

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA REFLEXÃO COMPARADA SOBRE UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL¹

DEMOCRACY AND REGIONAL INTEGRATION: A COMPARATIVE REFLEXION ABOUT EUROPEAN UNION AND MERCOSUR

*Ernani Contipelli**

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade discutir o atual momento das instituições democráticas no plano da integração regional, tomando em consideração a necessidade de participação ativa dos agentes interessados no processo de decisão política realizado por entidades supraestatais, exigência advinda do atual momento histórico, a pós-modernidade, em que a hipercomplexidade e heterogeneidade social demandam uma nova concepção estrutural de poder. Assim, insere-se a questão da representatividade envolvendo as minorias nacionais e a existência de proteção internacional a seus interesses, estabelecendo uma comparação entre União Europeia e Mercosul. Como resultado, pretende-se unir conceitos teóricos

¹ Artigo desenvolvido no âmbito do protocolo de colaboração de pesquisas conjuntas entre o Center for European Strategic Research (CESR) e o Centre de Recherche sur les Droits Fondamentaux (CREDOF) da Université de Paris Ouest-Nanterre la Défense (França).

* Pós-Doutor em Direito Público Comparado – Universidad Pompeu Fabra (Bolsa Generalitat de Catalunya). Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid (Bolsa Fundación Carolina/CAPES). Doutor em Direito do Estado – PUC/SP (Bolsa CAPES). Mestre em Filosofia do Direito e do Estado – PUC/SP (Bolsa CNPQ). Especialista em Direito Tributário – PUC/SP. Bacharel em Direito – Mackenzie/SP. Pesquisador Visitante no Centro Interdepartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) da Università degli Studi di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universidad Pompeu Fabra (Espanha), no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha), na Université Paris 1 Pantheon – La Sorbonne (França) e na Université Paris 10 – Ouest-Nanterre (França). Professor Visitante na Universidad Castilla-La Mancha (Espanha) e na Universidad Lomas de Zamorra (Argentina). Diretor do Center for European Strategic Research – CESR (Italia). Professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da UNOCHAPECO (Brasil). Correspondência para/Correspondence to: Av. Atilio Fontana, 591, Chapeco, Santa Catarina, 89809-000. E-mail: ernanicontipelli@gmail.com. Telefone: (49) 3321-8000.

de um novo paradigma de democracia com as aberturas presentes no plano supraestatal, com relação aos órgãos anteriormente citados, averiguando a suficiência ou não de suas estruturas institucionais.

Palavras-chaves: Democracia; Integração Regional; Minorias Nacionais; União Europeia; Mercosul.

RESUMEN

El presente artículo tiene por finalidad discutir el actual momento de las instituciones democráticas en el plan de la integración regional, tomando en consideración la necesidad de participación activa de los agentes interesados en el proceso de decisión política realizado por entidades supraestatales, exigencia advenida del actual momento histórico, la post-modernidad, en que la hipercomplejidad y heterogeneidad social demandan una nueva concepción estructural de poder. Así, insertase la cuestión de la representatividad envolviendo las minorías nacionales y la existencia de protección internacional a sus intereses, estableciendo una comparación entre Unión Europea y Mercosur. Como resultado, se pretende unir conceptos teóricos de un nuevo paradigma de democracia con las aberturas presentes en el plan supraestatal, con relación a los órganos anteriormente señalados, averiguando la suficiencia o no de sus estructuras institucionales.

Palabras-claves: Democracia; Integración Regional; Minorias Nacionales; Unión Europea; Mercosur.

100

INTRODUÇÃO

A quebra de paradigmas e o crescente reconhecimento de diversidades sociais com o advento da pós-modernidade conduzem a uma reflexão sobre a necessidade de atualização de uma série de instrumentos de expressão de poder político, inclusive, no plano internacional, em razão do processo de globalização e integração regional, que exige a formação e participação em blocos de interesses comuns entre países para a devida sobrevivência no cenário mundial, interferindo, assim, em suas respectivas esferas de soberania.

Nesse contexto, marcado pela heterogeneidade e hipercomplexidade, múltiplas camadas da sociedade não recebem a devida atenção, requerendo a presença de mecanismos de tutela estatal que busquem realizar suas reais demandas, para harmonizar expectativas e preservar a paz social. E as dificuldades aumentam na medida em que muitas dessas demandas encontram-se sujeitas a um processo de universalização de direitos humanos que, além de não vincular os Estados signatários de tratados internacionais tendentes a reger tais situações, acabam, por uma aparente contradição, prejudicando a observância de traços singulares que devem ser atendidos para assegurar a identidade cultural de grupos minoritários.

Portanto, constata-se a necessidade de se dar voz a essas minorias nacionais no plano supraestatal, promovendo uma abertura que possibilite que suas características particulares sejam levadas em consideração perante órgãos multilaterais, por meio de mecanismos que propiciem a participação democrática no processo de formação de decisões concernentes a seus interesses, para incentivar a realização de uma política de âmbito internacional que aumente a confiança em suas instituições e que atue com maior grau de eficácia social, com reflexos decisivos no campo de poder político interno das entidades estatais.

Inserido nesses pressupostos, o presente artigo tem por finalidade balancear idealismo e realidade para expor uma justificativa teórica sobre a necessidade de abertura democrática que permita a participação das minorias nacionais no processo de decisão política internacional concernente a seus interesses; e, em seguida, confrontar tal proposta com os documentos e mecanismos existentes na atualidade, especialmente no âmbito da União Europeia e do Mercosul, para verificar os casos de suficiência ou não de tais instrumentos no resguardo da identidade histórico-cultural de tais grupos minoritários.

O QUE SE ESPERA DA DEMOCRACIA?

A democracia em seus moldes tradicionais não mais se sustenta dentro do contexto social pós-moderno. Ou seja, a representatividade indireta proposta pelo estado democrático de direito encontra-se obsoleta, apresentando um déficit de legitimidade perante as constantes transformações sofridas pela sociedade diante da era da pós-modernidade, a qual é conduzida a uma crescente heterogeneidade e hipercomplexidade², em que as diversidades dos modos de vida se relacionam e se implicam mutuamente, devendo ser reconhecidas e consideradas nas esferas de poder institucional.

A própria ideia de princípio majoritário, em que os representantes eleitos pelo povo expressam a vontade da maioria, deve encontrar seus limites para ajustar as decisões de poder também aos interesses das minorias, ao respeito

² A era da pós-modernidade revela-se marcada pela heterogeneidade e hipercomplexidade axiológica, onde se constata a convivência recíproca entre diversos valores aparentemente contrapostos, que estão em constante movimento de prevalência uns em relação aos outros na temática das relações intersubjetivas. Assim, o período histórico compreendido pela pós-modernidade caracteriza-se por um paradoxo de ruptura, em virtude do questionamento e superação dos ideais pertencentes à modernidade, e, simultaneamente, de continuidade, pois, ainda que se constata a crítica aos mencionados ideais próprios da modernidade, eles não desaparecem, e sim passam a ser combinados recíproca e gradualmente com as novas tendências necessárias ao atendimento das exigências oriundas da realidade socioeconômica na qual se desenvolve a história da humanidade (BITTAR, Eduardo. *O direito na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 102-103).

daqueles que constituem parcelas significativas de uma nação e que possuem características próprias no que se refere às pretensões hegemônicas³.

Evidencia-se, então, a necessidade de elaboração de mecanismos que possibilitem um contínuo processo de adaptação das decisões políticas à diversidade de interesses que se manifestam dentro da realidade empírica e que carecem de adequada proteção institucional, mantendo um canal aberto de comunicação que estimule o contato entre essas duas instâncias de expressão da vida social.

Assim, o sistema de tutela da sociedade⁴ manifestado pelas múltiplas formas de poder institucional do Estado deve promover a abertura de seus processos de decisão política a uma dinâmica de reconhecimento dos interesses dos múltiplos grupos presentes no meio social, não apenas da maioria que elege seus representantes, mas também das minorias que aguardam o devido respeito e atenção a seus aspectos peculiares.

Somente a partir de tal postura é que o poder institucional encontra-se apto a alcançar os verdadeiros interesses que se manifestam no meio social, afastando possíveis fragmentações ou inclusas arbitrariedades em relação aos grupos minoritários, os quais pretendem que suas demandas sejam sentidas e atendidas no âmbito institucional de tomada de decisões políticas.

Nesse contexto, o fenômeno jurídico tem uma tarefa ímpar para que as vozes das minorias nacionais sejam ouvidas, que encontrem eco no plano político, ao fundamentar, no conjunto de valores que compõem a base axiológica constitucional, a estipulação e legitimação dos procedimentos necessários para possibilitar a manifestação dos diversos interesses que se desenvolvem no meio social em sintonia com o verdadeiro sentimento público de justiça dos cidadãos⁵,

³ Giovanni Sartori, ao comentar sobre o princípio majoritário, revela a necessidade de atenção às minorias no âmbito de representação política: "(...) democrazia non è semplicemente (come troppo semplicemente si dice) majority rule, e che la teoria della democrazia deve per forza approdare – anche se agli impazienti dispiace – al principio maggioritario temperato: la maggioranza ha il diritto di prevalere nei limiti, e cioè rispettando i diritti e la libertà delle minoranze" (SARTORI, Giovanni. *Democrazia: cosa è?* Milão: Bursaggi, 2011, p. 24).

⁴ Esclareça-se, desde logo, que o sistema de tutela da sociedade corresponde aos múltiplos Órgãos e autoridades institucionalizados pelo sistema jurídico positivo, que consiste na fonte de extração de seus respectivos poderes para expedição de decisões políticas, que podem ter conteúdo administrativo, governamental, entre outras tantas possibilidades. Assim, o sistema de tutela da sociedade encontra nas disposições normativo-constitucionais estruturais do ordenamento jurídico aquelas que estabelecem previsões relativas às competências e funções, a sustentação de seu poder para atuar no processo de formação e desenvolvimento das decisões políticas com a finalidade de estabilizar as relações intersubjetivas e prover o bem comum, nos termos em que se encontra axiologicamente descrito pelo Texto Constitucional (CONTIPELLI, Ernani. Teoria da legitimação democrática do direito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* n. 111. São Paulo: RT, 2013, p. 23).

⁵ Em correspondência com as afirmações, podem ser utilizadas, com as devidas reservas, o pensamento de John Rawls, que, ao abordar o tema da desobediência civil, retrata os parâmetros

cumprindo a função de estabelecer e manter os pontos de contato entre poder institucional e realidade social.

No plano interno de soberania estatal, o texto constitucional é considerado o ponto de partida para o início de processo de legitimação democrática da expressão de poder político, na medida em que, com sua promulgação, fixa-se um momento estático, no qual são sedimentados os valores que orientam as ações estatais e, assim, influenciam todo o ordenamento de Direito Positivo na tarefa de produção, interpretação e aplicação de normas jurídicas.

Ocorre que a atuação dos Poderes Constituídos nem sempre se encontram em conformidade com a ideia que se tem dos valores componentes da base axiológica constitucional, oriunda da manifestação da consciência coletiva e do respectivo sentimento público de justiça dos cidadãos, e que, por um déficit democrático de representatividade de interesses na esfera política, acaba por se afastar daquilo que é expresso no conteúdo das decisões estatais, ou seja, ocorre um distanciamento entre a manifestação de poder institucional e aquilo que dele realmente se espera.

Tal fato conduz à necessidade de interpretação prospectiva dos valores constitucionais com o estabelecimento de procedimentos que permitam aos agentes interessados no conteúdo das decisões políticas a participação na formação das decisões políticas estatais, alcançando as verdadeiras necessidades dos diversos grupos presentes no meio social e atribuindo à legitimação jurídica, que paira abstratamente sobre a realidade empírica, a devida legitimação democrática de suas prescrições, para reforçar os laços de interdependência recíproca entre cidadãos com confiança institucional e eficácia social.

Desse modo, a abertura do texto constitucional, propiciando a efetiva participação dos agentes interessados em suas decisões políticas, possibilita ao menos uma tentativa de superação de eventuais problemas gerados pela ausência de representatividade democrática, permite a expressão de um verdadeiro pluralismo

em que sua manifestação ocorre, compatibilizando-se com a ideia de legitimidade democrática aqui proposta e com o sentimento público de justiça, que se expressa em conformidade com o conjunto de valores que gravitam ao redor da base axiológica constitucional, revelando o real conteúdo das vontades expressas no plano da experiência social: “invocamos la concepción de la justicia, comúnmente compartida, que subyace en el orden político. Se supone que en un régimen democrático razonablemente justo hay una concepción pública de justicia, por referencia a la cual los ciudadanos regulan sus asuntos políticos e interpretan la constitución. La violación persistente y deliberada de los principios básicos de esta concepción en cualquier periodo prolongado, especialmente la infracción de las libertades iguales fundamentales, invita a la sumisión o a la resistencia. Al cometer desobediencia civil, una minoría obliga a la mayoría a considerar si desea que así interprete su actuación, o si, en vista del sentido común de la justicia, desea reconocer las legítimas pretensiones de la minoría” (RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 33).

político-ideológico, com a manifestação de distintas opiniões daqueles que conhecem e vivenciam os efeitos concretos das ações estatais.

O problema que se enfrenta agora é o de compreender esse processo de consagração da democracia no campo supraestatal, constatando em que medida a integração entre países soberanos deve autorizar a inserção de elementos que possibilitem a manifestação de interesses e grupos minoritários no plano internacional, criando fatores para que as nações pertencentes a órgãos multilaterais permitam a participação dos concernentes segmentos que compõem seu tecido social no processo de decisão política de tais entidades.

DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Na atual realidade contemporânea, o processo de globalização está tornando a integração regional e a formação de blocos entre países com preocupações comuns nos diversos setores (político, econômico, financeiro, cultural, ambiental, entre outros) cada vez mais importantes para sobreviver no cenário internacional, o que, contudo, denota também uma diferenciação no grau de participação dos Estados componentes para não prejudicar os diversos interesses presentes em sua estrutura interna.

O pacta sunt servanda, que até então vigora na esfera de negociação jurídica do direito internacional, exigindo a adesão indiscutível de Estados soberanos aos termos firmados em tratados internacionais, carece de uma nova visão para acompanhar as incessantes mutações na esfera de interesses global da hipercomplexa sociedade pós-moderna, ampliando a possibilidade de contato com a realidade concreta presente na estrutura interna dos países signatários.

E, assim como se propõe no plano interno uma abertura para uma interpretação do texto constitucional a partir de sua base axiológica, permitindo a participação dos agentes interessados na formação das decisões estatais relacionadas com seus interesses, no plano de negociação jus-política internacional deve ser proposta ideia semelhante, um modelo institucional que permita a revelação dos princípios que norteiam os tratados internacionais e que formam suas bases axiológicas, a reunião de seus aspectos teleológicos, o encontro das similaridades presentes na estrutura constitucional interna de cada país signatário e o estabelecimento dos processos que permitam a participação democrática na formação de decisão política dos órgãos que representam as soberanias em níveis supraestatais, com uma maior adequação aos anseios e às demandas dos grupos sociais que são tutelados por esses documentos, sobretudo, as denominadas minorias nos Estados plurinacionais⁶.

⁶ A diversidade de interesses, associada à progressiva complexidade oriunda das relações ocorridas no plano da experiência social, implica o rompimento da ideia de Estado-nação

Vale dizer que essa proposta de abertura das decisões políticas tomadas no âmbito supraestatal pauta-se essencialmente na base axiológica que informa os tratados internacionais, obrigando à estipulação de procedimentos que permitam a participação ativa de todas as forças políticas nacionais existentes na estrutura interna de cada Estado participante de órgãos multilaterais, sobretudo em relação aos interesses específicos de tais grupos.

A questão sobre a representação das minorias nos Estados plurinacionais revela-se de extrema importância não apenas no plano interno desses países soberanos⁷, mas também na esfera de decisões supraestatais em que tais Estados participam. É preciso, então, reconhecer, no plano internacional, a peculiaridade de cada Estado participante de órgãos multilaterais, reconhecendo a existência de suas minorias nacionais e consagrando sua participação na esfera de decisões políticas referidas a seus traços particulares.

É óbvio que uma representação política perante órgãos internacionais se dá pela vontade do grupo nacional majoritário, o qual possui a tendência de defender, perante tal esfera de decisões, os interesses hegemônicos de uma nação, o que acaba gerando um déficit democrático por interditar de certo modo a defesa de interesses de minorias, que, nos Estados plurinacionais, devem ser ouvidas para que seus aspectos peculiares não sejam velados ou indiretamente prejudicados pela força das normas internacionais que se refletem posteriormente no plano interno.

para consagrar o paradigma do plurinacionalismo, sendo certo que muitos sistemas estatais descentralizados passam a assumir tal condição, especialmente para aderir às novas ambições de grupos nacionais minoritários que se manifestam e exigem reconhecimento na era pós-modernidade. Com posição análoga, Daniel Elazar ensina que: “el mundo se encuentra ante un cambio de paradigma del que representaba el Estado-Nación modelo político en principio más adoptado a las necesidades que plantean la diversidad y complejidad del mundo contemporáneo” (ELAZAR, Daniel J. *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Jerusalem Institute for Federal Studies: Longman, 1991, p. IX).

⁷ Sobre a aceitação da natureza plurinacional de determinados sistemas estatais descentralizados, para afastar as políticas de construção nacional e buscar a conservação da unidade em harmonia com o real conteúdo das múltiplas identidades nacionais existentes em seu território, são as palavras de Will Kymlicka y Christine Straehle: “El hecho de que la construcción nacional del Estado pueda destruir la nación de la minoría aun cuando se conduzca dentro de los imperativos de una Constitución democrático-liberal, contribuye a explicar por qué el nacionalismo de las minorías ha continuado siendo una fuerza tan poderosa dentro de las democracias occidentales, y qué la secesión sigue siendo una cuestión viva en varias regiones (e.g. Flandes, Quebec, Cataluña, Escocia). Las minorías nacionales no se sentirán seguras, no importa cuán fuertemente se protejan sus derechos civiles y políticos, a menos que el Estado renuncie explícitamente a cualquier intento de involucrarse en esta clase de políticas de construcción nacional. Esto significa, en efecto, que el Estado tiene que renunciar para siempre a la aspiración de convertirse en un ‘Estado-nación’ y, en su lugar, aceptar que es, y continuará siendo, un ‘Estado multinacional’” (KYMLICKA, Will; STRAEHLE, Christine. *Cosmopolitismo, estado-nación y nacionalismo de las minorías: un análisis crítico de la literatura reciente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 71).

Constata-se, então, a necessidade de que, quando um Estado plurinacional participe de um órgão de decisões multilateral no plano supraestatal, tenha reconhecida essa característica intrínseca a sua formação histórico-cultural, a fim de que não sejam prejudicadas as características próprias de parcela relevante de sua população, o que revela a necessidade de atribuição de um tratamento diferenciado no que se refere à sua representação em entidades internacionais, especialmente quando as decisões a serem tomadas produzam efeitos no plano interno em relação aos traços singulares que marcam os grupos nacionais minoritários.

Assim, o fato de uma decisão ser tomada no plano internacional, como já afirmado, não significa que não produza efeitos ou mesmo que deva ignorar a ordem interna e sua realidade, longe disso. Com o estreitamento das relações entre países soberanos e a formação obrigatória de blocos e entidades supraestatais para sobrevivência no campo político internacional, as decisões tomadas nesse nível de poder se referem a temas de extrema relevância na ordem interna, definindo os efeitos das políticas públicas e sociais que atingem, sem sombra de dúvidas, as minorias nacionais, o que reafirma a necessidade de serem buscados os instrumentos jurídicos que possibilitem o alcance das verdadeiras necessidades desses grupos, para promover o devido contato com a realidade social, afastando, assim, a possibilidade de protestos políticos ou mesmo de insurgências mais enérgicas contra tais organismos.

106

Por consequência, com a promoção da participação política das minorias nacionais no cenário internacional, atribui-se um incremento na percepção de confiança das instituições que participam dessa esfera de poder, além é claro do maior grau de eficácia social de suas decisões que passam a buscar os verdadeiros interesses dos diversos grupos existentes na ordem interna dos Estados plurinacionais em sintonia com o sentimento público de justiça que vigora na consciência coletiva dos diversos setores que compõem a população de um país.

MINORIAS NACIONAIS

É lógico que, na esfera do Direito Internacional, existe uma preocupação com o tratamento atribuído às minorias nacionais e suas características próprias, podendo ser encontrada uma série de disposições e tratados internacionais específicos que versam sobre suas diferenças histórico-culturais em relação aos grupos nacionais majoritários no âmbito dos Estados em que se encontram localizadas. Como a disposição do artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1976) ou mesmo a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992).

Importante lembrar que o próprio reconhecimento da necessidade de promover a proteção das minorias se perfaz inicialmente no plano internacional com o desmembramento dos impérios multinacionais, no fim da Primeira

Guerra Mundial e, posteriormente, com os tratados de paz após a Segunda Guerra Mundial, em que se pretende consagrar inclusive a garantia dos direitos dos grupos minoritários implicitamente com o sistema de proteção universal de direitos humanos, o que, em razão de sua própria natureza de representação da sociedade como corpo homogêneo, demonstra a ineficácia do Estado nação em tutelar universalmente os direitos humanos e, por consequência lógica, esses grupos sociais minoritários existentes em seu território, excluídos por não serem considerados em pleno direito como pertencentes ao conjunto que forma a coletividade nacional.

Entretanto, a já mencionada hipercomplexidade da sociedade atual, que opera nos paradigmas dos modelos democráticos até então consagrados, exige também uma nova visão do processo de participação política das minorias nacionais no plano internacional, permitindo sua manifestação em relação às decisões concernentes a seus interesses tomadas pelos órgãos multilaterais, as quais se refletem internamente na esfera de decisões políticas dos Estados componentes e, por consequência lógica, na vida e nas características peculiares dos grupos minoritários.

Não basta apenas fundamentar em tratados internacionais a existência de minorias, ou mesmo consagrar direitos que operam apenas no plano abstrato, os quais, no cotidiano da vida dos países onde estão presentes esses grupos, não têm aplicação prática. É preciso, então, proporcionar a essas minorias a defesa direta de seus direitos e de seus aspectos singulares no plano supraestatal, promovendo a criação de instrumentos procedimentais abertos a valores e de cunho democrático que consagrem sua participação ativa no processo de tomadas de decisões exercido na esfera de tratativas internacionais, para que seu efeito posterior, na ordem interna dos países componentes, não venha a prejudicar os interesses dos grupos minoritários.

A prova disso é a insuficiência das definições propostas para a conceituação de “minorias nacionais” constantes nos tratados e documentos jurídicos internacionais⁸, as quais, longe de apresentarem um efeito jurídico vinculante, atêm-se apenas a termos vagos e restritos à produção de efeitos meramente acadêmicos, o que confirma a ausência de mecanismos de proteção que efetivamente venham

⁸ A respeito do tema, são as palavras de Daniele Lochak: “Sorprendentemente, ninguno de los textos internacionales que garantizan derechos a las minorías ha proporcionado una definición del concepto. Una de las razones de esta ausencia a priori curiosa reside sin duda en la reticencia de los Estados a articularse: en ausencia de una definición jurídicamente vinculante del concepto de minoría, éstos conservan una mayor libertad para determinar los grupos de personas que, en el interior de un territorio, deben ser reconocidos como minorías y que por tanto se benefician de la protección prevista por los instrumentos internacionales” (LOCHAK, Danièle. *Por un nuevo ideal universalista*. Atlas de las Minorías. Madrid: Le Monde Diplomatique, 2012, p. 21).

a tutelar os traços singulares desses grupos populacionais, especialmente com a reconfirmação da necessidade de uma proposta de abertura democrática no processo de decisão política de órgãos supraestatais.

Ademais, o outro obstáculo refere-se à crença de que existe uma contradição entre a tutela do direito das minorias e a proposta de universalização dos direitos humanos, pois, se por um lado, pretende-se conferir a todos os mesmos direitos e deveres em razão da sua própria condição de ser humano, a fim de promover condições satisfatoriamente dignas de vida, por outro, a existência de minorias nacionais revela a necessidade de atribuir a determinadas coletividades direitos específicos, que se ajustam aos traços singulares histórico-culturais que caracterizam a identidade desse grupo de pessoas.

Deveras, o reconhecimento das características singulares que marcam as minorias nacionais deve ser aceito e, sobretudo, levado em consideração na definição das políticas firmadas no plano internacional como forma de respeitar a diversidade humana e heterogeneidade presentes nas comunidades nacionais, com o atendimento das demandas reais desses grupos e dos fatores vinculados à sua identidade histórico-cultural que propicia o próprio conteúdo de sua dignidade, na medida em que demonstra a forma como tais coletividades são vistas e tratadas em relação ao meio em que vivem.

108 Proteção internacional: União Europeia e Mercosul

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a celebração de tratados internacionais revelou a tendência de um processo de reconhecimento da universalização do sistema de garantia dos direitos humanos, o que, por um lado, acabou por ocultar a questão sobre a proteção internacional dos direitos das minorias nacionais. A prova de tal fato pode ser verificada na própria Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a qual não faz nenhuma menção às minorias nacionais, conferindo a proteção de tais grupos ao princípio geral de não discriminação.

Somente com o Pacto Internacional de Direito Cívico e Político de 1976 é que se pôde encontrar, no art. 27, a afirmação do direito de ter vida cultural própria, professar e praticar religião e empregar seu próprio idioma, consistindo-se em uma primeira proposta de fundamentação supraestatal para proteção das minorias nacionais, sem, contudo, estabelecer uma definição de quem integraria esses grupos.

Em 1992, como forma de explicitar o conteúdo do art. 27 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprova a Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, a qual, ainda que tenha o nobre objetivo de reforçar a proteção às minorias nacionais, por não apresentar efeito vinculante

ou mesmo uma proposta de estabelecer mecanismos de controle para assegurar o cumprimento de suas disposições, pouco contribui para a proteção efetiva dos direitos desses grupos.

Já dentro dos blocos de integração regional que se pretende comparar, tem-se, no âmbito europeu, uma demonstração de preocupação com as minorias nacionais, sendo firmados documentos jurídicos comunitários que, de algum modo, buscam oferecer maiores garantias a essas coletividades representantes de aproximadamente 10% da população deste continente.

Desse modo, o Conselho de Europa aprovou a Carta das Línguas Regionais ou Minoritárias (1992) que ainda espera a ratificação de importantes países signatários, a exemplo da França e da Itália; assim como o Convênio para Proteção das Minorias Nacionais (1994), que objetiva o comprometimento dos Estados em viabilizar a plena e efetiva igualdade das minorias nacionais, permitindo a expressão, preservação e desenvolvimento de sua cultura e identidade.

Embora tais documentos sejam permeados de boas intenções, ainda se revelam insuficientes para encontrar as respostas exigidas pelas minorias nacionais no cenário comunitário europeu, que carecem de uma participação política ativa no processo de tomada de decisões nessa esfera de poder.

No âmbito do Mercosul, apesar da existência de parcela considerável de populações indígenas e mestiças que se caracterizam como minorias em países marcados por graves diferenças históricas, a ampliação do caráter social no espaço institucional desta entidade, especialmente com a criação de organismos destinados a atuar neste setor – como o Instituto Social do Mercosul ou o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos, destinado a atuar na superação das assimetrias regionais, ou mesmo do Parlamento do Mercosul, compreendido como espaço de representação do pluralismo e das diversidades compreendidas em seu território –, ainda assim, não se constata uma evolução categórica na proteção das minorias nacionais no plano regional sul-americano que, desprovidas de representatividade institucional eficaz, encontram garantias a seus interesses em declarações de princípios e planos de ações quase sem nenhuma utilidade prática.

A partir dessa breve investigação dos instrumentos de proteção dos direitos das minorias nacionais existente no âmbito internacional e, sobretudo, na União Europeia e no Mercosul, verifica-se, nitidamente, a ausência de uma tutela efetiva no plano supraestatal que contemple o direito desses grupos, relacionando-se com o seu déficit de representação democrática, o qual necessita ser repensado para promover uma maior inserção social e resguardo de suas particularidades histórico-culturais, com a elaboração de documentos jurídicos e políticas que identifiquem suas verdadeiras demandas em sintonia com os valores que os caracterizam e singularizam diante da vontade hegemônica nacional.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do trabalho toma como base os conceitos teóricos de legitimação democrática do direito, os quais, estabelecendo como ponto de partida a existência de documentos jurídicos inaugurais, como constituições para Estados soberanos e tratados internacionais para organizações multilaterais, identifica a presença de uma base de valores que possibilita a atualização de normas jurídicas positivas diante da realidade concreta, sobretudo, nas hipóteses em que os poderes encarregados de tutelar os interesses dos destinatários de tais regras acaba cometendo falhas ou ausências, distanciando-se, assim, do verdadeiro sentimento público de justiça.

Dentro desse panorama, constata-se a necessidade de abertura democrática da experiência jurídica, possibilitando, por meio de um processo dinâmico de interpretação prospectiva, a participação dos agentes interessados nos conteúdos das decisões tomadas na esfera de poder institucional, para conferir-lhe maior correspondência com os verdadeiros anseios da consciência coletiva dos cidadãos e redefinindo a própria ideia de representação indireta do estado democrático de direito, que não mais se sustenta perante a heterogeneidade e hipercomplexidade em vigor na pós-modernidade por carecer de fatores que permitam agregar confiança nas manifestações de poder institucional e maior eficácia social.

110

Vale dizer, os mecanismos de participação das minorias nacionais nas decisões de poder se revelam essenciais para cumprir os desígnios democráticos, na medida em que a vontade hegemônica nacional, que define os rumos do poder por meio do processo eleitoral, além de não ser estática, carecendo de atualização temporal, deve possibilitar a manifestação política das minorias, o que se dá com a participação desses grupos no processo de formação de decisões direcionadas à realização de seus interesses peculiares, reveladores de uma identidade histórico-cultural própria, justamente, para agregar legitimação democrática ao resultado com confiança institucional e eficácia social, afastando, assim, uma maior possibilidade de ocorrência de conflitos étnicos que coloquem em risco a unidade e a paz social.

A necessidade de aplicação de tais conceitos teóricos pode ser perfeitamente visualizada no plano internacional, em virtude da ausência de efetividade dos documentos jurídicos internacionais na proteção do direito das minorias nacionais que, eclipsada pela universalização do sistema de garantia de direitos humanos, acaba sendo objeto de declarações e cartas de intenções. Estas, por não terem efeitos vinculantes, não importam em grandes comprometimentos para os Estados signatários, o que leva a repensar a representação política desses grupos no plano supraestatal, especialmente União Europeia e Mercosul. Essas entidades, embora apresentem certas diferenças organizacionais, tentam tutelar esses grupos tanto em suas respectivas esferas estruturais quanto mediante

disposições normativas, o que possibilita uma comparação fundada na análise de fatos concretos para encontrar as possíveis soluções e ajustes com base nas perspectivas teóricas expostas.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo. *O direito na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

CONTIPELLI, Ernani. Teoria da legitimação democrática do direito. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* n. 111. São Paulo: RT, 2013.

ELAZAR, Daniel J. *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Jerusalem Institute for Federal Studies: Longman, 1991.

LOCHAK, Danièle. *Por un nuevo ideal universalista*. Atlas de las Minorías. Madrid: Le Monde Diplomatique, 2012.

KYMLICKA, Will; STRAEHLE, Christine. *Cosmopolitismo, estado-nación y nacionalismo de las minorías: un análisis crítico de la literatura reciente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

SARTORI, Giovanni. *Democrazia: cosa è?* Milão: Bursaggi, 2011.

Data de recebimento: 29/11/2014

Data de aprovação: 01/07/2015

