

# O MERCOSUL E O SISTEMA MULTINÍVEL DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2023.59.13464>

Submetido em: 20/6/2022

Aceito em: 27/6/2022

**Élida Martins de Oliveira Taveira**

Autora Correspondente: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito. Campo Grande/MS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/0704480865342931>.  
<https://orcid.org/0000-0001-7838-7602>. [elidamartins.oliveira@gmail.com](mailto:elidamartins.oliveira@gmail.com)

**Sandra Regina Martini**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre/RS, Brasil. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. Campo Grande/MS, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/4080439371637715>.  
<https://orcid.org/0000-0002-5437-648X>

**Claudia Elizabeth Zalazar**

Universidad Blas Pascal. Córdoba, Córdoba, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-7956-1016>

## RESUMO

O presente artigo, produzido a partir de pesquisa em andamento, objetiva avaliar o aprofundamento do processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em razão do desenvolvimento de uma dimensão social, paralela à sua originária dimensão econômica. Questiona-se se o Mercosul, em face da adoção dessa dimensão social, pode ser compreendido como mais um nível no sistema multinível de proteção da pessoa humana. Após exame da estrutura orgânica e administrativa construída para instituir a referida dimensão social, como também diante da análise de diversas ações e normativos dirigidos à tutela dos direitos humanos, concluiu-se que o Mercosul, progressivamente, está se consolidando como mais um nível de proteção da pessoa humana no bloco regional, ao lado das ordens constitucionais dos Estados Partes e Associados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, cunhado, em especial, pelos Sistemas das Organizações das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Com o escopo de projetar o Mercosul com maior expressão nesse sistema multinível de proteção da pessoa humana, defende-se a adoção da supranacionalidade e a atribuição do efeito direto aos normativos emanados pelos órgãos revestidos de supranacionalidade. A pesquisa compreendida é do tipo exploratória, com método de abordagem dedutivo. Quanto aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Mercosul; sistema multinível de proteção da pessoa humana; dimensão social; processo de integração regional; direitos humanos.

## MERCOSUR AND THE MULTILEVEL HUMAN PROTECTION SYSTEM

## ABSTRACT

This article, produced from ongoing research, aims to assess the deepening of the integration process of the Mercosur based on the development of a social dimension, parallel to its original economic dimension. It is questioned whether Mercosur, given the adoption of this social dimension, can be understood as another step in the multilevel system of protection of the human person. After examining the organic and administrative structure built to implement this social dimension, as well as analyzing the various actions and regulations aimed at protecting human rights, it was concluded that Mercosur is progressively consolidating as yet another level of protection for the individual. human rights in the regional bloc, together with the constitutional orders of the States Parties and Associates and the International Human Rights Law, created, in particular, by the Systems of the United Nations Organizations and the United Nations States. With the objective of projecting Mercosur with greater expression in this multilevel system of protection of the human person, the adoption of supranationality and the attribution of direct effect to norms emanating from supranational bodies were defended. The research carried out is exploratory with a deductive approach. As for the procedures, the research is bibliographical and documentary.

**Keywords:** Mercosur; multilevel human protection system; social dimension; regional integration process; human rights.

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2021, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou 30 anos de existência, sendo oportuno realizar uma reflexão sobre o processo integracionista mercosulino. Criado em 1991 para atender demandas de natureza econômica dos Estados Partes, o bloco regional, aos poucos, passou a fomentar uma dimensão social, pautada na busca por um desenvolvimento econômico com justiça social e na promoção dos direitos humanos.

Atualmente, o Mercosul possui uma vasta estrutura orgânica e administrativa que tem por escopo dar sustentação a essa dimensão social, idealizando e executando ações e políticas regionais dirigidas à erradicação da fome, da pobreza e do analfabetismo, ao combate às desigualdades sociais, à garantia dos direitos humanos, especialmente de grupos vulneráveis, à universalização da educação e da saúde pública, à proteção da sustentabilidade ambiental, à garantia de acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários, entre outras temáticas.

Além do mais, o Mercosul vem, gradativamente, reconhecendo diversos direitos e benefícios aos nacionais dos países integrantes do bloco, os quais foram consolidados, em março de 2021, no Estatuto da Cidadania do Mercosul. Os referidos direitos e benefícios foram agrupados em dez eixos temáticos, a saber: circulação de pessoas; integração fronteiriça; cooperação judicial e consular; trabalho e emprego; seguridade social; educação; transporte; comunicações; defesa do consumidor; direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do Mercosul.

Diante dessa nova conjuntura, questiona-se se o Mercosul, a partir de sua dimensão social, está inserido no sistema multinível de proteção dos direitos humanos. Para buscar responder a tal problema, o presente estudo analisará como ocorreu o aprofundamento do processo integracionista do bloco e averiguará se a adoção de uma dimensão social, na forma hoje existente, posicionou o Mercosul no sistema multinível de proteção da pessoa humana.

Para conferir suporte metodológico ao estudo, realizou-se pesquisa exploratória, com método de abordagem dedutivo. Quanto aos procedimentos, empreendeu-se pesquisa bibliográfica e documental, conferindo especial atenção ao exame das normativas do Mercosul sobre sua constituição e estruturação orgânica e administrativa, bem como sobre suas iniciativas de caráter social e promocional dos direitos humanos.

## 2 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO MERCOSUL

Os processos de integração entre os Estados foram acentuados na segunda metade do século 20 e desenvolveram-se sob duas vertentes básicas que se relacionam e retroalimentam. A primeira vertente, nomeada de estrutural, baseou-se em temas relacionados à economia, à política e à infraestrutura. Já a segunda vertente, denominada de substancial, focou na proteção internacional da pessoa humana (CONCI, 2015).

A integração estrutural foi especialmente intensificada com a globalização que forjou uma sociedade de rede, cuja característica central consiste na relação de interdependência entre os Estados (TORRADO, 2000). Nessa sociedade de rede, que tanto divide como une (BAUMAN, 1999), observa-se a ampliação dos espaços e a desterritorialização e a transnacionalização, em especial da economia, da tecnologia e da cultura<sup>1</sup> (WOLKMER, 2006).

Visando a uma melhor inserção e projeção na ordem econômica globalizada, os Estados Nacionais procuraram agrupar-se em blocos regionais, nos quais eram concedidos mútuos benefícios como também

<sup>1</sup> Segundo Antonio Carlos Wolkmer, processo de mundialização do espaço não nacional é contingência dos avanços científicos e das revoluções tecnológicas. Embora sejam processos concomitantes que permanecem interagindo nas últimas décadas, “[...] há que se diferenciar a globalização (ampliação do espaço, desterritorialização e transnacionalização, principalmente econômica, tecnológica e cultural) da doutrina teórico-prática de justificação e legitimização denominada neoliberalismo” (2006, p. 116). Assim, a prática da ideologia neoliberal, notadamente na América Latina, tem-se mostrado como concepção radical do capitalismo que tende a absolutizar o mercado, convertendo-o em meio e fim de todo comportamento humano racional (WOLKMER, 2006).

defendidos interesses comuns (GOMES, 2003). Marcos Antônio Fávaro Martins e Charles Pennaforte (2018) afirmam que a integração regional é um fenômeno complexo que envolve a utilização de uma multiplicidade de meios e de procedimentos, havendo diversos pontos de vista quanto aos fins da integração econômica.

Na América Latina esse movimento principiou-se em 1960, com a assinatura do Tratado de Montevidéu, o qual criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que possuía como escopo último a constituição de um mercado comum regional no prazo de 12 anos (ALMEIDA, 2020), tendo sido convertida, em 1980, na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Foi em 1990, contudo, que o processo de integração regional latino-americano ganhou maior envergadura com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (CAETANO, 2011).

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai constituíram o Mercosul por meio da assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991<sup>2</sup>. O ideário integracionista está previsto no preâmbulo do Tratado de Assunção, que expressamente previu que o processo de integração representa uma resposta adequada à evolução dos acontecimentos internacionais de globalização, especialmente com a formação de grandes espaços econômicos, representando uma condição fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados Partes (MERCOSUL, 1991; GOMES, 2003).

O Mercosul teve como objetivo principal criar um mercado comum de livre-circulação de bens e serviços entre os Estados Partes, com a eliminação de barreiras alfandegárias e a instituição de uma tarifa externa comum, bem como a adoção de uma política comercial regional ante a outros Estados Nacionais e demais blocos econômicos (artigo 1) (MERCOSUL, 1991). Como, todavia, pontua Clarissa Franzoi Dri (2010):

Partindo-se da lógica conceitual criada com a integração europeia, isso significa, em tese, que o Mercosul objetiva integrar as políticas relacionadas à implementação do mercado comum e busca apenas coordenar as demais questões. Na prática, o Mercosul não passou do estágio da união aduaneira, em que a política comercial deva ser integrada. No entanto, como todas as decisões tomadas no seio do bloco são fruto do consenso e como muitos produtos estão excluídos da tarifa externa comum, a integração da política comercial é apenas relativa (p. 189).

No que diz respeito à estruturação político-administrativa do bloco, inicialmente houve a previsão de dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) – órgão superior responsável pela condução política do processo de integração – e a tomada de decisões para garantir o atendimento aos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, sendo integrado pelos ministros de Relações Exteriores e pelos ministros de Economia dos Estados Partes; e o Grupo Mercado Comum (GMC) – órgão executivo, composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais, com atribuições relacionadas ao cumprimento das decisões do CMC, a zelar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, a propor medidas destinadas à coordenação de políticas macroeconômicas, a fixar programas de trabalho para o estabelecimento do mercado comum, entre outras (ALMEIDA, 2020; MERCOSUL, 1991; MERCOSUL, 1994).

Os órgãos estruturais do Mercosul foram ampliados, em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, sendo criados a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) (MERCOSUL, 1994). A partir de então, as estruturas político-administrativas do Mercosul passaram a ser divididas em três níveis de atuação: decisão (CMC); execução (GMC, CCM, SAM); e consultivo (CPC e FCES)<sup>3</sup> (TREIN, 2007).

<sup>2</sup> O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, entrou em vigor em 19 de novembro de 1991.

<sup>3</sup> Vale consignar que a estruturação político-administrativa, após o Protocolo de Ouro Preto, foi sendo gradativamente alterada e ampliada, podendo ser citada a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2006, em substituição à CPC, sendo órgão representativo dos interesses dos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul (para mais informações *vide* Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13225/2/parlasul/parlamento.html>), e a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) por meio do Protocolo de Olivos, com competência para resolução de controvérsias no bloco, sendo composto por cinco árbitros e respectivos suplentes (para mais informações *vide* Protocolo de Olivos, disponível em [https://www.tprmercosur.org/pt/norm\\_juridica.htm](https://www.tprmercosur.org/pt/norm_juridica.htm)). Cabe pontuar ainda que, para o cumprimento de suas funções institucionais, o CMC, o GMC e a CCM contam com órgãos e/ou foros temáticos de apoio, como comissões, grupos de trabalho, reuniões de ministros e altas autoridades. O organograma da estrutura político-administrativa pode ser consultado no *site* <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercosul-completo-oficial/>).

A CCM é o órgão encarregado de assistir o GMC, sendo responsável pelo acompanhamento da introdução dos instrumentos de política comercial conjunta, e é formada por técnicos representantes de cada Estado, sendo coordenada pelas autoridades dos Ministérios de Relações Exteriores (MERCOSUL, 1994). A CPC, por seu turno, é composta por representantes parlamentares dos Estados Partes e tem por função acelerar os procedimentos internos dos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas pelo CMC, GMC e CCM (MERCOSUL, 1994). Em 2006 a CPC foi sucedida pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul), passando a atuar em diversas temáticas via comissões especializadas, a exemplo da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos; da Comissão de Assuntos Internacionais, Inter-Regionais e de Planejamento Estratégico; e da Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo (MERCOSUL, 2006; MERCOSUL, 2007).

O FCES é órgão consultivo formado por membros representantes dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes (MERCOSUL, 1994), e tem como atribuições: a) pronunciar-se, no âmbito de sua competência, emitindo recomendações afetas a questões internas do Mercosul quanto à relação a outros países, organismos internacionais e outros processos de integração; b) acompanhar, analisar e avaliar os impactos econômicos e sociais decorrentes das políticas destinadas ao processo de integração; c) realizar estudos e eventos sobre questões econômicas de relevância para o Mercosul; d) contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional<sup>4</sup>.

Já a SAM é órgão de apoio operacional, que tem, dentre suas funções principais, a guarda de documentos, a prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul, a publicação das decisões adotadas no âmbito do bloco e a organização dos aspectos logísticos das reuniões dos órgãos do Mercosul (MERCOSUL, 1994). Em 2002, em virtude da Decisão CMC n. 30/2002, a SAM passou a ser denominada de Secretaria do Mercosul, acumulando novas atribuições de caráter técnico (assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do Mercosul).

É importante pontuar, ainda, que, por meio do Protocolo de Ouro Preto, os Estados Partes do Mercosul reconheceram a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, viabilizando negociações conjuntas com outros Estados Nacionais, grupos econômicos e organizações internacionais (MERCOSUL, 1994).

Além do mais, o Protocolo de Ouro Preto disciplinou a forma de deliberação do Mercosul. As decisões no âmbito do bloco são tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes, sendo reconhecidas como fontes jurídicas: o Tratado de Assunção, seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; e as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes da CCM. Cabe aos Estados Partes adotarem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das normas emanadas pelos citados órgãos, notadamente a incorporação de tais normas aos respectivos ordenamentos jurídicos internos<sup>5</sup> (MERCOSUL, 1994). Acerca da forma de deliberação, Aline Beltrame de Moura e Paulo Roberto Almeida afirmam que:

A eficácia de tais decisões é indireta, tendo em vista que devem ser executadas pelos Estados Partes de acordo com os respectivos procedimentos constitucionais para que possam produzir efeitos nos sistemas jurídicos internos. Trata-se da técnica da “vigência simultânea”, um sistema de incorporação normativo complexo, introduzido com a finalidade de unificar as datas de entrada em vigor das normas do Mercosul nos Estados-membros (MOURA, 2018, p. 140).

Esse processo decisório tem suas vantagens, mas também apresenta inconvenientes. Ao mesmo tempo em que ele leva os quatro Estados a se colocar de acordo para adotar uma decisão válida, ou seja, obriga a uma negociação exaustiva de cada ponto relevante da agenda comum, ele introduz uma certa rigidez estrutural no encaminhamento dos problemas, ao colocar os quatro países em pé de igualdade, independentemente de

<sup>4</sup> Para mais informações consultar <https://www.mercosur.int/pt-br/participacao-social/>

<sup>5</sup> Observa-se que, apesar das normas emanadas pelo CMC, GMC e CCM terem caráter obrigatório, precisam ser previamente incorporadas aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes (artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto), tendo vigência 30 dias depois que todos os Estados Partes informarem a mencionada incorporação à Secretaria do Mercosul (vigência simultânea disciplinada no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto).

seu peso econômico relativo ou da magnitude de seus interesses na construção da nova área de integração (ALMEIDA, 2020, p. 32).

Quanto à ampliação dos países integrantes do Mercosul, cumpre registrar que o Tratado de Assunção possibilita a adesão de outros Estados membros da Aladi<sup>6</sup>. A Venezuela foi o primeiro Estado a aderir em 2012<sup>7</sup> e a Bolívia encontra-se atualmente em processo de adesão<sup>8</sup>. Ademais, podem ser Estados Associados<sup>9</sup> países membros da Aladi que solicitem tal condição e aqueles países que celebrem acordos com o Mercosul com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevidéu de 1980. No momento presente estão na condição de Estados Associados Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Equador, Guiana e Suriname<sup>10</sup>.

A mencionada dinâmica de expansão do Mercosul reflete a importância que o bloco regional vem assumindo na América Latina (MOURA, 2018), como também evidencia o aprofundamento do processo de integração regional, o qual, em princípio, possuía uma dimensão meramente econômica (integração estrutural), passando a incorporar uma importante dimensão social com a promoção dos direitos humanos (integração substancial), tema a ser abordado a seguir.

### 3 A CONFORMAÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL

Durante esses 31 anos de existência do Mercosul, observou-se um paulatino aprofundamento do processo de integração do bloco. Criado com o escopo de facilitar as transações comerciais entre os Estados Partes e projetar o bloco no mercado globalizado em melhores condições de competitividade, o Mercosul surgiu com um forte viés econômico. A integração regional baseada somente no âmbito econômico (integração estrutural), contudo, mostrou-se insuficiente ao propósito de fomentar o desenvolvimento econômico com justiça social, possibilitando melhores condições de vida aos habitantes dos Estados Partes<sup>11</sup>. Nesse mesmo sentido, Aline Beltrame de Moura (2018) pondera que o Mercosul:

[...] nasceu com o objetivo de reforçar a cooperação econômica entre os Estados interessados em incrementar as suas presenças nos foros da economia internacional. Todavia, a delimitação da integração no âmbito apenas econômico bem cedo revelou-se inadequada em relação à intenção de garantir uma melhor qualidade de vida e a eliminação das discriminações e da exclusão social. Emerge, portanto, a necessidade de estender a cooperação para além do campo meramente econômico, determinando um desenvolvimento multidimensional da integração dos países da América Latina por meio da criação de um modelo que levasse em consideração também as instâncias sociais dos povos unidos pelo Tratado de Assunção (p. 138).

Para atingir tal propósito, contido no preâmbulo do Tratado de Assunção, foi sendo desenvolvida, progressivamente, pelo Mercosul uma dimensão social, com a incorporação de pautas sociais e de promoção dos direitos humanos (integração substancial). Nessa nova vertente destacam-se a atuação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS) e do Instituto Social do Mercosul (ISM), o desenvolvimento do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas) e a conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

A RMADS é um órgão vinculado diretamente ao CMC, criado em 2000 pela Decisão CMC n. 61/2000. A RMADS tem como missão auxiliar o CMC na criação de políticas de desenvolvimento social no bloco regional,

<sup>6</sup> A regulamentação do procedimento de adesão ao Mercosul foi definida pelas Decisões CMC n. 28/2005 e 20/2019.

<sup>7</sup> A Venezuela está suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado Parte do Mercosul, nos termos do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 1998).

<sup>8</sup> Em 2015, os Estados Partes do Mercosul assinaram o Protocolo de Adesão da Bolívia, mas carece ainda de incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos.

<sup>9</sup> O regime de participação dos Estados Associados ao Mercosul é tratado pela Decisão CMC n. 18/2004, atualizada pela Decisão CMC n. 14/2015. Os Estados Associados podem participar, na qualidade de convidados, das reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul para tratar de temas de interesse comum (art.4). Quando for de interesse mútuo, os Estados Associados poderão aderir a acordos assinados pelos Estados Partes no âmbito das dimensões política, social e cidadã do Mercosul (art. 9).

<sup>10</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercocul/>

<sup>11</sup> Segundo informações disponibilizadas no site <http://www.ismercosur.org/pt/temas-2/desenvolvimento-social/>, estima-se uma população no Mercosul de 295 milhões de pessoas.

buscando promover a inclusão econômica e social das populações integrantes vulneráveis dos Estados Partes. A título de exemplo, pode-se citar o Plano de Ação da RMADS para o período de 2017/2019<sup>12</sup> que, articulando ações do Peas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, estabeleceu os seguintes eixos de atuação: a) pobreza, pobreza extrema e desigualdades; b) segurança alimentar e nutricional; c) proteção integral das crianças na primeira infância; e d) inclusão produtiva e laboral a partir da economia social e solidária<sup>13</sup>.

O ISM, por seu turno, é uma instância técnica permanente do Mercosul, instituída em 2007 no âmbito da RMADS, por meio da Decisão CMC n. 03/2007. Ao ISM compete realizar pesquisas no campo das políticas sociais<sup>14</sup>, bem como instituir ações estratégicas aprovadas pela RMADS, com o fim de auxiliar na consolidação da dimensão social como eixo central no processo de integração do Mercosul (artigo 1º da Decisão CMC n. 47/2010).

Entre os objetivos do ISM, despontam-se: a) contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul; b) contribuir para superar assimetrias; c) colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais; d) recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social; e) promover mecanismos de cooperação horizontal (artigo 5º da Decisão CMC n. 47/2010). No que se refere às funções, destacam-se: a) prestar colaboração técnica na elaboração e planejamento de projetos sociais; b) promover a pesquisa com a finalidade de apoiar as tomadas de decisão na elaboração e entrada em funcionamento de políticas e programas sociais; c) sistematizar e difundir as melhores experiências e práticas em matéria social do Mercosul, do continente e extracontinentais (artigo 6º Decisão CMC n. 47/2010).

O ISM, além de desenvolver pesquisas e projetos no âmbito regional, realiza diversas parcerias com outras organizações internacionais, países e blocos regionais, objetivando estabelecer a dimensão social do Mercosul. Um exemplo exitoso de parceria é o Programa da União Europeia para a Coesão Social na América Latina (EUROSociAL+). Um dos frutos mais recentes dessa parceria é a publicação do estudo “Cooperação Transfronteiriça em Saúde no Mercosul: desafios, experiências e proposta de protocolo”, divulgado no dia 29.10.2021 no *site* do Mercosul. A referida publicação analisa os 20 principais obstáculos na área de saúde identificados nas regiões de fronteira do Mercosul. É também examinada a experiência da União Europeia nesse campo e, ao final, é proposto um protocolo de ação fronteiriça em saúde para o Mercosul<sup>15</sup>.

Em complemento, por meio do Paes, aprovado pela Decisão CMC n. 12/2011, o Mercosul articula e desenvolve ações específicas direcionadas à promoção da dimensão social do bloco em torno de dez bases temáticas: a) erradicação da fome, da pobreza e combate às desigualdades sociais; b) garantia dos direitos humanos; c) universalização da saúde pública; d) universalização da educação e erradicação do analfabetismo; e) valorização e promoção da diversidade cultural; f) inclusão produtiva; g) garantia de acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; h) promoção da sustentabilidade ambiental; i) garantia do diálogo

<sup>12</sup> O mencionado Plano de Ação foi aprovado pela Decisão CMC n. 01/2017 e está disponível em <http://www.ismercosur.org/pt/dimensao-social/rmads/plano-de-acao/>

<sup>13</sup> Segundo informações disponibilizadas no endereço eletrônico <http://www.ismercosur.org/pt/dimensao-social/rmads/plano-de-acao/>, foram desenvolvidas 62 ações com base no Plano de Ação 2017/2019, além de atividades de pesquisa e comunicação, cooperação técnica e intercâmbio de ideias. Consta, ainda, a informação de que o novo Plano de Ação 2020/2021 está em fase de discussão pelos Estados Partes.

<sup>14</sup> Entre as pesquisas mais recentes desenvolvidas pelo ISM, pode-se mencionar os seguintes estudos: *Cooperación transfronteriza en el salud en el Mercosur*; *Impacto de Covid-19 en las fronteras del Mercosur y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes*; *Herramienta de análisis para el despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del Mercosur: una propuesta metodológica*; *Trabajadores migrantes en el Mercosur*; *El futuro del trabajo en el Mercosur*; *ODS Mercosur: avances de las agendas a nivel regional*; *Bienestar y protección social en América Latina*. Todos os estudos citados estão disponíveis para consulta em <http://www.ismercosur.org/pt/publicaciones/estudios/>

<sup>15</sup> Para mais informações, vide <https://www.mercosur.int/pt-br/publicacao-cooperacao-transfronteiriça-em-saude-no-mercosul-desafios-experiencias-e-proposta-de-protocolo/>

social; e j) estabelecimento de cooperação regional para introdução e financiamento de políticas sociais (MERCOSUL, 2012)<sup>16</sup>.

O Peas é considerado o instrumento-guia para articulação e desenvolvimento de ações vinculadas à dimensão social do Mercosul, realçando-se “[...] por sua multidimensionalidade e transversalidade, tanto temática, quanto no que diz respeito aos órgãos do Mercosul envolvidos na execução” (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 62). Permeiam tal instrumento questões transversais como desigualdades sociais, igualdade étnica, racial e de gênero e preocupações socioambientais, circunstância que evidencia o seu potencial transformador na promoção dos direitos humanos no bloco regional<sup>17</sup>.

Outro instrumento importante na edificação da vertente social do bloco é o Estatuto da Cidadania do Mercosul. Em 2010, por meio da Decisão CMC n. 64/2010, os Estados Partes estabeleceram um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul até 2021. No preâmbulo da citada decisão, ficou evidenciado o processo de aprofundamento da integração regional com a adoção de pautas sociais e de promoção dos direitos humanos, como se pode observar da transcrição a seguir:

CONSIDERANDO:

Que, no espírito do Tratado de Assunção, o MERCOSUL deve assentar-se sobre uma união cada vez mais estreita entre seus povos;

Que os Estados Partes do MERCOSUL implementaram uma estratégia regional de avanço progressivo e um enfoque multidimensional da integração, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperação judicial e em temas de segurança.

Que é fundamental avançar, no marco do vigésimo aniversário da assinatura do Tratado de Assunção, no aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2010).

Com alicerce nesses desideratos, foi elaborado um plano de ação com o escopo de consolidar um conjunto de direitos fundamentais e benefícios em prol dos nacionais dos Estados Partes, com especial ênfase para: a) criação de uma política de livre-circulação de pessoas na região; b) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes; c) igualdade de condições de acesso ao trabalho, saúde e educação (artigo 2º da Decisão CMC n. 64/2010).

Como fruto desse plano, em março de 2021 foi apresentado o Estatuto da Cidadania do Mercosul<sup>18</sup> (MERCOSUL, 2021). Ao examinar o referido Estatuto, nota-se que tal documento compila direitos e benefícios que já constavam do acervo normativo vigente do Mercosul em 2010, como também outros que foram sendo criados durante os dez anos de execução do plano de ação.

A título de exemplo, passa-se a citar direitos e benefícios relativos à circulação de pessoas na região e à seguridade social<sup>19</sup>: a) os nacionais de um Estado Parte podem utilizar determinados documentos de identificação pessoal como documentos de viagem hábeis para o trânsito pelo território dos demais Estados Partes, sem necessidade de utilizar seus passaportes<sup>20</sup>; b) os nacionais de um Estado Parte que desejem residir

<sup>16</sup> Tais bases temáticas são desmembradas em 26 diretrizes e 101 objetivos prioritários. O ISM tem papel fundamental no apoio técnico à realização do Peas, sendo-lhe dirigida uma diretriz específica – diretriz 26. O Peas está disponível para acesso em <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercopol-peas/>

<sup>17</sup> Os avanços obtidos no âmbito do Mercosul no que se refere à implementação do Peas encontram-se registrados no relatório *Evaluación de alcances en la implementación del Peas*. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/biblioteca/download-info/evaluacion-de-avances-en-la-implementacion-del-peas/>

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercopol/#::~:~:text=No%20ano%20de%202010%2C%20o,dos%20Estados%20Partes%20do%20MERCOSUL>

<sup>19</sup> No que se refere à seguridade social, o Estatuto previu o compromisso político dos Estados Partes em garantirem, mediante políticas públicas articuladas e universais, uma rede mínima de proteção social a seus habitantes, independentemente de sua nacionalidade, ante as contingências sociais adversas, especialmente as motivadas por enfermidade, deficiência, invalidez, velhice e morte, compromisso assumido com a assinatura da Declaração Sociolaboral do Mercosul de 2015 (art. 27.2).

<sup>20</sup> Teve como fundamento o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados (Decisão CMC n. 46/2015 – artigo 1º).

no território de outro Estado Parte poderão obter no Estado Parte receptor residência temporária de até 2 anos e residência permanente mediante a apresentação da solicitação respectiva, nos 90 dias anteriores ao vencimento da residência temporária<sup>21</sup>; c) os nacionais de um Estado Parte que obtenham residência em outro Estado Parte têm direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado Parte receptor em matéria de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, bem como no que se refere à aplicação da legislação trabalhista, especialmente em matéria de remuneração, condições de trabalho e seguro social<sup>22</sup>; d) os trabalhadores de um Estado Parte que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes poderão acessar os direitos à previdência social em igualdade de direitos e obrigações com os nacionais dos referidos Estados Partes<sup>23</sup>; e) os trabalhadores de um Estado Parte têm direito a que os períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território de outros Estados Partes sejam considerados para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte<sup>24</sup> (MERCOSUL, 2021).

Vale ressaltar que, na medida em que novos direitos forem sendo reconhecidos pelos Estados Partes, passarão a constar do Estatuto, consoante está previsto na parte introdutória desse documento:

O Estatuto é um instrumento dinâmico, que será atualizado à medida que novos direitos e benefícios forem reconhecidos pelas normas do MERCOSUL. Embora o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL reflita aqueles direitos e benefícios previstos nas normas vigentes, existem outros já incluídos em normas aprovadas e nos acordos assinados que, espera-se, possam ser incluídos prontamente no Estatuto, uma vez em vigor as referidas normas e acordos. Os direitos e benefícios compilados no presente Estatuto estão sujeitos ao desenvolvimento progressivo do acervo de normas do MERCOSUL e são exercidos nas condições estabelecidas pelos acordos e normas que os reconhecem (MERCOSUL, 2021, p. 3).

Incrementando essa dimensão social simbolizada pela RMADS, pelo ISM, pelo Peas e pelo Estatuto da Cidadania, é necessário realçar, ainda, outras iniciativas desenvolvidas pelo Mercosul na defesa dos direitos humanos.

Em 20 de junho de 2005 os Estados Partes do Mercosul firmaram o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, por intermédio da Decisão CMC n. 17/2005. Nesse documento foram reconhecidas como condições essenciais para a evolução do processo de integração regional a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos. Os Estados Partes ainda se comprometeram a cooperarem mutuamente para a promoção e proteção dos direitos humanos por meio dos mecanismos institucionais estabelecidos pelo Mercosul (MERCOSUL, 2005).

Objetivando atingir tal desiderato, o Mercosul passou a adotar diversas normativas e ações com o intuito de salvaguardar direitos humanos de grupos vulneráveis, podendo ser mencionados: a Campanha de Informação e Prevenção do Delito de Tráfico de Pessoas<sup>25</sup>; o Mecanismo de Articulação para a Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional<sup>26</sup>; o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações aos Direitos Humanos<sup>27</sup>; a Campanha regional: Viver com dignidade e direitos em todas as

<sup>21</sup> Conforme Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC n. 28/2002 – artigos 4º e 5º).

<sup>22</sup> Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC n. 28/2002 – artigo 9º).

<sup>23</sup> Como dispõe o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (Decisão CMC n. 19/1997 – artigos 2º e 3º).

<sup>24</sup> Nas condições estabelecidas no Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul e seu Regulamento Administrativo (Decisão CMC n. 19/1997 – artigo 7º).

<sup>25</sup> Instituída pela Decisão CMC n. 12/2006.

<sup>26</sup> Criado pela Decisão CMC n. 26/2014.

<sup>27</sup> Aprovado pela Decisão CMC n. 19/2017.



idades<sup>28</sup>; Iniciativa Niñ@sur<sup>29</sup>; Grupo de Trabalho LGBTI<sup>30</sup>; Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia<sup>31</sup>; e Comissão Permanente Direitos de Pessoas com Deficiência<sup>32</sup>.

As referidas ações são desenvolvidas por meio da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do Mercosul<sup>33</sup> (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul<sup>34</sup> (IPPDH). A RAADH tem por objetivo promover estratégias, políticas e ações comuns em temáticas dos direitos humanos, especialmente relacionadas a grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, pessoas LGBTI, negros e pessoas com deficiência. Com o apoio técnico do IPPDH e de suas comissões especializadas, a RAADH institui ações em diversas frentes, podendo ser mencionadas a elaboração do *Manual pedagógico sobre el uso de lenguaje inclusivo y no sexista* (MERCOSUL, 2018) e do livro *Muerte de mujeres por razones de género: experiencias gubernamentales contra el femicidio/feminicidio en la región* (MERCOSUL, 2020).

Depreende-se que as iniciativas sociais e de proteção dos direitos humanos do Mercosul, com toda a estrutura político-administrativa criada para desenvolver tais ações, revelam que o processo de integração regional, antes pautado apenas no viés econômico (integração estrutural), foi sendo progressivamente aprofundado para ganhar uma dimensão social e de promoção dos direitos humanos (integração substancial) na busca por um desenvolvimento econômico com justiça social. A partir desse aprofundamento do processo integracionista, questiona-se se o Mercosul está inserido no sistema multinível de proteção da pessoa humana, temática a ser analisada no próximo tópico deste artigo.

#### 4 O MERCOSUL E O SISTEMA MULTINÍVEL DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

No processo de integração regional substancial a cláusula democrática ocupa papel central na medida em que estabelece um piso de melhoria consubstanciado na existência e preservação da ordem democrática interna dos Estados Partes (CONCI, 2015). Conforme assevera Luiz Guilherme Arcaro Conci (2015):

*Esto demuestra que a pesar de todo el interés existente en los resultados en varios campos, hay una sustancia mínima que informa estos procesos de integración. Son exigencias materiales para las negociaciones y decisiones. Significa que existe un deber de los Estados naciones de que la democracia sea respetada y mejorada. Sin esto, no se debe profundizar la integración estructural. Esto quiere decir que cualesquiera que sean los intereses momentáneos de los estados nacionales envueltos, hay una base material común que debe trascender no solo en los textos constitucionales nacionales, sino, también, debe trascender la realidad constitucional de cada uno de los Estados partes en estos procesos. Es decir, hay una exigencia de que la democracia sea una opción no solamente teórica o meramente textual en una constitución, sino que sea una realidad en el ámbito de estos Estados naciones (p. 132).*

O Mercosul, em 1998, adotou o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático (MERCOSUL, 1998), conferindo normativamente a cláusula democrática no bloco ao prever que a plena vigência das

<sup>28</sup> Para mais informações, consultar: <http://www.raadh.mercosur.int/personas-mayores/>

<sup>29</sup> O objetivo de tal ação regional consiste em articular os esforços nacionais e promover acordos regionais orientados ao cumprimento dos instrumentos internacionais de direitos humanos universais e regionais, como piso mínimo de direitos humanos de crianças e adolescentes. Um dos eixos propostos é o fortalecimento dos sistemas de proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes. As atas e documentos referentes a essa iniciativa estão disponíveis em <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/iniciativa-ninsur/>

<sup>30</sup> O referido grupo tem por escopo incentivar a integração das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos da população LGBTI e do enfrentamento homo-lesbo-transfobia. As atas e documentos referentes a essa iniciativa estão disponíveis em <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/lgbti/>

<sup>31</sup> As atas e documentos relativos a tal Comissão estão disponíveis em <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/discriminacao-racismo-e-xenofobia/>

<sup>32</sup> A citada Comissão foi instituída com o fim de levantar informações sobre a situação dos direitos humanos das pessoas com deficiência na região e promover o intercâmbio de experiências e boas práticas dos Estados parte associados do Mercosul. As atas e documentos referentes a tal Comissão estão disponíveis em <https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/pessoas-com-deficiencia/>

<sup>33</sup> Criada por meio da Decisão CMC n. 40/2004.

<sup>34</sup> Criado por meio da Decisão CMC n. 14/2009.

instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração regional e que a ruptura da ordem democrática enseja a suspensão dos direitos e obrigações do Estado Parte<sup>35</sup>.

É preciso salientar que em uma democracia deve-se buscar a proteção e a promoção dos direitos humanos, e tal tutela não se resume ao âmbito interno, alcançando a seara internacional a partir da constitucionalização do Direito Internacional. Luciani Coimbra de Carvalho e Angela Jank Calixto (2020) sustentam que o processo de constitucionalização do Direito Internacional é um movimento político e intelectual que pretende dotar o referido direito de características constitucionais, buscando fazer do Direito Internacional um sistema que justifique, organize e limite o exercício do poder dos Estados, mediante o respeito aos princípios da legalidade, à separação dos Poderes, ao Estado Democrático de Direito e aos direitos humanos.

Esse processo de constitucionalização está intimamente ligado ao surgimento e expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos, pois o Direito Internacional se constitucionalizou durante o século passado devido à proliferação de normas internacionais de proteção aos direitos humanos e ao estabelecimento de um sistema de monitoramento e vigilância no contexto internacional para garantir a proteção do indivíduo (CALIXTO; CARVALHO, 2020).

Com a instituição de um *corpus juris* de proteção dos direitos humanos e mecanismos de responsabilização do Estado no cenário internacional, houve uma redefinição do que antes era considerado competência exclusiva dos Estados (TAIAR, 2009). Assim, os sistemas nacional e internacional interconectam-se na medida em que compartilham o mesmo fundamento, a primazia do valor da dignidade humana, emergindo, conforme pondera Antônio Augusto Cançado Trindade (2007), como um novo *ethos* – o do primado da razão da humanidade sobre a razão do Estado.

Nesse sentido, o processo de constitucionalização do Direito Internacional acaba reforçando os próprios direitos constitucionalmente garantidos, fortalecendo os mecanismos de proteção dos direitos humanos em um processo de convergência do Direito Internacional e do Direito Constitucional (CALIXTO; CARVALHO, 2020).

Essa convergência conduz à formatação de um pluralismo jurídico, no qual direito internacional e direito interno são ordenamentos diferentes com vários pontos de intersecção, mas sem uma relação hierárquica (ALVARADO, 2016). As múltiplas ordens jurídicas inter-relacionam-se de modo coordenado e não hierárquico, objetivando a melhor tutela dos direitos humanos, mostrando-se superadas as tradicionais teorias monista e dualista para emergir um pluralismo jurídico multinível, que se alimenta e se limita reciprocamente (BOGDANDY, 2012; FACHIN, 2020).

Nesse sistema multinível, os diversos ordenamentos jurídicos dialogam, sendo essencial compreender essa dimensão dialógica como exercício de alteridade e cooperação na busca da máxima proteção do ser humano (FACHIN, 2020; CALIXTO; CARVALHO, 2017). Ao abordar o tema, Melina Girardi Fachin (2020) assevera que:

No mote dos diálogos, o intento desse conflito produtivo é expandir e engrandecer a proteção dos direitos humanos, a partir de uma lógica plural, complexa, impura e miscigenada. Cada sistema corrobora com sua concepção de proteção a fim de proporcionar a coexistência complementar que interage sempre em benefício dos sujeitos protegidos e de seus direitos. Com base nessas premissas, floresce o direito constitucional multinível, marcado pelo direito comparado e pelas trocas constitucionais que são essencialmente permeadas pelos diálogos entre sistemas jurídicos diversos (FACHIN, 2020, p. 54-55).

Partindo dessa concepção de sistema multinível de proteção dos direitos humanos e considerando o aprofundamento da integração mercosulina para assumir uma dimensão social, infere-se que o Mercosul vem progressivamente se consolidando como mais um nível de proteção da pessoa humana no âmbito regional comunitário, ao lado das ordens constitucionais dos Estados Partes e Associados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, forjado especialmente pelos Sistemas da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

<sup>35</sup> A Venezuela está suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado Parte do Mercosul por não observar a cláusula democrática nos termos do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 1998).

O propósito de impulsionar o desenvolvimento econômico com justiça social, estabelecido no preâmbulo do Tratado de Assunção, vem sendo perseguido pelo Mercosul com a incorporação progressiva de pautas sociais e de promoção dos direitos humanos. No campo normativo, despontam o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul e o Estatuto da Cidadania do Mercosul, o qual consolidou diversos benefícios e direitos em prol dos nacionais dos Estados Partes. Já no que se refere às políticas regionais promocionais dos direitos humanos, destacam-se a efetivação do Peas e as iniciativas da RMADS, do ISM, da RAADH e do IPPDH, que se fundamentam, sobretudo, no Protocolo de Assunção e em Tratados Internacionais de Direitos Humanos firmados pelos Estados Partes perante os Sistemas ONU e OEA.

Ademais, não se pode deixar de mencionar que a cláusula democrática também é de essencial importância na consolidação do Mercosul como mais um nível de proteção do ser humano na região, pois, como pondera Luiz Guilherme Arcaro Conci (2015), a cláusula democrática funciona como um anteparo contra retrocessos no plano doméstico, na medida em que traz um padrão mínimo de democracia e de proteção dos direitos humanos.

*Se verifica, así, que en los espacios de integración sudamericana existe una exigencia sustancial de concomitancia entre las democracias, derechos humanos y decisiones integradoras. Por más que los objetivos primarios de tales bloques no sean la formación de sistemas de integración por medio de derechos humanos, termina por ocurrir que sin esos derechos o a partir de su no respeto, los procesos de integración pueden sufrir reveses con fundamento en tales cláusulas democráticas (CONCI, 2015, p. 137).*

Dessa forma, é possível concluir que o Mercosul, a passos progressivos, está se consolidando como mais um nível de salvaguarda da pessoa humana na América do Sul, dentro do contexto de um sistema multinível, no qual as diversas esferas de tutela (global, interamericana, regional e doméstica), guiadas pelo princípio *pro persona*, dialogam e cooperam com o escopo de conferir a máxima proteção ao ser humano.

Observa-se, contudo, que a ausência de órgãos de caráter supranacional no bloco, a forma de deliberação intergovernamental por consenso e a obrigatoriedade de incorporação das normativas mercosulinas ao direito interno dos Estados Partes, segundo o procedimento previsto em cada sistema doméstico, constituem empecilhos nesse processo de consolidação do Mercosul como um nível de proteção da pessoa humana.

A experiência da União Europeia revela que a edificação de um mercado comum, que combina elementos da união aduaneira articulados com a livre-circulação de bens, pessoas, capital e serviços, demanda a criação de órgãos supranacionais com competência para fixar políticas e normativas comuns a serem aplicadas no espaço comunitário (COELHO, 2017). Nesse sentido, depreende-se que a substituição de órgãos intergovernamentais por órgãos supranacionais é imprescindível para o alcance do estágio do mercado comum no Mercosul, mostrando-se, também, relevante no processo de consolidação do bloco regional como um nível de proteção da pessoa humana, na medida em que os procedimentos de deliberações seriam consideravelmente simplificados, gozando as normativas sobre a temática de efeito direto.

Além do mais, questões governamentais, que muitas vezes traduzem rivalidades entre os Estados Partes<sup>36</sup> ou que guardam intentos desagregadores do bloco regional<sup>37</sup>, incidiriam com menor impacto nas políticas mercosulinas, sejam de viés econômico ou social. É importante mencionar que, durante a pandemia de Covid-19, o Mercosul pouco atuou diante da crise sanitária, expondo a desarticulação política do bloco<sup>38</sup>. A constituição de órgãos supranacionais, com o concomitante desenvolvimento de políticas econômico-sociais comuns para o enfrentamento da crise, reforçaria a integração regional, mitigando os efeitos da pandemia.

<sup>36</sup> A título de exemplo, cita-se a migração, em 2021, do parque fabril da Ford do Brasil para a Argentina. Nas palavras de Luciano Wexell Severo, “países que deveriam ser sócios estão se transformando em concorrentes” (Apud WESTIN, 2021).

<sup>37</sup> Registra-se a intenção do Uruguai em ganhar o direito de negociar individualmente com outros países, sem necessidade de intermediação do Mercosul. Como pontua Luciano Wexell Severo, caso vingue a flexibilização do bloco, ideia que vem ganhando apoio dos governos do Brasil e do Paraguai, a continuidade do Mercosul está ameaçada (Apud WESTIN, 2021).

<sup>38</sup> Acerca dessa temática, mostra-se oportuna a análise empreendida no livro *Discurso dos Presidentes do Mercosul frente à Pandemia*, de autoria de Sandra Regina Martini, Matteo Finco e Moara Curubeto L. Miranda (2021).

Assim, a revisão da estrutura orgânica e administrativa do Mercosul mostra-se oportuna e desejável, pois dará maior impulso ao projeto integracionista mercosulino, com o alcance do almejado mercado comum, como também fortalecerá a dimensão social do bloco, alocando-o, com maior realce, no sistema multinível de proteção dos direitos humanos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto integracionista do Mercosul, idealizado inicialmente com nítido viés econômico, foi gradativamente ganhando uma dimensão social, pautada na proteção e promoção dos direitos humanos, com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico com justiça social, possibilitando melhores condições de vida aos habitantes dos Estados Partes.

Para atingir esse desiderato, disposto no preâmbulo do Tratado de Assunção, foram sendo criadas estruturas intergovernamentais dedicadas à execução de políticas regionais de desenvolvimento social e promocionais dos direitos humanos, a exemplo da RMADS, da ISM, da RAADH e do IPPDH.

Ademais, foram firmados importantes normativas que respaldam a dimensão social do Mercosul, como o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático do Mercosul e o Estatuto da Cidadania do Mercosul, que consolidou diversos benefícios e direitos em prol dos nacionais dos Estados Partes.

Observa-se o aprofundamento do processo de integração regional, que passou a ter, além do eixo econômico, o eixo social, sendo reconhecidos como condições essenciais para a evolução de processo integracionista a plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos.

Nesse compasso, verifica-se que, na seara regional comunitária, o Mercosul gradativamente vem se estabelecendo com mais um nível no sistema multinível de proteção da pessoa humana, ao lado das ordens constitucionais dos Estados Partes e Associados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, cunhado, em especial, pelos Sistemas ONU e OEA.

Pondera-se, todavia, que a ausência de órgãos de caráter supranacional, a forma de deliberação intergovernamental por consenso e a obrigatoriedade de incorporação das normativas mercosulinas ao direito interno dos Estados Partes, dificultam o estabelecimento do mercado comum e o próprio processo de edificação do Mercosul como um nível de proteção da pessoa humana, com respostas mais assertivas e efetivas às diversas demandas sociais dos países integrantes do bloco regional.

Em resposta, sugere-se a revisão da estrutura orgânica e administrativa do bloco para a adoção da supranacionalidade, como também a atribuição do efeito direto às normativas mercosulinas emanadas pelos órgãos supranacionais como formas de impulsionar o projeto integracionista e robustecer a dimensão social do Mercosul, consolidando-o, de modo mais expressivo, no sistema multinível de proteção dos direitos humanos.

## 6 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul e o regionalismo latino-americano: ensaios selecionados, 1989-2020*. Brasília: Diploma-tizzando, 2020.
- ALVARADO, Paola Andrea Acosta. Zombis vs. Frankenstein: Sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno. *Estudios Constitucionales*, a. 14, n. 1, p. 15-60, 2016. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v14n1/art02.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.
- BOGDANDY, Armin von. Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. Una nueva perspectiva (mirada) de la relación entre el derecho internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales. In: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan; CLÁRICO, Laura. *Internacionalización del derecho constitucional, constitucionalización del derecho internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2012. p. 21-40.
- CAETANO, Gerardo (coord.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir, 2011.
- CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. Pluralismo jurídico: uma nova perspectiva a respeito da relação entre os sistemas jurídicos internacional e interno. In: FIGUEIREDO, Marcelo; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (org.). *Constitucionalismo multinível e pluralismo jurídico*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 3-24. V. 1.

- CALIXTO, Angela Jank; CARVALHO, Luciani Coimbra de. The role of human rights in the process of constitutionalization of international law. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 25, n. 1, p. 235-253, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/16406>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- COELHO, Rosa Júlia Plá. *A construção jurídica supranacional do Mercosul como afirmação do direito ao desenvolvimento nas relações econômicas desiguais entre o norte e o sul*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2017.
- CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Mercosur, Integración Regional y Derechos Humanos en un Proceso Multinivel. *Estudios constitucionales, Santiago*, v. 13, n. 2, p. 125-152, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002015000200005](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002015000200005). Acesso em: 6 nov. 2021.
- DRI, Clarissa Franzoi. Políticas públicas regionais: uma análise da regulação de direitos sociais no Mercosul. *España Jurídico Journal of Law [EJLL], [S.l.]*, v. 11, n. 1, p. 187-216, 2010. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1944>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- FACHIN, Melina Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. *Revista Ibérica do Direito*, v. 1, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/26>. Acesso em: 11 set. 2021.
- GOMES, Eduardo Biacchi. A supranacionalidade e os blocos econômicos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, jun. 2003. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1767/1464>. Acesso em: 5 nov. 2021.
- MARTINI, Sandra Regina; FINCO, Matteo; MIRANDA, Moara Curubeto Lona de (org.). *Discursos dos presidentes do Mercosul frente à Pandemia*. Santa Cruz do Sul: Essere Nel Mondo, 2021.
- MERCOSUL. *Estatuto da cidadania do Mercosul*. 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercopol/#:~:text=No%20ano%20de%202010%2C%20o,dos%20Estados%20Partes%20do%20MERCOSUL>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Plano de Ação*. Decisão CMC n. 64/2010. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)*. 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/assuntos-sociais/>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul*. 2006. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul*. 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Protocolo de Olivos*. 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto – Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul*. 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*. 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. RAADH. IPPDH. *Manual pedagógico sobre el uso del lenguaje inclusivo y no sexista*. 2018. Disponível em: <http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/genero-e-direitos-humanos-das-mulheres/>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MERCOSUL. RAADH. IPPDH. *Muerte de mujeres por razones de género: experiencias gubernamentales contra el femicidio/feminicídio en la región*. 2020. Disponível em: <http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/genero-e-direitos-humanos-das-mulheres/>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*. 2007. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/4296/1/regimento-interno---pt.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- MERCOSUL. *Decisão CMC n. 30/2002*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, set. 2018.
- PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antônio Fávoro (org.). *Dimensões da integração regional: uma perspectiva panorâmica*. Pelotas: Editora UFPel, 2018.

SALLES, Marcus Maurer; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico-institucionais para a construção de uma cidadania regional. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 10, n. 1, p. 55-74, jan./abr. 2021.

TAIAR, Rogério. *Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos Direitos Humanos*. 2009. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TORRADO, Jesús Lima. Globalización y derechos humanos. *Anuário de filosofia del derecho*, [S.l.], n. 17, p. 43-74, 2000.

TREIN, Franklin. Mercosul: uma breve análise de suas origens à crise atual. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, p. 11-26, 3 maio 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007. p. 207-321.

WESTIN, Ricardo. Para economista, Mercosul chega aos 30 anos com Brasil distante e comércio enfraquecido. *Agência Senado*, Brasília, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/para-economista-mercosul-chega-aos-30-anos-com-brasil-distante-e-comercio-enfraquecido>. Acesso em: 3 jun. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 113-128, jan. 2006. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095/13750>. Acesso em: 14 set. 2021.

Todo conteúdo da Revista Direito em Debate está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0