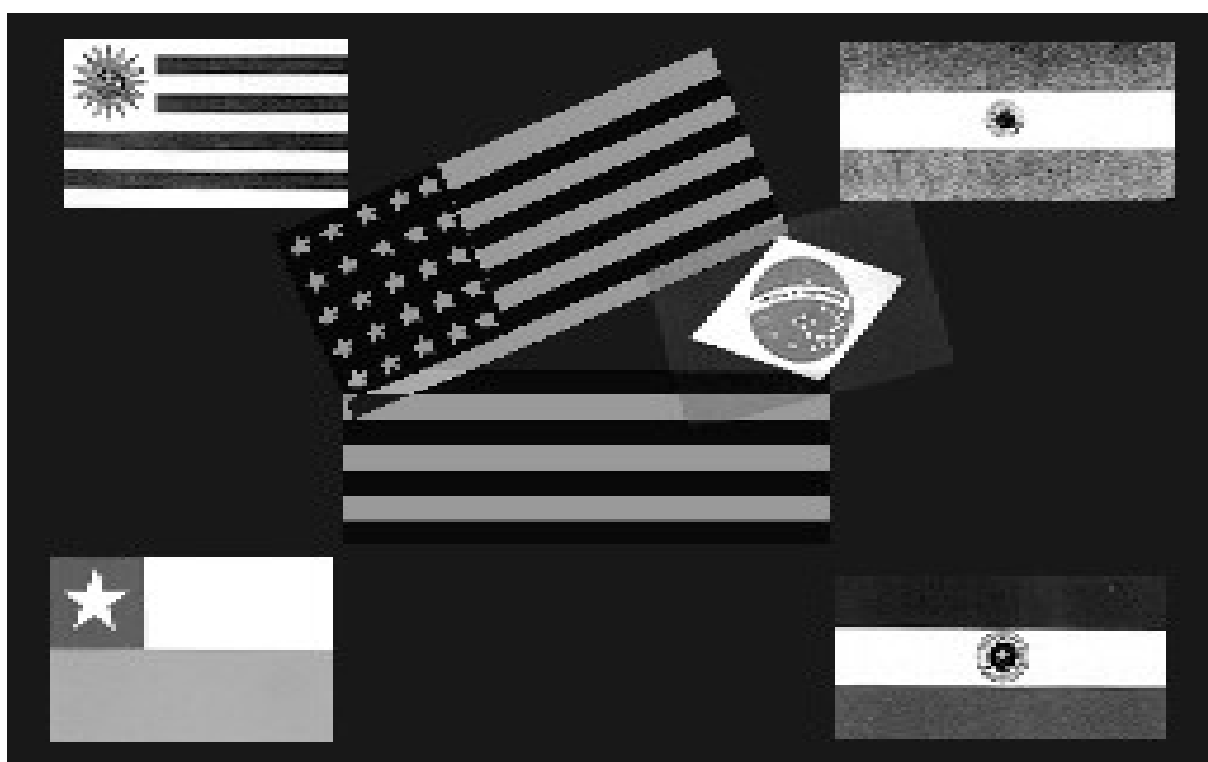


Subsídios para uma Agenda de Direitos Humanos no Mercosul¹

*Jacqueline Pitanguy²
Rosana Heringer³*



¹ Os dados e análises que deram origem a este texto são resultado de um trabalho coletivo, pelo qual agradecemos a colaboração das seguintes pessoas: Adriana Valle Mota, Camila Vasconcelos, Catalina Infante, Dália Szulik, Flávia Piovesan, Graciela Vasquez, Leila Linhares Barsted, Lilian Celiberti, Line Bareiro, Maria Molinas e Ruth Coelho.

² Diretora Executiva do Fórum da Sociedade Civil nas América e Diretora da Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação).

³ Coordenadora de Projetos do Fórum da Sociedade Civil nas América e pesquisadora da Cepia.

Introdução

Os seis países que hoje integram o Mercosul possuem uma tradição política semelhante, compartilhando indicadores históricos de violação dos direitos humanos. O passado recente dos regimes militares, que sujeitaram por décadas estes países, coloca-se como uma memória viva destas violações. No momento em que novas formas de integração econômica e política são promovidas, consideramos necessário conhecer melhor e refletir sobre os caminhos atuais da luta pelos direitos humanos nos países do Mercosul. Durante as décadas de 60 e 70 esta luta intensificou-se na resistência à ditadura militar e na defesa das vítimas deste regime.

A despeito da complexidade e das grandes diferenças étnicas e raciais que caracterizam a América Latina, algumas observações gerais podem ser feitas especialmente em relação aos países do Cone Sul, como Argentina, Uruguai, Chile e Brasil, que têm passado por transformações políticas semelhantes nas últimas décadas. O contexto político do Paraguai difere da situação dos países citados, devido ao fato de que a ditadura militar iniciou-se muito antes neste país. Por várias razões econômicas e político-geográficas, tais países sofreram golpes de Estado nos anos 60 e 70 que instalaram governos militares autoritários. Estes governos utilizaram diversas estratégias de coerção e violência institucional para impor suas regras. Instituições democráticas como os parlamentos, sindicatos, imprensa, organizações de classe ou religiosas e universidades foram parcial ou totalmente fechadas, censuradas ou perseguidas. A suspeita em relação aos cidadãos individualmente e à sociedade civil como um todo caracterizava tais governos. As graves violações de direitos humanos fundamentais, como a suspensão do direito ao *habeas corpus*, mudanças nas normas que protegem os prisioneiros de abusos, censura da mídia e uma atmosfera geral de medo e suspeita geraram concomitantemente, a resistência e o surgimento

de diversas organizações de direitos humanos. Tanto as entidades internacionais, como a Anistia Internacional ou o *Human Rights Watch*, como as entidades de cunho nacional passam a atuar na arena pública dos países do Cone Sul. Enquanto os militares reforçavam seu poder, a justiça e os direitos humanos no Cone Sul foram progressivamente se distanciando do Estado, tornando-se um monopólio da sociedade civil. As organizações de direitos humanos centraram suas agendas na denúncia sistemática da violação dos direitos civis e políticos, chamados por alguns autores de direitos humanos de primeira geração⁴.

A falta de transparência por parte do Estado é, ao mesmo tempo, instrumento e consequência dos regimes autoritários, aumentando ainda mais a distância entre as instituições governamentais e as organizações e movimentos sociais. Apesar de avanços ocorridos no sentido de maior transparência nas metas e realizações de governos locais e nacionais, persiste nos países do Cone Sul uma significativa distância entre a sociedade civil e os órgãos de Estado que, por sua natureza, deveriam garantir os direitos de cidadania.

Embora apresentem algumas similaridades, as ONGs de direitos humanos têm níveis de importância diferenciados em cada país latino-americano. No período autoritário, a visibilidade das organizações dependia, em grande medida, da centralidade de sua atuação. Em outras palavras, nos países onde vários tipos de organizações da sociedade civil possuíam visibilidade e influência na resistência ao autoritarismo, as organizações de direitos humanos não tinham um papel tão central como em outros países onde estes grupos se constituíam nas únicas vozes de resistência aos regimes militares.

Duas importantes semelhanças caracterizam o contexto político do Cone Sul: 1) no decorrer dos anos 80, até os anos 90, as instituições

⁴ Ver Bobbio, Norberto – A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

democráticas foram reinstaladas, mas a exclusão dos pobres, não-brancos e mulheres continua, apesar dos esforços para se construir uma sociedade mais inclusiva; 2) hoje estes países são governados por regimes democráticos e a sociedade civil não mais detém o monopólio do discurso de defesa dos direitos humanos.

Apesar de atualmente os governos latino-americanos também “falarem” cada vez mais sobre direitos humanos, a sua linguagem e a das organizações não-governamentais frequentemente diferem. O fato dos governos se manifestarem sobre questões de direitos humanos não significa necessariamente que eles estejam comprometidos na sua implementação. Existe

tenham procurado ampliar suas ações a fim de incluir em suas plataformas outras questões de direitos humanos, permanecem voltadas para as violações de direitos civis e políticos e para a violência de Estado.

De fato, a maioria destas organizações de direitos humanos converge suas agendas na denúncia da violência policial contra a população (especialmente os setores mais pauperizados), nos conflitos rurais e urbanos e contra os prisioneiros comuns. Elas são particularmente ativas na exigência de controle do Estado sobre os grupos paramilitares. Organizações civis invocam o judiciário e as polícias civil e militar a se responsabilizarem por permitirem a proliferação de esquadrões clandestinos que violam sistematicamente os direitos humanos.



uma lacuna entre a linguagem internacional de direitos humanos, a retórica governamental e a proteção concreta destes direitos. A dimensão desta lacuna está relacionada ao poder e à política e é resultado das tensões, lutas e alianças de numerosos atores nacionais e internacionais.

A democratização destes países também aumentou o número de ONGs que, sem necessariamente se autodenominarem como organizações de direitos humanos, vêm, em realidade, desenvolvendo projetos de direitos humanos. Estas ONGs e movimentos sociais têm se voltado para as questões de violência de gênero, direitos sexuais e reprodutivos, saúde e direitos humanos, raça e etnia, meio ambiente, direitos trabalhistas, proteção dos direitos das crianças, entre outras questões. Por outro lado, mesmo que as “organizações tradicionais” de direitos humanos

Em termos de rede, nem todas as organizações de direitos humanos do Cone Sul encontram-se regularmente, mas trocam informações e definem estratégias comuns em momentos de crise. A Argentina, por exemplo, mantém uma Assembléia Permanente de Direitos Humanos. No Brasil, organizações de direitos humanos trabalham de maneira independente, mas o Movimento Nacional de Direitos Humanos funciona como uma rede de informações entre elas.

Nas conferências das Nações Unidas no Rio de Janeiro (1992), Viena (1993), Cairo (1994), Copenhague (1995) e Beijing (1995), a plataforma dos direitos humanos foi ampliada e reconceitualizada em função da luta das novas ONGs que incluíram questões de saúde, violência doméstica, urbana e rural, reprodução, raça e etnia

e meio ambiente, entre outros temas. Estes novos atores sociais formaram redes nacionais, regionais e internacionais bem estruturadas e, a despeito da diversidade entre elas, têm articulado estratégias internacionais baseadas em pontos consensuais⁵.

O fenômeno da requalificação do discurso dos direitos humanos na América Latina, e particularmente, no Cone Sul, tem sido pouco analisado. No momento em que novas formas de integração econômica e política são promovidas, é necessário conhecer melhor e refletir sobre os caminhos atuais da luta pelos direitos humanos nestes países.

Com esta perspectiva, a CEPIA desenvolveu um estudo sobre os direitos humanos no âmbito do Mercosul⁶. Consideramos ser esta uma tarefa urgente e necessária para que a integração entre estes países seja um fator de aprofundamento dos direitos humanos, tanto em termos da incorporação de novas dimensões da vida na esfera destes direitos como no que diz respeito a sua indivisibilidade.

Este estudo foi desenvolvido como parte das atividades do Projeto “Sociedade Civil e Direitos Humanos no Mercosul”, desenvolvido pela CEPIA, no âmbito do Fórum da Sociedade Civil nas Américas. O Fórum foi estabelecido em reunião convocada pela CEPIA e pelo *Center for Health and Social Policy*, realizada em 1997, no Rio de Janeiro, com a presença de integrantes de organizações da sociedade civil provenientes de 18 países da região. Este Fórum nasce em resposta aos graves problemas de fragmentação enfrentados hoje pelas ONGs e outras organizações da sociedade civil, que as enfraquecem no cenário político, justamente em um momento em que os grandes desafios da globalização demandam respostas ágeis e concertadas por parte destes atores sociais.

Neste contexto, o Fórum da Sociedade Civil nas Américas oferece um espaço de articulação onde organizações que trabalham com temas diversos se fortalecem mutuamente, adotando perspectivas multi-setoriais de análise e traçando estratégias conjuntas frente a desafios comuns.

O Fórum tem chamado a atenção para a ausência da sociedade civil diante do processo de

integração econômica em curso no Cone Sul do continente, o Mercosul, e da urgente necessidade de tomar iniciativas a fim de garantir a sua participação nos debates sobre este mercado comum e suas conseqüências sociais. Seu objetivo é o de contribuir para o estabelecimento de um patamar básico de direitos políticos, sociais, civis, ambientais, de saúde e de proteção contra discriminações de gênero, raça e etnia, ao qual devem os países membros aderir e respeitar, mediante a proposição de uma agenda de direitos humanos para o Mercosul.

O documento *Quadro Comparativo Sobre a Legislação de Direitos Humanos no Mercosul* apresenta um relatório da incorporação dos direitos humanos em leis e instrumentos diversos, com o objetivo de analisar os principais obstáculos para seu exercício, assim como as necessidades e demandas ainda existentes no ordenamento normativo. A partir deste quadro, identificamos o “estado da arte” dos direitos humanos, as recorrências e especificidades entre os cinco países, as principais conquistas e lacunas, tanto no que se refere a seu marco normativo quanto aos instrumentos para sua efetivação.

Através desta análise, o Fórum da Sociedade Civil nas Américas dá continuidade aos estudos comparativos entre os países do Mercosul, iniciados com a realização do trabalho **Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul**⁷. Este estudo conclui que a eficácia das políticas sociais está associada à adoção de estratégias bastante

⁵ Ver Sikkink, Kathryn – “La dimensión transnacional de los movimientos sociales”, in Cuadernos del Foro no 3 – La sociedad civil frente a las formas de institucionalidad democrática. Buenos Aires: CEDES/ CELS, 2000 (Editado por Martín Abregú e Silvina Ramos).

⁶ “Quadro Comparativo sobre a Legislação de Direitos Humanos no Mercosul”, in Cadernos do Fórum No. 4. Rio de Janeiro: Cepia/ Fórum da Sociedade Civil nas Américas, 2000 (no prelo).

⁷ CEPIA/ Fórum da Sociedade Civil nas Américas – Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul. Cadernos do Fórum nº 1. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999.

definidas, que traduzam a opção por resultados mais permanentes e não se limitem a ações emergenciais, e revela importantes informações comparativas sobre as políticas de geração de trabalho e renda e as políticas anti-discriminatórias existentes nos países do Mercosul.

Tendo em mente a diversidade existente entre estes países, é construtivo observarmos a maneira pela qual cada uma dessas sociedades avançou na elaboração de leis voltadas para a defesa de minorias, para o combate à discriminação e ao racismo, na garantia dos direitos da mulher, na concepção que se tem de saúde, nos direitos trabalhistas e na legislação ambiental, entre outros aspectos.

O aprofundamento das relações dentro do bloco regional levará os países membros a buscarem soluções em conjunto e equalização de dispositivos jurídicos internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração. Neste caso, o estudo comparativo possui grande valia, principalmente para que a troca de influências ocorra sempre se espelhando nos instrumentos legais mais democráticos e voltados para o pleno exercício dos Direitos Humanos. Apresentaremos ao longo do texto um resumo dos principais aspectos levantados no quadro comparativo, além de uma conclusão na qual apresentamos alguns pontos que julgamos relevantes com vistas à construção de uma agenda de direitos humanos no Mercosul.

**ENQUANTO
OS MILITARES REFORÇAVAM
SEU PODER, A JUSTIÇA E OS
DIREITOS
HUMANOS NO CONE SUL
FORAM PROGRESSIVAMENTE
SE DISTANCIANDO
DO ESTADO, TORNANDO-SE
UM MONOPÓLIO
DA SOCIEDADE
CIVIL**

**Aspectos constitucionais e a
ratificação de tratados
internacionais**

A constituição política de cada um dos países do Mercosul carrega princípios que priorizam a pessoa humana e subordinam as atividades econômicas privadas ao respeito pelos direitos fundamentais do indivíduo e à consideração do interesse social. É evidente que a simples existência de uma nova constituição, ainda que muito avançada, não é suficiente para que os Direitos Humanos sejam efetivamente respeitados e usados.

**EXISTE UMA
LINGUAGEM INTERNACIONAL
DE DIREITOS
HUMANOS, A RETÓRICA
GOVERNAMENTAL E A
PROTEÇÃO
CONCRETA DESTES
DIREITOS**

Além disso, visando o processo de ampliação do conceito de Direitos Humanos, estes países vêm, ao longo dos últimos anos, adotando relevantes Tratados Internacionais voltados para o campo dos Direitos Humanos, que, após devidamente ratificados pelos Estados, passam a ter força de lei, formando, assim, o sistema normativo de proteção aos Direitos Humanos.

Contudo, os países que ratificaram tais documentos internacionais possuem regras próprias para a aplicação dos mesmos. A Constituição da Nação Argentina de 1994, por exemplo, mais recente de todas as Constituições do MERCOSUL, embora sintética, consagra princípios e direitos básicos. No Capítulo I enuncia “Declarações, Direitos e Garantias”, nestas entendidas o direito à igualdade, liberdade de religião, liberdade de associação, direito do trabalhador, direito da propriedade, direito do estrangeiro, dentre outros. Atribuiu aos tratados

e acordos internacionais uma hierarquia superior às leis internas, de maneira a serem interpretadas harmoniosamente, com os direitos e garantias da Constituição vigente⁸. Assim, os tratados e acordos com vigência posterior à constituição poderão adquirir hierarquia constitucional depois de aprovados pelo Congresso. Contudo, os acordos não mencionados no artigo 75 da Constituição Argentina, mesmo depois de aprovadas pelo Congresso, dependerão de regulamentação por lei para terem vigência nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, do ano de 1988, é extremamente analítica. Em seu Título I, “Dos Direitos Fundamentais”, faz constar a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos Direitos Humanos entre os princípios essenciais em que se fundamenta a República Federativa do Brasil na qualidade de Estado Democrático de Direito. De fato, a Constituição não usa especificamente a expressão Direitos Humanos no restante do texto, mas os princípios destes direitos também estão previstos nos Capítulos I e II. A Carta de 88 atribui aos direitos enunciados em tratados internacionais a hierarquia de norma constitucional, incluindo-os no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos, que apresentam aplicabilidade imediata⁹, ou seja, com esta devida incorporação, a Constituição estabelece aos direitos internacionais uma hierarquia especial, qual seja, de norma constitucional.

A Constituição da República do Paraguai também é recente, pois data de 1992, e aborda de forma extensa direitos, deveres e garantias constitucionais, neles incluindo liberdades, igualdades, direitos de família, povos indígenas, saúde, educação, cultura e trabalho. Os tratados e acordos internacionais no Paraguai, depois de aprovados por lei pelo Congresso, passam a integrar o ordenamento jurídico deste país, no qual ocupam, diferentemente da Argentina e do Brasil, o segundo degrau na ordem hierárquica das normas, depois da Constituição e antes das leis¹⁰.

A Constituição da República Oriental do Uruguai enuncia estes mesmos direitos e liberdades

na sessão referente a “Direitos, Deveres e Garantias”. As normas internacionais terão vigência interna, sendo desnecessária a regulamentação específica da matéria pelo Poder Legislativo. Prevalecerá a cláusula de que todas as diferenças que surjam entre as partes contratantes serão decididas por árbitros e outros meios pacíficos. A República procurará a integração social e econômica dos Estados latino-americanos, especialmente no que se refere à defesa comum de seus produtos e matérias-primas.

A Constituição Política da República do Chile, de 1980, diferentemente dos demais países analisados, data ainda do período do regime militar. Em seu Capítulo III apresenta os “Direitos e Deveres Constitucionais”, no qual são enunciados princípios da integridade física e moral, igualdade de liberdade de consciência e religião, meio ambiente, direito à educação, direito a associação, direitos políticos, direito do trabalho e seguridade social. A aprovação dos tratados internacionais, conforme o artigo 50, somente poderá ser efetuada através de lei após a ratificação do Presidente da República. Em relação à sua hierarquia, o artigo 5º da Constituição, alterado em 1989, com o advento da democracia, estabelece que: “O exercício da soberania reconhece como limitação o respeito aos direitos essenciais que emanam da natureza humana” e que “É dever dos órgãos do Estado respeitar e promover tais direitos, garantidos por esta Constituição, assim como pelos tratados internacionais ratificados pelo Chile”¹¹. Esta modificação tem levado a doutrina majoritária e, mais recentemente, também a certa jurisprudência a interpretarem que, no caso de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, uma vez ratificados pelo Congresso, passam a ter hierarquia constitucional e, portanto, prevalecem sobre as leis que se oponham a eles, sem necessidade de modificação expressa das mesmas.

⁸ Art. 75, XXII da Constituição da Nação Argentina.

⁹ Art. 5º, §1º e §2º da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁰ Art. 137 da Constituição da República do Paraguai.

¹¹ Lei 18.825, de 17 de agosto de 1989.

Informativo da Aprovação, Assinatura e Ratificação de Tratados, Convenções e Pactos Internacionais

Instrumento	Ano de Aprovação pela ONU/ OEA	Ano de Ratificação Argentina	Ano de Ratificação Brasil	Ano de Ratificação Chile	Ano de Ratificação Paraguai	Ano de Ratificação Uruguai
Convenção para Prevenção e a Repressão de Crime de Genocídio	1948	1956	1948	1953	1948	1967
Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição	1949	1957	1958	Não ratificou	Não ratificou	Não ratificou
Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados	1951	1961	1960	1972	1969	1970
Convenção para os Direitos Políticos da Mulher	1952	1961	1963	1967	1990	1981
Convenção para Matrimônio	1964	1970	1970	1970	Não ratificou	Não ratificou
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	1965	1968	1968	1971	Não ratificou	1968
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	1966	1986	1992	1989	1992	1970
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	1969	1984	1992	1991	1989	1985
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	1979	1985	1984 ¹²	1989	1986	1986
Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes	1984	1987	1989	1989	1990	1986
Convenção sobre os Direitos das Crianças	1989	1990	1990	1990	1990	1990
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ¹³	1994	1996	1995	1998	1995	1996

¹² Em 1984 o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher com reservas nos artigos 15 e 16, concernentes à igualdade entre homens e mulheres no exercício da sociedade conjugal. Essas reservas foram retiradas em 20.12.1994. Até o momento não assinou o Protocolo Opcional à Convenção.

¹³ Convenção de “Belém do Pará”.

Legislação de Direitos Humanos no Mercosul: uma síntese

Podemos observar convergências e discrepâncias no que diz respeito à legislação referente aos direitos humanos nos países do Mercosul. Em alguns temas, identificamos uma proximidade muito maior do que em outros, o que nos remete à necessidade de estabelecer quais seriam os patamares mínimos de onde poderíamos partir, em termos de legislação e de políticas a serem adotadas, a fim de tornar o exercício e a proteção dos direitos humanos na região uma realidade cada vez mais concreta.

Num sentido amplo, poderíamos afirmar que o Brasil avançou significativamente em termos da adequação da legislação nacional às normas internacionais de direitos humanos. A constituição paraguaia, fortemente inspirada na legislação brasileira, também apresenta importantes avanços neste campo.

A Argentina, por sua vez, apresenta muitas inovações importantes na legislação em nível provincial, incluindo aspectos que, em muitos casos, estão à frente da legislação nacional, o que, em menor escala, ocorre também no Brasil.

Chile e Uruguai são os países que apresentam menores avanços em temas ligados ao comportamento e às mudanças culturais, reflexo do próprio caráter mais conservador destas sociedades. Apresentam, entretanto, uma maior consolidação em termos de políticas sociais e de prestação de serviços básicos.

Diante deste quadro, o que podemos esperar em termos de avanços no processo de unificação

regional no campo da proteção e promoção dos direitos humanos? Esta é a próxima etapa do nosso trabalho, para a qual arriscamos preliminarmente algumas hipóteses e sugestões, que apresentaremos a seguir.

a) No que diz respeito à ratificação de tratados internacionais, ainda existe a necessidade de que Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai ratifiquem algumas convenções e pactos.

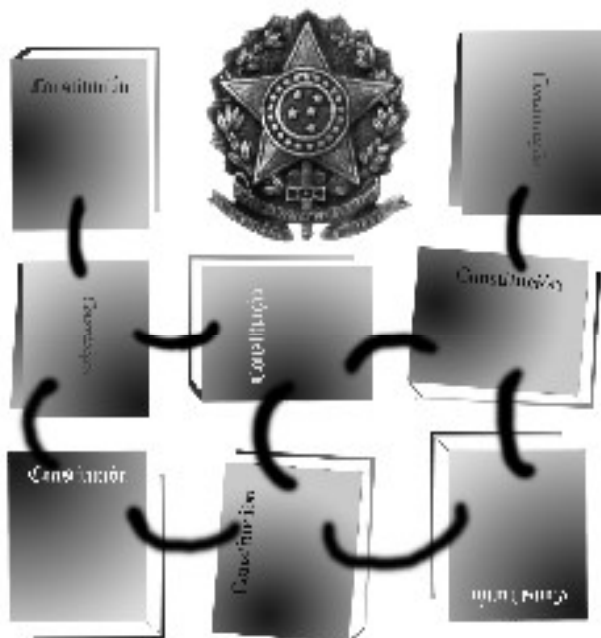
b) O tema referente aos direitos civis e políticos é um dos que apresenta maior convergência entre os cinco países analisados. Existe uma consolidação de princípios que regem o Estado de Direito e as liberdades individuais em termos

da legislação de cada país. Uma questão específica neste campo refere-se à necessidade de unificar os posicionamentos dos diferentes países em relação à pena de morte, adotando possivelmente a forma constante da constituição do Uruguai (não se aplicará a pena de morte por nenhum motivo).

c) Existem grupos socialmente vulneráveis que enfrentam problemas comuns em todos os países. A fim de

implementar políticas que protejam e promovam a igualdade entre os diferentes grupos nestas sociedades, podem ser articuladas ações comuns, tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil, em relação aos seguintes grupos:

- populações indígenas: são necessários avanços nas políticas voltadas para demarcação de terras e garantia de preservação da cultura, inclusive através da educação multicultural, enunciada em diversos programas governamentais;



**... APRESENTA-SE, DE FORMA
CADA VEZ
MAIS PREMENTE, A
NECESSIDADE DOS PAÍSES
DO MERCOSUL SE
ARTICULAREM, A PARTIR DE
UMA AGENDA
COMUM, EM AÇÕES
CONJUNTAS VISANDO
COMBATER VIOLAÇÕES DOS
DIREITOS HUMANOS E
OUTROS DELITOS QUE
OCORREM NO ÂMBITO
TRANSNACIONAL E
REGIONAL**

- população negra: avanços na legislação anti-racista e em experiências de políticas de promoção da igualdade;

- crianças e adolescentes: unificação da legislação respeitando a adequação à Convenção dos Direitos da Criança, nos casos do Chile, Paraguai e Uruguai;

- portadores de deficiência: necessidade de implementação de legislação e programas específicos, na linha dos que existem no Uruguai e Chile;

- mulheres: importância da implementação de programas de promoção da igualdade no âmbito do mercado de trabalho e reformulação da legislação pertinente, nos casos do Chile e Uruguai, para que não mais façam referência aos crimes sexuais como crimes contra a ordem ou moral familiar.

d) Intercâmbio e troca de experiências sobre programas de prevenção e combate à violência doméstica, previstos em todos os países.

e) Proposta de discussão e unificação sobre a legislação referente aos crimes sexuais, eliminando quaisquer referências a aspectos tais como “defesa da honra” e outros afins. A melhor experiência nesse sentido é o recente Código Civil paraguaio, promulgado em 1997.

f) Incorporar conjuntamente à legislação de

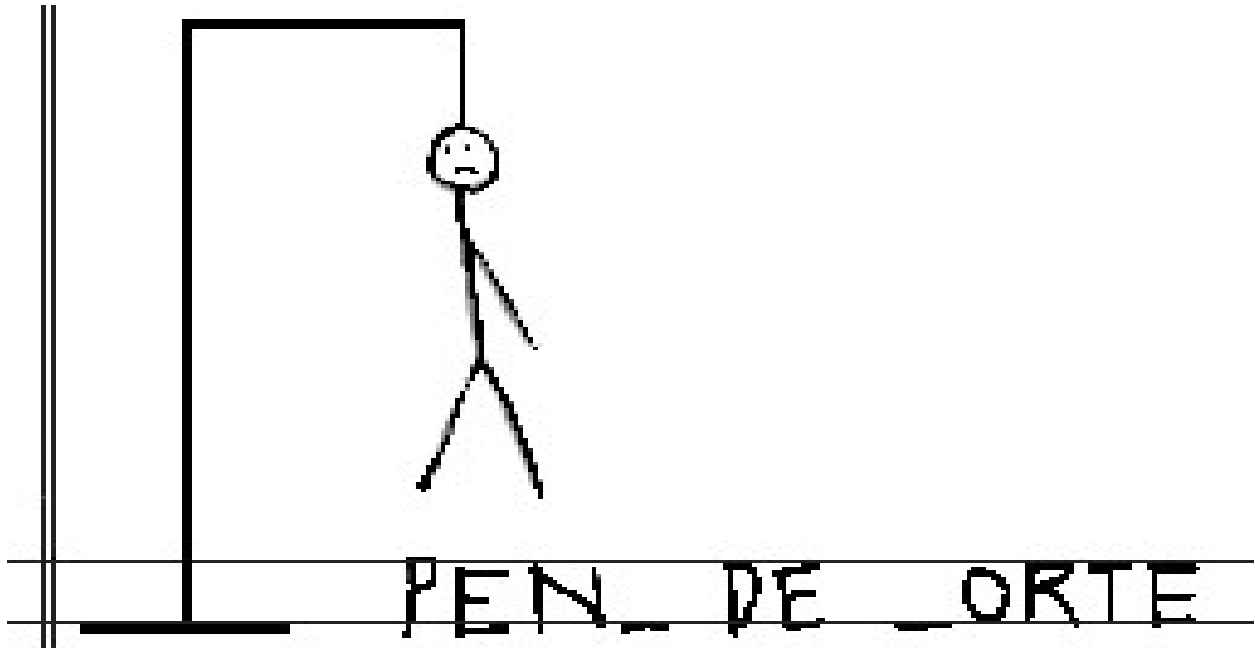
cada país o princípio da livre orientação sexual e da não discriminação em função da mesma.

g) No que diz respeito à proteção ao meio ambiente, é necessário estimular também ações conjuntas e troca de experiências. No caso do Argentina, demanda-se um maior detalhamento e especificação dos mecanismos de proteção ambiental existentes no âmbito legal. A legislação ambiental do Paraguai merece destaque pelo seu detalhamento e abrangência, podendo servir de subsídio para os demais países.

h) Direitos trabalhistas: área de maior avanço em termos de medidas conjuntas entre os países da região. É importante aqui fazer referência à Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, assinada pelos dirigentes de todos os países do bloco. Torna-se necessário estabelecer prioridades que garantam a proteção a direitos básicos em comum, principalmente aqueles contidos neste documento.

i) Em relação ao Direito de Família, são necessários avanços no Chile, no que diz respeito à legislação referente ao divórcio. Além disso, é preciso promover a unificação da legislação referente a aspectos como idade mínima para o casamento, criminalização do adultério e reconhecimento da união estável. Neste último aspecto, Argentina, Chile e Uruguai precisam elaborar mecanismos legais que reconheçam a mesma.

**ATÉ O MOMENTO, O QUE SE
FORMULOU SOBRE
MERCOSUL EM TERMOS
JURÍDICOS TEM AVANÇADO
BASICAMENTE
EM RELAÇÃO AO DIREITO
COMERCIAL E TRIBUTÁRIO,
ALÉM DA
TEMÁTICA TRABALHISTA,
E POUCO OU
QUASE NADA EM TERMOS
DOS DIREITOS
HUMANOS**



j) Saúde e direitos reprodutivos: é necessário estabelecer troca de experiências sobre programas voltados para a saúde reprodutiva e o planejamento familiar, previstos em todos os países como direito individual e como ação a ser promovida pelo Estado (em termos de informação e oferta de meios). Além disso, é preciso unificar a legislação sobre aborto legal vigente nos diferentes países, fazendo com que Chile, Paraguai e Uruguai contemplem a não criminalização ao menos do aborto terapêutico ou em caso de estupro.

k) Um aspecto específico dentro do tema da saúde diz respeito aos programas voltados para a prevenção e tratamento dos portadores de HIV/AIDS. Do ponto de vista do tratamento, é importante salientar que o Brasil é o único que distribui gratuitamente o coquetel antivirótico. Caberia investigar a posição dos planos de saúde em relação aos portadores de HIV/AIDS e o estabelecimento de mecanismos que previnam a discriminação dos portadores de HIV/AIDS no mercado de trabalho.

Na perspectiva de indivisibilidade dos direitos humanos, cabe ainda ressaltar algumas questões no âmbito das políticas sociais e compensatórias que deverão ser consideradas:

- implantação de programas de seguro-desemprego em todos os países do Mercosul;

- homogeneização das medidas de desemprego atualmente utilizadas nos sistemas estatísticos de cada país;

- produção e análise de indicadores mais refinados e de caráter comparativo sobre pobreza nos diversos países;

- analisar e comparar diferentes experiências de programas voltados para políticas sociais compensatórias que possam ajudar criativamente na implantação de programas semelhantes nos demais países;

- refletir sobre os critérios estabelecidos para o acesso às políticas compensatórias, revendo possivelmente o critério que estabelece a focalização geográfica dos programas sociais.

Dois outros aspectos merecem ser mencionados ao tratarmos da proteção dos direitos humanos na região. Em primeiro lugar, apresenta-se, de forma cada vez mais premente, a necessidade dos países do Mercosul se articularem, a partir de uma agenda comum, em ações conjuntas visando combater violações dos direitos humanos e outros delitos que ocorrem no âmbito transnacional e regional, tais como o tráfico de armas, o tráfico de drogas, redes de prostituição (inclusive infantil), crimes que ocorrem na Internet, tais como a incitação ao racismo e à xenofobia, entre outros.

**PROPOMOS QUE, À LUZ DOS
PARÂMETROS JÁ
ADOTADOS PELO
MERCOSUL ENQUANTO
ORGANIZAÇÃO
INTERNACIONAL E
INTERGOVERNAMENTAL E
DESTE QUADRO
NORMATIVO, A PERSPECTIVA
SEJA A
DE ADOTAR A PREVALÊNCIA
DA NORMA
MAIS BENÉFICA
EM CADA MATÉRIA
ANALISADA**

Finalmente, embora não tenha sido explicitamente tratado neste documento, não podemos deixar de fazer referência aos processos de investigação e punição dos responsáveis por crimes de natureza política ocorridos nos períodos de ditadura militar no conjunto dos países investigados. Reconhecemos a importância desta investigação como marco fundamental para a vigência do Estado de Direito nestes países. Neste sentido, também a articulação regional se faz necessária, a fim de enfrentar aspectos que extrapolam a capacidade de investigação de cada país, tais como as ações conjuntas das forças armadas de vários países, como no caso da Operação Condor, que recentemente voltou a ser objeto de investigação.

Os aspectos aqui elencados são apenas um ponto de partida para a elaboração de uma agenda de direitos humanos no Mercosul. A fim de aprofundá-los, torna-se fundamental analisar em que medida diferentes setores de cada país reconhecem estas demandas como direitos e estão dispostos a pensar num projeto de sociedade e de acordo regional que leve em conta estas várias dimensões, não apenas de forma retórica, mas como direitos e políticas efetivas.

**Subsídios para uma Agenda de
Direitos Humanos para o
Mercosul**

1) Marcos doutrinários e políticos

Até o momento, o que se formulou sobre Mercosul em termos jurídicos tem avançado basicamente em relação ao Direito Comercial e Tributário, além da temática trabalhista, e pouco ou quase nada em termos dos direitos humanos. Torna-se, portanto, necessário apontar parâmetros éticos e morais que sirvam de referência para as organizações regionais de cunho econômico, tais como o Mercosul. Estas organizações cada vez mais deixam de se reduzir à criação de um espaço comum para a livre circulação de bens, mercadorias e serviços, tornando-se também um órgão que possui objetivos de natureza política concernentes à democracia e aos direitos humanos.

Analisando a legislação relativa ao Mercosul, avaliamos que, aos poucos, os documentos vêm incorporando princípios que têm a democracia e os direitos humanos como parâmetro. Se comparado, porém, com a União Européia, veremos que no Mercosul ainda é tímida a incorporação destes princípios. A área dos direitos trabalhistas foi a que obteve mais avanços, com a Carta Sócio-Laboral. Outras áreas, tais como a proteção ambiental, o direito do consumidor, a assistência judiciária e a cooperação e intercâmbio em matéria cultural e educacional também têm sido objeto de acordos específicos.

**É NECESSÁRIO ENCONTRAR
UMA PAUTA
COMUM DE DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS,
CONSIDERANDO
AS ESPECIFICIDADES
JURÍDICAS, POLÍTICAS
E CULTURAIS DE CADA
PAÍS**

Propomos que, à luz dos parâmetros já adotados pelo Mercosul enquanto organização internacional e intergovernamental e deste quadro normativo, a perspectiva seja a de adotar a prevalência da norma mais benéfica em cada matéria analisada. Isto inclui, por exemplo, que se adotem as normas mais protetoras no âmbito dos direitos sociais e que não sejam aceitos retrocessos nos temas analisados¹⁴.

Ainda fazendo uma comparação com a União Européia (UE), deve ser levado em conta que o Mercosul é um organismo muito recente, cuja criação data de 1991 com o Tratado de Assunção. Diferentemente, os primeiros acordos que deram origem ao que hoje é a União Européia datam de 1951. Ainda assim, na UE, a carta de Direitos Humanos foi promulgada apenas em 1997. Trata-se, portanto, de um processo histórico de amadurecimento na organização dos blocos regionais.

Vem sendo discutida também a possibilidade de monitoramento dos direitos humanos no Mercosul tendo como base os tratados internacionais a respeito, incluindo a possibilidade de sanções nos casos de não cumprimento dos mesmos, através de órgãos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta estratégia se torna possível na medida em que o Mercosul seja reconhecido como um sujeito de direitos internacional, o que ainda é difícil pelo fato de nos encontrarmos no estágio de organização intergovernamental e não de organização supranacional. A OEA (Organização dos Estados Americanos) e a ONU (Organização das Nações Unidas) são sistemas de Estados e a possibilidade de inclusão do Mercosul como membro deve ser pensada como algo que poderá se realizar dentro de algumas décadas apenas. Aliás, este mesmo tema tem sido objeto de debate no âmbito da UE: é necessário que ela ratifique os tratados internacionais ou a ratificação de cada país membro já é suficiente?

Ainda no campo dos marcos políticos que devem ser levados em conta para a elaboração de uma agenda de direitos humanos, é preciso não desprezar os desafios impostos pelo impacto da

globalização econômica na região. Precisamos ter clareza em perceber que buscamos conjugar uma gramática de direitos humanos num cenário de dificuldades impostas pelas atuais orientações da política econômica internacional: neoliberalismo, abertura dos mercados, disciplina fiscal, flexibilização dos direitos sociais e ambientais, reforma tributária, privatização e redução dos gastos públicos. A própria desigualdade interna do Mercosul em relação à situação econômica dos países, com ampla supremacia por parte do Brasil e Argentina, apresenta-se como uma limitação à plena realização dos direitos humanos na região.

A estas dificuldades estruturais na implementação dos direitos humanos, podemos agregar também a presença ainda ostensiva das forças militares na política de alguns países da região, a ação pouco controlada das empresas multinacionais, além da corrupção e impunidade que perpassam as estruturas de poder em nossas sociedades, diminuindo a credibilidade e a legitimidade dos aparatos jurídicos e políticos de cada Estado e dificultando o estabelecimento de políticas e procedimentos de gestão universais.

Diante de todos estes desafios, coloca-se como tarefa para a sociedade civil atuar de maneira mais eficaz para alterar este quadro, interferindo e refletindo sobre os impactos dos processos de formação de blocos econômicos na vida dos cidadãos de cada país. Como compatibilizar uma discussão mais ampla sobre direitos quando se tem padrões de desigualdade tão profundos a enfrentar?

Torna-se ainda mais importante construir uma agenda não apenas no âmbito legislativo, mas também incluir aspectos referentes às políticas públicas no âmbito do executivo, monitorando indicadores e disseminando experiências exitosas em diferentes áreas. A legislação analisada aqui, portanto, é apenas um primeiro passo nesta construção.

¹⁴ Piovesan, Flávia. "Temas de Direitos Humanos". Ed. Max Limonad. São Paulo, 1998.

A constituição de cada um dos países analisados poderia ser o principal marco legal a ser tomado como ponto de partida para a elaboração da agenda, dado o conteúdo progressista das mesmas e a sua adequação às principais normas internacionais de direitos humanos. Entretanto, um segundo passo seria o “saneamento” da legislação infraconstitucional, em muitos casos incompatível com a proteção destes direitos. Será também necessária a harmonização da legislação ordinária entre os países.

É necessário encontrar uma pauta comum de defesa dos direitos humanos, considerando as especificidades jurídicas, políticas e culturais de cada país. Como lidar com a diversidade inclusive em relação aos aparatos jurídicos? É preciso reconhecer e compreender melhor os motivos que levaram à heterogeneidade existente entre os países em termos dos avanços e limitações em relação aos direitos humanos.

Um outro marco fundamental diz respeito à necessária conciliação entre a noção de direitos coletivos e os direitos individuais. O “homem” sujeito de direitos é um indivíduo abstrato. Torna-se necessário articular a noção de direitos básicos e dignidade humana com a pluralidade das sociedades e as diferenças individuais. Como articular o coletivo com a pluralidade que cada vez mais se expressa através de movimentos sociais que se constituem como atores sociais específicos? Em muitos casos, teme-se a diversidade, porque se vê no distinto uma ameaça, mais do que uma oportunidade. É necessário avançar para estabelecer uma outra concepção da diferença, por mais utópico que seja. Quando falamos em direitos humanos, falamos de **sujeitos**, que precisam ser qualificados e reconhecidos como tal.

2) Aspectos institucionais do Mercosul

O Mercosul hoje se constitui numa união aduaneira imperfeita, com a previsão de constituir-se como mercado comum a partir de 2015. Entretanto, neste intervalo a ALCA deve começar a operar a partir de 2005, trazendo novos desafios que ameaçam a integração sub-regional. De forma



geral, as instâncias de gestão e administração do Mercosul caracterizam-se por sua baixa institucionalidade e pela quase ausência de estrutura física e recursos para o seu funcionamento. O Grupo Mercado Comum (GMC), órgão decisório do Mercosul, é uma instância constituída por representantes de governo, sendo pouco permeável à participação da sociedade civil. Tal quadro reproduz-se nas comissões, sub-grupos temáticos, comitês técnicos e reuniões especializadas, nos quais são elaboradas recomendações ao GMC.

Os principais espaços de representação da sociedade civil são o sub-grupo de trabalho 10 (Trabalho, Emprego e Previdência Social), estabelecido em 1992, a partir do Tratado de Assunção, e o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), constituído após o Protocolo de Ouro Preto (1995).

No primeiro caso, a participação é tripartite, contando com representantes dos trabalhadores, dos

empresários e dos governos. No âmbito deste sub-grupo, a proposta inicial dos trabalhadores era redigir e aprovar uma “Carta Social”, que contemplasse grande diversidade de direitos e aspectos sociais. A postura do movimento sindical na articulação regional ultrapassou em muito os temas do trabalhismo clássico, abrangendo várias temáticas sociais e envolvendo-se na disputa sobre o modelo de integração a ser implantado. Entretanto, a negociação para a elaboração de uma Carta Social tornou inviável sua aprovação. Posteriormente foi proposta a assinatura de um “Protocolo Sócio-Laboral”, anexo ao Tratado de Assunção, com efeito vinculante e prevendo punições para o não cumprimento das suas cláusulas. Mais uma vez esta proposta inviabilizou-se, tornando possível apenas a adoção de uma “Declaração (ou Carta) Sócio-Laboral”, em 1998, cujo cumprimento é fiscalizado por um Comitê Sócio-Laboral especialmente composto para este fim. Este comitê não tem poder de sanção, mas apenas de propor recomendações sobre políticas e programas destinados a fazer cumprir a declaração.

O Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), por sua vez, é a única instância do Mercosul que não conta com a participação dos governos. Sua composição tripartite prevê a representação de trabalhadores, empresários e organizações da sociedade civil, totalizando 36 membros (9 de cada país). Este tem sido o espaço de discussão dos temas sociais no plano regional. O debate neste Fórum tem se concentrado no conhecimento e recomendação das melhores práticas no âmbito das políticas sociais. A avaliação de representantes de trabalhadores é de que a atuação neste fórum por parte da sociedade civil ainda se caracteriza por uma postura reativa e pouco propositiva, pois atua-se freqüentemente acompanhando a agenda colocada pelos governos.

O debate sobre a garantia e proteção dos direitos humanos pode se dar em vários espaços institucionais dentro do Mercosul, mas avaliou-se que os principais seriam o FCES, o sub-grupo temático sobre trabalho, emprego e previdência e também a Comissão Par-

lamentar Conjunta, que pode ter uma atuação mais efetiva no que diz respeito à harmonização das legislações nacionais em diversas áreas. Uma possível proposta seria a criação de uma coordenação de Direitos Humanos dentro do FCES, que funcionaria como principal espaço de discussão destes temas.

Ainda encontramos um grande déficit democrático no Mercosul, já que a sociedade civil não é ouvida nas suas instâncias. A morosidade dos processos de institucionalização também traz limitações à atuação da sociedade civil. Isto ocorre, entre outros fatores, em função da incerteza que cerca o futuro do Mercosul, em face da ALCA e das dificuldades econômicas por que passam os países membros. O status de união aduaneira imperfeita dificulta a aceleração da harmonização da legislação, dada a incógnita sobre a constituição de um Mercado Comum em médio prazo. Reconhece-se, entretanto, que toda a dimensão social existente no Mercosul, ainda que restrita e insuficiente, é fruto da atuação do movimento sindical, com o qual as organizações de direitos humanos e ONGs têm muito a aprender.

Estas dificuldades não impedem que as organizações da sociedade civil procurem criar seus espaços próprios de atuação e constituírem-se em atores que terão o papel de trazer para o debate sobre integração regional aspectos referentes ao pleno exercício dos direitos humanos. O monitoramento da realização destes direitos no processo de integração constitui-se numa tarefa fundamental da sociedade civil.

Estratégias de atuação das organizações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil nos quatro países que compõem o Mercosul e também no Chile possuem longa tradição de mobilização social e luta pela garantia e proteção dos direitos humanos. A articulação de redes e a atuação conjunta em termos regionais também vem sendo uma experiência crescente ao longo das últimas

décadas, mas esta articulação se dá com mais frequência em relação a temas específicos. O movimento de mulheres, as organizações ambientalistas e o movimento sindical são exemplos de articulações bem sucedidas em âmbito regional e internacional. O desafio que se coloca hoje para as organizações da sociedade civil é integrar em termos regionais, mas também em âmbito temático, sua atuação.

Em primeiro lugar, cabe enfatizar a necessidade de uma troca permanente entre o movimento sindical e as organizações da sociedade civil que atuam em relação a temas específicos. Estas agendas, anteriormente isoladas, ganham uma integração crescente, com repercussões positivas para todos os campos. Da mesma forma, a releitura da situação em que se encontra o exercício de determinados direitos, tendo a perspectiva de sua inter-relação com outras temáticas, pode gerar mudanças importantes nas formas de luta para o pleno exercício destes direitos. Cabe exemplificar aqui a experiência do movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos, que, através da constatação de que áreas residenciais degradadas coincidiam com os locais de moradia de pobres, negros e imigrantes, permitiu uma articulação decisiva entre o movimento ambientalista e o movimento pelos direitos civis naquele país, com resultados concretos em termos de revisão de políticas.

A estratégia de mesclar as agendas também deve ser destacada como um importante instrumento de mobilização por mudanças no

âmbito da legislação vigente sobre família, saúde e direitos reprodutivos. Frequentemente as legislações nacionais reconhecem a necessidade de proteger e fortalecer as famílias, sem necessariamente levar em conta que esta proteção deve se dar na medida em que não viole princípios básicos como a liberdade individual e a integridade física dos cidadãos. Em nome da proteção à família muitas vezes se violam direitos individuais e isto deve ser revisto. No caso específico da violência doméstica deve ser destacado que não apenas o Estado deve ser considerado como agente violador dos direitos individuais, mas também no âmbito privado da família ocorrem casos de abuso físico e psicológico que se caracterizam como tortura.

Para além desta atuação cada vez mais integrada em termos das agendas específicas de cada movimento ou organização, coloca-se a necessidade permanente de que as organizações da sociedade civil se constituam como atores sociais relevantes a fim de pressionar para que as legislações atualmente existentes sejam efetivamente cumpridas, não sofram retrocesso e sejam ampliadas. A distância entre os tratados e declarações internacionais e regionais, as legislações nacionais e a prática de aplicação dos direitos será superada apenas através da pressão de atores sociais fortes e legítimos.

Uma sociedade civil fortalecida e organizada também pode atuar em forma de pressão em relação a desafios urgentes à garantia dos direitos humanos





na região, tais como a questão da impunidade, da corrupção e a situação dos migrantes.

Uma das estratégias que podem ser adotadas pelas organizações da sociedade civil é a construção de mecanismos de monitoramento do impacto das políticas no âmbito do Mercosul, através de informes anuais que a sociedade civil poderá produzir, além de pressionar os governos para que produzam seus próprios documentos de monitoramento.

É necessário também potencializar a atuação da Comissão Sócio-Laboral, responsável por fiscalizar o cumprimento da Declaração Sócio-Laboral pelos países membros. Registre-se que esta Declaração poderá ser revista dentro de 2 anos e que, nesta oportunidade, as OSCs poderão tentar ampliar o conteúdo da mesma, incluindo outros direitos sociais ainda não contemplados.

A agenda de direitos humanos é um processo em curso que só se viabilizará efetivamente se nos constituirmos em atores políticos fortes, visíveis e coesos. Tomar as leis como base é um bom ponto de partida para analisar os direitos humanos nos países, mas também pode se transformar em uma armadilha, porque estas leis podem ser para os governos uma boa carta de apresentação, sem que alcancem os objetivos para os quais foram elaboradas.

É necessário definir outros indicadores para além da lei, sendo um deles a própria eficácia da lei. Quantas pessoas utilizam uma lei que consagra um determinado direito? Quantas pessoas, utilizando esta lei, conseguem a garantia do direi-

to? Quantas pessoas, tendo utilizado e alcançado o direito, têm que voltar ao judiciário para obter algo mais? Analisar a lei simplesmente não é suficiente. É necessário analisar as políticas públicas como um outro indicador da realização dos direitos. Uma lei que não prevê recursos para prover serviços será uma lei ineficaz.

A cultura de direitos humanos é outro fator fundamental a ser tomado como referência na construção desta agenda. Ainda há por parte de diversos setores nos países do Cone Sul uma profunda resistência ao próprio conceito de direitos humanos, para a qual precisamos desenvolver estratégias específicas de superação.

Esperamos que a continuidade deste trabalho de construção da agenda de direitos humanos, uma tarefa coletiva, necessária e urgente, contribua para a efetiva constituição do Mercosul como uma organização supra-nacional forte, independente e, acima de tudo, um órgão que tenha entre seus objetivos políticos permanentes a consolidação da democracia e o respeito aos direitos humanos.

Se avançar suas atribuições para além das trocas comerciais e temas exclusivamente econômicos, o Mercosul poderá se constituir num espaço de efetivo aprofundamento de conquistas sociais. Para tanto, será necessário uma mudança na concepção que se tem hoje sobre as relações multilaterais entre os países (membros e afiliados), contrariamente às práticas atuais significativamente manifestadas apenas nas trocas comerciais.