

DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: O ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL

11

DANIELA MENENGOTI RIBEIRO

Mestre em Direito – Relações Internacionais pela UFSC. Doutoranda em Direito – Relações Econômicas Internacionais na PUC-SP, com Estágio de Doutorado na Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne. Professora titular de Direito Internacional na Universidade do Oeste de Santa Catarina. Bolsista do CNPq. Membro do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais Cíveis “A Ampliação dos Direitos Subjetivos” da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

LUIZ SÉRGIO MOREIRA DOS ANJOS

Especialista em Direito Material e Processual Civil pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Professor Titular de Direito Trabalhista e Previdenciária da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Membro do Grupo de Pesquisa em Direitos Fundamentais Cíveis “A Ampliação dos Direitos Subjetivos” da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

ÁREA DO DIREITO: Previdenciário; Trabalho; Internacional

Recebido em: 23.09.2011
Aprovado em: 14.10.2011

RESUMO: O trabalho é baseado na revisão de fontes bibliográficas e documentais, e analisa as normas, declarações e resultados de reuniões no âmbito do Mercosul e busca analisar a influência do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul no andamento do processo desenvolvimento integrativo e de consolidação das políticas públicas regionais, uma vez que a livre circulação, estabelecimento e prestação de serviços estão elencados como objetivos a serem alcançados pelo Tratado de Assunção para a consolidação do mercado comum entre seus

RESUMEN: El trabajo se basa en una revisión de fuentes bibliográficas y documentales, y examina las normas, declaraciones y resultados de las reuniones del Mercosur y analiza la influencia del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur en el actual proceso de integración en desarrollo y las políticas de consolidación público regional, puesto que la libertad de circulación, establecimiento y prestación de servicios se presentan como objetivos a alcanzar por el Tratado de Asunción para consolidar el mercado común entre sus miembros. Los análisis en

membros. Analisa, neste contexto, a cultura jurídica dos membros do bloco, buscando verificar a eficácia do Acordo na concretização dos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul – Desenvolvimento social – Direitos humanos – Seguridade social.

este contexto, la cultura jurídica de los miembros del bloque, tratando de verificar la eficacia del Acuerdo sobre la aplicación de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Mercosur – Desarrollo social – Derechos humanos – Seguridad social.

SUMÁRIO: 1. Introdução. A afirmação das políticas públicas no processo de integração – 2. O Mercosul e os avanços dos direitos sociais – 3. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul – 4. A aplicação no Brasil do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul – 5. Os direitos humanos e o desenvolvimento no Mercosul – 6. Considerações finais – 7. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO. A AFIRMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

O conceito de integração econômica é recente, passando a ser utilizado em seu sentido atual após a Segunda Guerra Mundial. Este processo se insere no atual cenário econômico mundial, marcado por suas correntes complementares de multilateralização das relações comerciais e de regionalização econômica. “A integração só ocorre quando a decisão política formalizadora dessa integração tem indutores com a proximidade geográfica, a afinidade cultural e o interesse econômico, simultaneamente e de forma contínua”.¹

Os processos de integração econômica são definidos, nas palavras de Argemiro Luís Brum e Cláudia Regina Heck, como “conjuntos de medidas de caráter econômico e comercial que tem por objetivo promover a aproximação e, eventualmente, a união entre as economias de dois ou mais países”.²

Argemiro Luís Brum e Cláudia Regina Heck enumeram as seguintes vantagens gerais da integração econômica: (a) economia de escala, (b) intensificação da competitividade, (c) atenuação dos problemas de pagamentos internacionais, (d) possibilidade de desenvolver novas atividades difíceis de serem empreendidas isoladamente, (e) aumento do poder de negociação, (f) formulação mais coerente da política econômica nacional, (g) transformações estruturais (maior mobilidade dos fatores de produção) e (h) aceleração de desenvolvimento e possibilidade de um maior nível de emprego.

1. NAKAYAMA, 2003, p. 29.

2. BRUM; HECK, 2005, p. 261.

Os processos de integração classificam-se em diversos tipos, segundo o grau de profundidade dos vínculos que se criam entre os países envolvidos.

Assim, nas *Áreas de Preferências Comerciais*,³ para os países que têm preferências, há níveis tarifários menores, mas não incluindo os produtos. Já nas *Zonas de Livre Comércio*, os países-membros eliminam totalmente suas tarifas alfandegárias.⁴ “As nações podem firmar acordos internacionais objetivando estabelecer um território que congregue as respectivas áreas territoriais nacionais, no qual as tarifas e outras barreiras comerciais são eliminadas para os produtos originados das nações que o integram”.⁵

Na *União Aduaneira*⁶ há uma única tarifa externa (TEC), uma tarifa zero entre os países-membros, que se comprometem em não fixar barreiras. Nesta etapa de integração, “as nações não apenas buscam eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias no âmbito dos países-membros, como também dão tratamento uniforme às relações comerciais com terceiros países”.⁷

No *Mercado Comum*, ocorre a livre circulação dos fatores de produção. Há uma harmonização política econômica e legislativa, circulação de pessoas e não existem fronteiras entre os países envolvidos, sem restrições ao trânsito de pessoas, capitais, serviços e mercadorias.

A *União Econômica e Monetária* caracteriza-se pela adoção de moeda única, políticas econômicas únicas e Banco Central único. Os países-membros podem coordenar a formulação das políticas macroeconômicas e setoriais.⁸

3. Exemplos significativos de Áreas de Preferências Comerciais são muitos dos acordos celebrados no marco da Aladi – Associação Latino Americana de Integração.
4. O melhor exemplo de uma Zona de Livre Comércio em funcionamento é o Nafta – Acordo de Livre Comércio da América do Norte, firmado em 1994 entre os Estados Unidos, o Canadá e o México. A Alca – Área de Livre Comércio das Américas, deverá resultar, uma vez concluídas as negociações para sua conformação, na maior Zona de Livre Comércio do mundo, estendendo-se do Alasca à Patagônia.
5. AMARAL, 2000, p. 22.
6. Muitos são hoje os exemplos de União Aduaneira. A União Europeia era uma União Aduaneira até a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992. A Sacu – *Southern African Customs Union*, agrupamento que reúne vários países da África austral em torno da República Sul Africana, é o único exemplo de União Aduaneira naquele continente. O Mercosul tornou-se, a partir de 01.01.1995, o melhor exemplo de uma União Aduaneira latino-americana.
7. AMARAL, 2000, p. 22.
8. A União Europeia é o único exemplo de processo de integração que atingiu a fase da união econômica, notadamente com a implantação da moeda única, o euro, em 2002.

Clarissa Franzoi Dri lembra que “as políticas vinculadas à organização do mercado comum e às questões econômicas e monetárias são, portanto, comunitárias, pertencendo à administração da União e não mais individualmente aos Estados-membros. Por outro lado, certas políticas econômicas e sociais e a política externa continuam de competência nacional. Embora não façam parte da administração comunitária, são objeto de coordenação entre os governos, que buscam consensos para uma gestão concertada. Diferenciam-se, assim, as políticas integradas (comunitárias) e as políticas coordenadas (intergovernamentais). Segundo a nova denominação estabelecida pelo Tratado de Lisboa (2009), classificam-se em competências exclusivas da União, competências partilhadas pela União e pelos Estados-membros e competências de coordenação, em que estes conservam a maior margem de ação”.⁹

Assim, as políticas públicas, em especial a que diz respeito à livre circulação de serviços e pessoas, é considerada parte fundamental para a constituição do Mercado Comum e objetivo pretendido no âmbito do bloco, como sublinha o art. 1.º do Tratado de Assunção.

2. O MERCOSUL E OS AVANÇOS DOS DIREITOS SOCIAIS

O Tratado de Assunção, instrumento fundador do bloco Mercosul, foi assinado no dia 26.03.1991 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Atualmente, a Venezuela aguarda apreciação do protocolo de adesão como membro pleno pelo Congresso do Paraguai, mas já teve manifestação favorável dos demais Estados Partes.

O bloco também conta com Bolívia, Colômbia, Equador e Peru como Estados Associados. Nesta condição, podem participar como convidados das reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul para tratar temas de interesse comum, mas sem direito a voto. Os Estados Associados também podem ser signatários de Acordos sobre matérias comuns.

O propósito fundamental do Tratado de Assunção é dinamizar a economia regional, movimentando entre si mercadorias, pessoas, força de trabalho e capitais. Neste sentido, o documento enuncia, em seu art. 1.º, que:

“Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31.12.1994, e que se denominará ‘Mercado Comum do Sul’ (Mercosul).

Este Mercado comum implica:

9. DRI, 2010, p. 189.

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração” (grifo nosso).

A estrutura institucional do Mercosul foi definida, de forma transitória, pelo Tratado de Assunção e, de forma permanente, pelo Protocolo de Ouro Preto.

Uma estrutura institucional mais complexa foi definida, a qual funcionaria a partir de janeiro de 1995 para consolidar a união aduaneira. Foram mantidos os órgãos de caráter político estabelecidos pelo Tratado de Assunção, bem como suas funções, e criados outros mais específicos, que pudessem dar suporte aos temas políticos e às negociações econômicas com vistas a realização da união aduaneira.

Além dos órgãos para planejamento e decisões políticas entre os membros, foi criado com o Protocolo de Ouro Preto o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), constituído pelos setores econômicos e sociais dos países membros e com função meramente consultiva.

Essa estrutura orgânica possui características originais, que a diferenciam da de outros modelos de integração, como a União Europeia. Em primeiro lugar, ela é intergovernamental, o que significa que são sempre os governos que negociam entre si, não existindo órgãos supranacionais. Por outro lado, as decisões no Mercosul são sempre tomadas por consenso, não existindo a possibilidade de voto.

Os órgãos do Mercosul têm natureza intergovernamental, isto é, com decisões consensuais e unânimes. Seus membros são os representantes dos Estados Partes e as normas não têm aplicação imediata. Há necessidade de ratificação por cada Estado Parte do Mercosul para eficácia da norma.¹⁰

10. Para Paulo Borba Casella, “a Comunidade Europeia é regulada em âmbito interno por normas que compõem ordenamento jurídico *sui generis*, de caráter derivado unilateral,

Tais características têm significados e consequências importantes para o Mercosul, que definem, por um lado, a natureza flexível e gradual do processo, que não se encontra preso à rigidez de estruturas decisórias alheias à vontade ou à capacidade de compromisso dos governos envolvidos. Mas, por outro lado, se a decisão adotada pelo Mercosul, na medida em que é consensual, reflete a disposição dos governos dos quatro sócios em sua plena aplicação.

No plano jurídico, essa sistemática cria, por outro lado, a necessidade de adotar procedimentos nacionais para incorporação da norma acordada ao ordenamento jurídico nacional de cada Estado Parte. Assim, as normas do Mercosul no Brasil estão reguladas em dois níveis, sendo o primeiro composto por normas editadas no âmbito mercosulino, e, o segundo diz respeito ao nível interno de cada país.¹¹

No período que se segue ao Tratado de Ouro Preto e em que se buscava o avanço do bloco, os países-membros enfrentaram graves crises domésticas que culminaram no descumprimento da Tarifa Externa Comum (TEC). A medida, adotada em 2005, buscava implementar a união aduaneira, superando a Zona de Livre Comércio estabelecida quando da fundação do bloco, e uniformizar a tributação sobre todas as importações realizadas pelos Estados Partes com países extrarregionais. A inadimplência frustrou, assim, as expectativas da breve consolidação do mercado comum.

No entanto, ao mesmo tempo em que se vivenciava o anacronismo no processo de integração econômica, era possível identificar a participação mais ativa de outros atores não estatais, notadamente da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS),¹² com importante representante do setor labo-

a partir dos tratados constitutivos supranacional porém diretamente aplicável, vinculando tanto as instituições comunitárias como os Estados-membros, além das pessoas físicas e jurídicas, criando direitos e obrigações, normalmente denominados direito comunitário europeu (...). Pela assinatura dos tratados constitutivos, os Estados-membros limitaram voluntariamente sua soberania jurídica, passando a integrar o que se convencionou denominar 'sistema comunitário europeu'". CASSELLA, 1994, p. 205.

11. O Parlamento do Mercosul, em funcionamento desde dezembro de 2006 é um órgão representativo dos cidadãos e de fortalecimento da dimensão institucional de cooperação interparlamentar, facilitando, assim, o processo de internalização, nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes.
12. A Coordenadora foi criada em 1986 com o apoio da Organização Interamericana de Trabalhadores, a CIOSL/Orit (Organização Regional da Confederação Internacional de Sindicatos Livres) e reúne atualmente 13 centrais sindicais representativas dos países do cone sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

ral da região e que exigiam mais esforços no sentido de se estabelecer diretrizes sobre as questões trabalhistas, sociais, econômicas e produtivas do Mercosul.

As questões sociais, em especial a que diz respeito à livre circulação de pessoas, considerada como uma parte fundamental para a constituição do mercado comum, passou a ganhar espaço no Mercosul.

De acordo com Paulo Roberto de Almeida, “parece haver, na História, muito poucos exemplos – se algum – de movimentos integrativos enquanto expressão determinante de forças políticas ou sociais, independentemente das tendências estruturais, de natureza essencialmente econômica, que impulsionam o processo de integração (...). As bases reais dos processos de integração são, portanto, indubitavelmente, econômicas e comerciais, sem o que esses processos simplesmente não se sustentariam na prática”.¹³

Mesmo com a estagnação do processo econômico e comercial, é inquestionável que ao caminhar para a construção de um mercado comum regional, o bloco deve considerar a livre circulação de serviços e trabalho.

Segundo Karina L. Pasquariello Mariano e Tullo Vigevani, a integração deve propiciar um desenvolvimento conjunto econômico-social, e “(...) o avanço da integração regional afeta necessariamente a vida das sociedades dela participantes, com maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de seu envolvimento no processo. Essa interferência da regionalização no cotidiano social impulsiona, especialmente nos grupos sociais organizados, a mobilização e o interesse por uma participação mais ativa, que lhes garanta a possibilidade de minimizar os custos e maximizar os possíveis ganhos produzidos pela integração”.¹⁴

A livre circulação de pessoas permite que qualquer cidadão que se encontre radicado em um dos Estados Partes possa transitar livremente no território do outro Estado Parte sem restrições nem controles fronteiriços.

Segundo Roberto Ruiz Diaz Labrano, “esta libertad no es absoluta, por cuanto puede ser entendida en un doble aspecto: como circulación transitoria o temporal o como posibilidad de establecimiento, en cuyo caso representa permanencia y continuidad, y el derecho a ejercer una actividad productiva en el territorio de otro Estado Parte, puede significar por otro lado la libre prestación de servicios”.¹⁵

13. ALMEIDA, 1999, p. 21.

14. MARIANO; VIGEVANI, 1999, p. 113.

15. LABRANO, 1998, p. 299-300.

Na União Europeia, a abertura das fronteiras refletiu na necessidade de adoção de sistemas de controle externos a fim de evitar a distorção da livre circulação, garantir os direitos dos cidadãos dos países parte do espaço integrado e preservar a segurança interna.

O sistema de controle estabelecido pelo bloco europeu se denomina “Acordo de Schengen”, assinado em 14.06.1985. Este acordo determina a política de livre circulação de pessoas no espaço geográfico da Europa. São 24 nações da União Europeia (Bulgária, Romênia e Chipre aguardam a implementação) e mais outros quatro países europeus membros da EFTA (Islândia, Noruega e Suíça; Liechtenstein, que aguarda implementação).

O autor Roberto Ruiz Diaz Labrano ainda lembra que a União Europeia enfrentou muitos obstáculos para implementar um sistema realmente aberto de livre circulação, estabelecimento e prestação de serviços: “En el sistema de la Unión Europea se puede distinguir la libre circulación de los trabajadores e asalariados (arts. 48 y ss. del TUE) y los que no son asalariados y profesionales liberales (arts. 55 y ss. del TUE). Son numerosas las resoluciones del Tribunal Europeo que han venido afirmando el principio de la libre circulación y libre establecimiento, como el caso de Mlle. van Duyn (mayo de 1973) en aplicación del art. 48 apartado 2 del Tratado de la CEE, que garantiza el derecho de todos los trabajadores de los países integrantes de la CE a ejercer empleo en el territorio de otro Estado-miembro en iguales condiciones que los nacionales. Este derecho incluye el libre establecimiento y desplazamiento (art. 48, apartado 3)”¹⁶.

Tem-se, neste sentido, que quando o processo de integração se encontra em uma etapa mais avançada, se deve facilitar o livre exercício das profissões, primeiro harmonizando as regras e depois liberando os obstáculos existentes. Todavia, é necessário permitir o acesso à formação e capacidade profissional técnica e universitária, e evitar barreiras burocráticas ao reconhecimento de títulos profissionais e certificados de trabalho.

No Mercosul, para se atender a essas solicitações, os membros da Reunião dos Ministros da Educação, através da Decisão 7/1991, propuseram diversos mecanismos para a integração educativa e sugeriram a criação de protocolos na área, que se consolidaram nos:

(a) Protocolo sobre integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico – Decisão CMC 4/1994 e disposições transitórias para atualizar/modificar e implementar a tabela de

16. *Idem*, p. 300-301.

equivalências anexa ao Protocolo de integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível fundamental e médio não técnico – Decisão CMC 15/2008;

(b) Protocolo de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento e estudos de nível médio técnico – Decisão CMC 7/1995;

(c) Protocolo de integração educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidades dos Estados Partes do Mercosul – Decisão CMC 8/1996;

(d) Protocolo de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados Partes do Mercosul – Decisão CMC 9/1996.

Ainda na educação, e por iniciativa do governo brasileiro, criou-se a Universidade Federal da Integração Latino-americana – Unila, batizada também como Universidade do Mercosul. A instituição esta sediada em Foz do Iguaçu na fronteira trinacional entre Brasil, Argentina e Paraguai e visa promover, pelo conhecimento compartilhado, a integração regional no modelo de educação e a formação de pesquisadores e profissionais que pensem o futuro da América Latina. Para isso, conta com uma equipe de docentes dos países que compõem o bloco e com atividades realizadas de forma bilíngue (português e espanhol).

O Mercosul, Bolívia e Chile firmaram, em dezembro de 2002, o “Acordo sobre Residência” que constitui uma área de livre residência com direito ao trabalho para todos seus cidadãos, sem exigência de outro requisito além da própria nacionalidade. Desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais, cidadãos dos Estados Partes podem requerer a concessão de “residência temporária” de até dois anos em outro país do bloco. Antes de expirar o prazo da “residência temporária”, poderão requerer sua transformação em residência permanente.

No aspecto social, o “Acordo Multilateral de Seguridade Social”, decisão do Conselho do Mercado Comum 19/1997, prevê normas que garantem aos trabalhadores migrantes e suas famílias o acesso aos benefícios da seguridade social atribuídos aos nacionais do país do Mercosul em que se encontram, além de computarem os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. E a decisão do Conselho do Mercado Comum 32/2006, que estabelece condições mínimas do procedimento de inspeção do trabalho no bloco.

3. O ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL

Em geral, os acordos internacionais que tem como objeto a previdência social estabelecem uma relação de prestação de benefícios previdenciários, não implicando na modificação da legislação interna, cabendo a cada Estado contratante analisar os pedidos de benefícios apresentados e decidir quanto ao direito e condições, conforme sua própria legislação e o respectivo Acordo.

Nestes termos, o Acordo Multilateral de Seguridade Social, firmado pelos quatro países do bloco em 1997, entrou em vigor em 01.06.2005, e, como todos os mecanismos do processo de integração do Cone Sul, possui caráter intergovernamental, e, portanto, precisam ser incorporados ao ordenamento jurídico interno dos países-membros.

A medida busca harmonizar e convergir às legislações dos países, aplicadas aos trabalhadores e seus familiares. O Acordo determina que:

“Título II – Âmbito de aplicação pessoal

Art. 2.

1. Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.

(...)

Título III – Âmbito de aplicação material

Art. 3.

1. O presente Acordo será aplicado em conformidade com a legislação de seguridade social referente às prestações contributivas pecuniárias e de saúde existentes nos Estados Partes, na forma, condições e extensão aqui estabelecidas.

2. Cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação.

(...)

Título IV – Determinação da legislação aplicável

Art. 4.

O trabalhador estará submetido à legislação do Estado Parte em cujo território exerça a atividade laboral.

(...)

Título VI – Totalização de períodos de seguro ou contribuição

Art. 7.

1. Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento *pro rata* das prestações.

(...)

Título VII – Disposições aplicáveis a regimes de aposentadoria e pensões de capitalização individual

Art. 9.

1. O presente Acordo será aplicável também aos trabalhadores filiados a um regime de aposentadoria e pensões de capitalização individual estabelecido por algum dos Estados Partes para a obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte.”

No Mercosul, a coordenação de políticas nas áreas social e trabalhista é de responsabilidade da reunião dos Ministros do Trabalho (Decisão CMC 16/1991) e do Subgrupo de Trabalho 10 (SGT 10), responsável por assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social. Esse órgão foi criado em 1995 (Resolução GMC 20/1995) e substituiu o SGT 11 (Resolução GMC 11/1991). O SGT 10 constitui um órgão de apoio técnico do Grupo Mercado Comum (GMC), ao qual compete analisar os temas da esfera do trabalho e da seguridade social e propor recomendações e medidas. Para implementar sua agenda, organiza-se em três Comissões Temáticas: (I) relações de trabalho; (II) emprego, migrações, qualificação e formação profissional e (III) saúde, segurança, inspeção do trabalho e seguridade social.

Podem ser ainda citadas como iniciativas de melhorias na participação social, a criação, no âmbito do Protocolo do Ouro Preto, do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)¹⁷ e da Declaração Sociolaboral,¹⁸ de dezembro de

17. De acordo com o art. 1.º do Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul de junho de 1996, “o Foro Consultivo Econômico-Social – FCES, é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes do Mercosul, que integra a sua estrutura institucional, conforme os termos do Protocolo de Ouro Preto”. Como o próprio nome já diz, este órgão possui apenas a função consultiva, manifestando-se através de recomendações ao Grupo Mercado Comum.

18. Declaração Sociolaboral do Mercosul. Rio de Janeiro, 10.12.1998. Disponível em: [www.cortesmercrosul.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf]. Acesso em: 19.04.2011.

1998, traz mecanismos visam dar dignidade às pessoas, por meio da valorização do trabalhador e promoção de formas de trabalho decente, que é condição essencial para acelerar o desenvolvimento, a justiça social, e melhorar, assim as condições de vida de seus habitantes.

Apesar das críticas dos movimentos sindicais quanto à limitação consultiva de desses instrumentos, que poderia agravar ainda mais a resistência por parte dos governos e empresários em relação às organizações sociais, é importante mencionar os aspectos positivos das medidas.

Esse passo corresponde a uma medida de integração positiva. Enquanto a integração negativa visa apenas a suprimir os obstáculos à liberdade de circulação, aquela inclui medidas que objetivam a regulação do mercado. Nessa perspectiva, não se trata somente de permitir o deslocamento de pessoas, mas de protegê-las, o que implica o exercício de direitos sociais e trabalhistas para além das fronteiras nacionais.¹⁹

Para Amartya Sen, “(...) devemos tratar da interdependência entre diferentes aspectos do desenvolvimento – econômico, social, político e, mais especificamente, o aspecto jurídico. Pode-se dizer que se os diferentes aspectos do desenvolvimento não forem levados em conta de forma conjunta e simultânea na análise e na prática, cada um destes aspectos pode acabar enforcado”.²⁰

Neste sentido, as liberdades oriundas do processo integracionista não devem se restringir aos aspectos econômicos e comerciais, mas ampliar-se às medidas políticas e sociais, em especial no que tange ao mercado de trabalho, por afetar diretamente o cotidiano e o bem-estar dos cidadãos.

4. A APLICAÇÃO NO BRASIL DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL

Os Acordos Internacionais inserem-se no contexto da política externa brasileira, através dos esforços conjuntos do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Previdência Social e de entendimentos diplomáticos entre governos.

No Brasil, o Acordo Multilateral de Seguridade Social foi promulgado pelo Dec. 5.722, de 13.03.2006 e passou a ter validade no ordenamento jurídico interno a partir desta data.

19. DRI, 2010, p. 202.

20. SEN, 2005, p. 14.

Além do acordo firmado no âmbito do Mercosul, o Brasil possui acordos bilaterais de Previdência Social em vigor com os países Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal. E os acordos referentes a Alemanha, Bélgica e Japão ainda estão em processo de ratificação pelo Congresso Nacional.

O órgão responsável pela celebração dos Acordos Internacionais sobre benefício da previdência, pelo acompanhamento e avaliação de sua operacionalização no Brasil é a Assessoria de Assuntos Internacionais junto ao Ministério da Previdência Social.

O órgão gestor é o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que operacionaliza os Acordos através dos Organismos de Ligação, após a instrução dos processos pelos setores estaduais específicos.

Organismos de Ligação são os órgãos designados pelas autoridades competentes dos Acordos de Previdência Social para comunicarem entre si e garantir o cumprimento das solicitações formuladas no âmbito dos Acordos, bem como os devidos esclarecimentos aos segurados/beneficiários.

Recentemente, noticiou-se a demanda de um trabalhador rural que pleiteava o reconhecimento pelo INSS do tempo de trabalho exercido entre 1977 e 2006, no Paraguai, para fins de obtenção, no Brasil, de benefício previdenciário.

“Trabalhador rural brasileiro não tem direito a contabilizar período em que trabalhou no Paraguai para fins de aposentadoria. Com esse entendimento, o TRF-4.^a Reg. acatou recurso do INSS e negou o pagamento da aposentadoria ao empregado. O trabalhador pediu na Justiça que fosse reconhecido pelo INSS o tempo de trabalho rural exercido entre 1977 e 2006, no Paraguai, para fins de obtenção, no Brasil, de benefício previdenciário. O pedido foi julgado, em primeira instância, precedente, determinando que o INSS pagasse a aposentadoria da autora. Em recurso, o TRF-4.^a Reg. reformou a decisão. Segundo a Advocacia-Geral da União, que atuou em defesa do INSS, a decisão do Tribunal fez cumprir o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul entre Brasil e Paraguai. ‘Se o trabalhador desejar pleitear os benefícios aqui no Brasil, o aproveitamento do serviço prestado naquele país somente será possível na forma em que está prevista no § 3.º do art. 7.º do Regulamento, ou seja, é preciso que o Estado no qual foi prestado o serviço reconheça, em face de sua legislação, quais os períodos de seguro ou contribuição creditados ao trabalho sob sua própria legislação’, diz o acordo. O TRF-4.^a Reg. acolheu os argumentos do INSS e informou que ‘o fato de o Brasil não exigir o recolhimento de contribuições para segurado especial que exerce atividade rural em regime de economia familiar não impede o Paraguai de fazê-lo’. Acrescentou ainda que, segundo o

art. 4.º do Dec. 5.722/2006, é a legislação do país onde foi executado o serviço rural que regula os benefícios provenientes do exercício daquela atividade. Com informações da Assessoria de Imprensa da AGU.”²¹ (grifo nosso).

Nota-se, que, apesar dos avanços realizados no campo das políticas públicas no Mercosul, é importante mencionar que no tema da seguridade social, a dificuldade de harmonização se vincula à diferença das estruturas sociais, culturais e econômicas dos Estados, pois, em princípio, maior desenvolvimento e industrialização correspondem quase sempre a um maior reconhecimento de garantias sociais, melhor organização das forças sindicais, gerando, assim, maior aproximação e equilíbrio entre crescimento e proteção social.²²

Temas como horas extras, proteção e indenização por desemprego, aposentadorias, saúde e bem-estar dos trabalhadores possuem tratamento diferenciados nas legislações dos Estados Partes do Mercosul e dependendo assim das políticas previdenciárias dos países-membros.

Em assim sendo, observa-se que mesmo tendo alcançado alguns avanços, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul não apresenta aplicabilidade efetiva no Brasil; principalmente, pela existência de legislação de seguridade mais rígida do que as existentes nos Estados que integram o Mercosul.

5. OS DIREITOS HUMANOS E O DESENVOLVIMENTO NO MERCOSUL

A consolidação e o relevo mundial da proteção aos direitos humanos através instrumentos jurídicos que garantem a liberdade e a dignidade do ser humano e proíbem o trabalho precoce e o trabalho forçado, foram exteriorizados, dentre outros, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969), Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho, Convenção Internacional a respeito dos Direitos da Criança (1989).

No Mercosul, o Protocolo de Assunção, Decisão do Conselho do Mercado Comum 17/2005 e a Declaração sobre os Direitos Humanos dos presidentes do Mercosul e dos Estados Associados de 2005, confirmam a plena vigência,

21. Trabalhador rural no Paraguai não conta para INSS. *Conjur*. São Paulo, 25.04.2010. Disponível em: [www.conjur.com.br/2010-abr-25/periodo-trabalho-rural-paraguai-nao-counta-aposentadoria]. Acesso em: 20.04.2011.

22. Ver a respeito em: LABRANO, 1998, p. 312.

em seus países, dos princípios e valores que sustentam a proteção dos direitos humanos no plano internacional.

Ainda, considerando a concretização da promoção dos direitos humanos como alicerce do processo de integração, o Conselho do Mercado Comum aprovou, através da Decisão 32/2009, o Acordo Sede do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), na cidade de Buenos Aires.

Tal iniciativa busca contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante a concretização de políticas públicas em direitos humanos, que permitam a efetiva e eficaz implementação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do Mercosul.

O Instituto teve sua efetiva implementação com a Res. 5/2010, de abril de 2010, que designou Dr. Víctor E. Abramovich²³ para o cargo de Secretário Executivo e com a Decisão 13/2010, de julho de 2010, que aprovou seu orçamento para o exercício 2011.

Ademais, a própria Declaração do Direito ao Desenvolvimento adotada pelas Nações Unidas através da Resolução 41/128, de 04.12.1986, enuncia ser o direito ao desenvolvimento um direito humano e reconhece o desenvolvimento como um abrangente processo econômico, social, cultural e política, que visa a melhoria e o bem-estar da população e dos indivíduos:

“Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom.”²⁴

23. Victor E. Abramovich é um dos principais especialistas na área de Direitos Econômicos e Sociais na América Latina. De 2006 a 2009, foi membro da Comissão Interamericana de direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) nomeado relator especial sobre os Direitos da Mulher e Direitos dos Povos Indígenas. Foi diretor executivo (2001-2005) do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), uma importante organização de direitos humanos, fundada na Argentina durante a ditadura militar. Além disso, trabalhou como consultor do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), bem como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Escreve artigos e livros sobre os direitos humanos, nomeadamente sobre o impacto do litígio sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

24. “Reconhecendo que o desenvolvimento é um abrangente processo econômico, social, cultural e político, que visa a melhoria constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. UNITED NATIONS. UN General Assembly, *Declaration on the Right to Development*: resolution / adopted

A pessoa humana é o objeto central do desenvolvimento, no sentido de participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento, e, portanto, há responsabilidades que devem ser partilhadas por todas as partes envolvidas: “os Estados operando nacionalmente” e “os Estados operando internacionalmente”.²⁵

Nas palavras do autor Arjur Sengupta, “mesmo que ‘os povos’ ou coletivos de ‘pessoas humanas’ mereçam alguns direitos, como soberania total sobre as riquezas naturais e recursos em termos de território, é a pessoa humana individual que deve ser ativa participante e beneficiária desse direito”.²⁶

Para o economista Amartya Sen, o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania.

A relação do mecanismo de mercado com a liberdade e, portanto, com o desenvolvimento econômico suscita questões de pelo menos dois tipos muito diferentes, que precisam ser claramente distintos. Primeiro, a negação de oportunidades de transação, por meio de controles arbitrários, pode ser, em si, uma fonte de privação de liberdade. As pessoas, nesse caso, são impedidas de fazer o que lhes é de direito. Esse argumento não depende da eficácia do mecanismo de mercado ou de qualquer análise ampla das consequências de ter ou não um mecanismo de mercado; ele se baseia simplesmente na importância da liberdade de troca e transação sem impedimentos. Esse argumento em favor do mercado precisa ser distinguido de um outro, atualmente muito popular: o de que os mercados expandem a renda, a riqueza e as oportunidades econômicas das pessoas.²⁷

Ao trazer à tona o conceito de desenvolvimento como a base da consolidação da dignidade e dos direitos humanos, cabe lembrar as palavras de Narciso

by the General Assembly, 04.12.1986, A/RES/41/128. Disponível em: [www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm]. Acesso em: 20.07.2010.

25. Segundo disposto no Art. 3, parágrafo 3 da Declaração do Direito ao Desenvolvimento, os Estados têm a obrigação de “cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e a diminuição dos obstáculos ao desenvolvimento (...) E cumprir essas obrigações de forma a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, [e] interesse mútuo (...)”. O propósito foi reiterado no Art. 6, parágrafo 1, que declara que “todos os Estados devem cooperar com uma visão de promover, encorajar e fortalecer o respeito universal e a observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (...)”.

26. SENGUPTA, 2001, p. 66.

27. SEN, 2010, p. 42.

Leandro Xavier Baez, “definindo-se os direitos humanos como o conjunto de valores éticos que buscam proteger, garantir e realizar a dignidade humana em suas duas dimensões vislumbra-se, como consequência lógica, a concepção de dois níveis de atuação dessa classe de direitos. O primeiro engloba os direitos humanos que visam proteger a dimensão básica da dignidade humana; ou seja, aqueles que buscam preservar os bens jurídicos básicos e essenciais à existência humana, os quais são necessários para o exercício da autodeterminação de cada indivíduo, impedindo a sua coisificação. Adicionalmente, o segundo nível de proteção dos direitos humanos inclui a dimensão cultural da dignidade humana; ou seja, busca assegurar novos bens jurídicos que se ampliam no tempo e no espaço, de acordo com as peculiaridades, avanços e demandas de cada sociedade”.²⁸

Neste sentido, os Estados devem cooperar para assegurar e diminuir os entraves ao desenvolvimento, promovendo a dignidade humana, mas respeitando os aportes culturais, como a identidade dos cidadãos das nações representadas em um processo de integração e que “estão sujeitas às variações nas formas e condições com que são implementados em cada sociedade”.²⁹

Para Costa, “as novas pautas para a afirmação dos direitos humanos demonstram que estes não se deixam aprisionar em conteúdos normativos definitivos. A liberdade que se amplia nos regimes democráticos, longe de conferir certeza aos direitos humanos, evidencia a amplitude e complexidade de suas formas”.³⁰

O processo de globalização da economia coloca novos desafios para a concretização dos direitos humanos. A reduzida capacidade financeira dos Estados dificulta a implementação de políticas públicas de promoção dos direitos humanos, enquanto aumentam as desigualdades de renda e riqueza entre as nações e entre a população de cada país. Por outro lado, a globalização comporta o fortalecimento de organizações e movimentos transnacionais de defesa dos direitos humanos.³¹

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações, no sentido de integrar as políticas públicas de geração de emprego no Mercosul, têm avançado significativamente nos últimos anos. O

28. BAEZ, 2010.

29. *Idem*.

30. COSTA, 2009, p. 29.

31. *Idem*, *ibidem*.

Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul representa um avanço para o mercado comum, objetivo último do Tratado de Assunção, que, para a sua conformação, tem como medida integrante, entre outras, livre circulação de trabalhadores, a qual faz parte das coordenações de políticas públicas macroeconômicas e setoriais.

Por conter medidas que buscam harmonizar e convergir as legislações dos Estados Partes, dependendo assim das políticas previdenciárias domésticas, o Acordo acaba apenas minimizando, mas não resolvendo os impactos sociais negativos a que estão sujeitos os trabalhadores migrantes, na medida em que reconhece as prestações de serviços realizadas e seus respectivos direitos nos outros países-membros do Acordo, assegurando iguais direitos e deveres dos cidadãos nacionais.

Nota-se, que, apesar dos avanços realizados no campo das políticas públicas no Mercosul, é importante mencionar que no tema da seguridade social, a dificuldade de harmonização se vincula a diferença das estruturas sociais, culturais e econômicas dos Estados, pois, em princípio, maior desenvolvimento e industrialização correspondem quase sempre a um maior reconhecimento de garantias sociais, melhor organização das forças sindicais, gerando, assim, maior aproximação e equilíbrio entre crescimento e proteção social.

Assim, se de um lado o processo de globalização econômica propõe novos desafios para a concretização dos direitos humanos, como o aumento da desigualdade entre as populações dos países, de outro propõe o fortalecimento de organizações e movimentos transnacionais em sua defesa. O desenvolvimento de um país ou de um bloco está ligado às oportunidades da população em fazer escolhas e exercer a cidadania. A pessoa humana, neste contexto, é o objeto central do desenvolvimento.

Apesar das dificuldades que orbitam a efetiva concretização do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, é importante destacar que tais medidas de políticas pública são necessárias para o fortalecimento dos Estados Partes, permitindo a implementação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do Mercosul.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A dimensão social nos processos de integração. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; CHALOULT, Ives (orgs.). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: Ed. LTr, 1999.
- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. Visão global da fiscalidade no Mercosul. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *O direito tributário no Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

- BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Dimensões de aplicação e efetividade dos direitos humanos. *Anais do XIX Congresso Nacional do Conpedi*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.
- BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina. *Economia internacional: uma síntese da análise teórica*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.
- CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: Ed. LTr, 1994.
- CONSULTOR JURÍDICO. Trabalhador rural no Paraguai não conta para INSS. *Conjur*. São Paulo, 25.04.2010. Disponível em: [www.conjur.com.br/2010-abr-25/periodo-trabalho-rural-paraguai-nao-conta-aposentadoria]. Acesso em: 20.04.2011.
- COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. Direitos humanos e crítica moderna. *Revista Jurídica Consulex*. ano XIII. n. 300. p. 29, 15.07.2009. Brasília: Consulex, 2009.
- Declaração Sociolaboral do Mercosul. Rio de Janeiro, 10.12.1998. Disponível em: [www.cortesmercosul.jus.br/arquivo/cms/forumCorteSupremaNorma/forumCorteSupremaNorma_AP_75320.pdf]. Acesso em: 19.04.2011.
- DRI, Clarissa Franzoi. Políticas públicas regionais: uma análise da regulação de direitos sociais no Mercosul. *Espaço Jurídico*. vol. 11. n. 1. p. 187-216. Joaçaba: Universidade do Oeste de Santa Catarina, jan.-jun. 2010.
- LABRANO, Roberto Ruiz Diaz. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- MARIANO; Karina L. Pasquariello; VIGEVANI, Tullo. Estratégias e alianças entre os atores sociais. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de; CHALOULT, Ives (orgs.). *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: Ed. LTr, 1999.
- NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. *Reforma tributária: Mercosul & União Européia*. Curitiba: Juruá, 2003.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- _____. Prefácio: reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.
- SENGUPTA, Arjur. O direito ao desenvolvimento como um direito humano. *Social Democracia Brasileira*, p. 64-84. São Paulo: Instituto Teotônio Vilela, mar. 2002.
- UNITED NATIONS. UN General Assembly. *Declaration on the right to development: resolution/adopted by the General Assembly, 04.12.1986, A/RES/41/128*. Disponível em: [www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm] Acesso em: 20.07.2010.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- La declaración sociolaboral del mercosur. aporías y propuestas, en el análisis de un instrumento complejo, de Hugo Roberto Mansueti – *RDT* 118/216;
- Mercosur y derecho del trabajo. Estado actual y perspectivas, de Hugo Roberto Mansueti – *RDT* 115/211; e
- Mercosur y diálogo social, de Hugo Roberto Mansueti – *RDT* 120/288.