

## CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES NO MERCOSUL: NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

## CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES EN EL MERCOSUR : NECESIDAD DE EFECTUACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

<sup>1</sup>Lourival José de Oliveira

<sup>2</sup>Patricia Ayub da Costa Liganovski

### RESUMO

O presente artigo tem como objeto o estudo das políticas públicas voltadas à efetividade dos direitos sociais no âmbito do Mercosul, por conta da crescente circulação de trabalhadores nos países que compõe o bloco. Para tanto, pontuou aspectos gerais e específicos sobre o processo de integração, demonstrando que no momento da constituição do bloco não havia preocupação com os direitos sociais e nem com medidas protetivas para a livre circulação de trabalhadores no intrabloco, priorizando a circulação de bens e serviços com a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, com o objetivo principal de implantar uma tarifa externa comum. Em um contexto de globalização e regionalização ao mesmo tempo, de expansão do poderio econômico de empresas transnacionais, do avanço da tecnologia nas comunicações e nos transportes, da migração de trabalhadores em busca de melhores oportunidades e ao mesmo de empresas em busca de mão de obra mais barata, concluiu-se que é preciso repensar a proteção dos direitos sociais e implantar políticas públicas que garantam efetividade além das fronteiras nacionais, em especial no caso do Mercosul. Identificou-se que existem iniciativas de políticas públicas de proteção aos direitos sociais dos trabalhadores como a elaboração da Carta Sociolaboral, do Acordo Multilateral de Seguridade Social, do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, mas que ainda são insuficientes para assegurar efetividade e credibilidade no processo integracionista, em se tratando da proteção dos direitos sociais e livre circulação de trabalhadores. Adotou-se o método dedutivo, com pesquisas bibliográficas em obras jurídicas e em ciências afins.

**Palavras-chave:** Circulação de trabalhadores, Mercosul, Proteção transnacional dos direitos sociais

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, São Paulo - SP (Brasil).  
Professor da Universidade de Marília - UNIMAR, Marília – SP (Brasil).

E-mail: [lourival.oliveira40@hotmail.com](mailto:lourival.oliveira40@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Professora da Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina – PR (Brasil) E-mail: [patricia.ayub@hotmail.com](mailto:patricia.ayub@hotmail.com)



## RESUMEN

Este artículo tiene por objeto el estudio de las políticas públicas centradas a la efectividad de los derechos sociales en alcance del Mercosur, debido a la creciente circulación de trabajadores en los países que conforman el bloque. Con este fin, marcó los aspectos generales y específicos del proceso de integración, lo que demuestra que desde la creación del bloque no hubo preocupación por los derechos sociales e incluso con medidas de protección para la libre circulación de trabajadores en el bloque, dando prioridad a la circulación de bienes y servicios con la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, con el objetivo principal de la aplicación de un arancel externo común. En un contexto de globalización y regionalización, al mismo tiempo, la expansión del poder económico de las empresas transnacionales, el avance de la tecnología en las comunicaciones y el transporte, la migración laboral en busca de mejores oportunidades e incluso las empresas que buscan mano de obra más barato, se concluyó que es necesario repensar la protección de los derechos sociales e implementar políticas públicas que garanticen la eficacia más allá de las fronteras nacionales, especialmente en el caso del Mercosur. Se identificó que existen iniciativas de políticas públicas para la protección de los derechos sociales de los trabajadores y el establecimiento de la Carta Sociolaboral, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados miembros del Mercosur, pero aún son insuficientes para garantizar la eficacia y credibilidad en el proceso de integración, en el caso de la protección de los derechos sociales y la libre circulación de trabajadores. Adoptó el método deductivo con búsquedas bibliográficas en obras jurídicas y ciencias afines.

**Palabras-claves:** Circulación de trabajadores, Mercosur, Protección transnacional de los derechos sociales



## 1 INTRODUÇÃO

A intensificação das relações econômicas em âmbito regional e global gera desafios a serem enfrentados pelos atores internacionais, em especial aos Estados, pois faz transparecer a fragilidade de alguns direitos e garantias fundamentais, em especial os direitos sociais. É bom que se estabeleça desde o início que a efetivação dos direitos sociais é um requisito indispensável para a paz mundial, razão pela qual se mostra desde o início como algo imprescindível.

Não há como imaginar um processo de integração que não repercuta nos indivíduos e vice-versa. Não são apenas os produtos, serviços e capitais que transpõe fronteiras, a força do trabalho também circula e exige uma atenção ainda maior dos Estados que devem garantir a estes trabalhadores estrangeiros a possibilidade de labutarem nas mesmas condições que seus nacionais, garantindo-lhes os mesmos direitos e ainda oportunizando a eles e suas famílias viverem com dignidade em seu território, sem qualquer tipo de discriminação.

No contexto brasileiro, é necessário observar o processo de integração regional em que está inserido o Mercosul (Mercado Comum do Sul). Deve-se considerar que no momento de constituição do Mercosul, a conjuntura internacional demonstrava que havia uma forte pressão por parte das empresas transnacionais em relação aos Estados para que modificassem ou suprimissem as legislações que regulamentavam as relações de trabalho que dificultavam a circulação do capital, dos produtos e dos serviços (FREITAS, 2009, p. 203-204).

Neste cenário, Maria Cristina Cacciamali (apud GASPARINI, 2004, p. 16) explica que a efetividade dos direitos sociais dos trabalhadores conduz a um aumento de custos na produção, o que justifica a afirmação de que os Estados têm graves desafios a resolverem, pois de um lado existe a pressão do mercado pela flexibilização ou extinção destes direitos e por outro a atuação da classe trabalhadora e dos sindicatos pela sua manutenção, já que representam conquistas sociais e democráticas.

La liberalización del comercio y la creciente internacionalización de las economías, de acuerdo a lo que se ha expuesto en este trabajo, imponen en la mayor parte de los países latinoamericanos un cuadro macroeconómico que conduce a profundas modificaciones en la actuación de los sindicatos, la definición de las relaciones y contratos de trabajo, el sistema de seguridad social público y las condiciones concretas bajo las cuales se realiza el trabajo. Estas condiciones reducen las posibilidades de introducir e implementar los derechos fundamentales en el trabajo, en la medida que se elevan los costos.

Deste modo, este artigo visa identificar se há ou não políticas públicas adotadas em âmbito regional pelo Mercosul em defesa dos direitos sociais dos trabalhadores que cruzam as



fronteiras estatais dentro do bloco. Para tanto, faz-se necessário entender o processo de integração no Mercosul, os maiores problemas a serem enfrentados para conseguir o compartilhamento de sistemas normativos nacionais, com o objetivo de construir um sistema harmônico que possa atender de forma igualitária todos os cidadãos vinculados aos Estados membros do Mercosul, sem diferença ou restrição quanto ao local geográfico dentro do bloco em que estejam trabalhando.

Adotou-se aqui o método dedutivo, com pesquisas bibliográfica em obras jurídicas e em ciências afins.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O MERCOSUL

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) foi constituído pelo Tratado de Assunção em 1991, tendo como Estados-partes<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que visualizaram, naquele momento, a necessidade de integrarem suas economias como “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (Preâmbulo do Tratado de Assunção).

O art. 1º do Tratado de Assunção prevê que o processo de integração implica na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos através da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias; o estabelecimento de uma tarifa externa comum; adoção de uma política comercial comum em relação à terceiros Estados e/ou blocos; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais a fim de assegurar condições adequadas de concorrência e o compromisso dos Estados de harmonizarem suas legislações nas áreas pertinentes para fortalecer o processo integracionista.

Naquele primeiro momento, o intento dos Estados-partes era exclusivamente comercial, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, tanto que não é trazido dentre os objetivos do bloco a liberdade de circulação de pessoas, como ocorre na União Européia. O mais próximo que o tratado chega do contexto social é a expressão “desenvolvimento econômico com justiça social”.

O Mercosul foi criado, ao que parece, “para incentivar o crescimento econômico da região sem, contudo, terem os governantes se conscientizado de que o sucesso está respaldado

<sup>1</sup> A Venezuela integra o Mercosul como Estado-parte em 2012.



em diversos outros princípios além da quebra de barreiras tarifárias e comerciais” (VILLATORE; SAMPAIO, 2004, p. 456).

Como afirma Lourival José de Oliveira (2001/2002, p. 224), “é o interesse do lucro privado que orienta a integração no Mercosul e não outros objetivos, como por exemplo o desenvolvimento com justiça social e a integração entre várias nações, de modo a formar uma verdadeira comunidade”. E ele continua explicando que em razão disto é que o Mercosul, ao menos em princípio, orientou-se para projetos de liberalização do mercado de trabalho com flexibilização dos contratos de trabalho para incentivar a competitividade.

Em 1994 o bloco econômico teve seu marco institucional<sup>2</sup> com o Protocolo de Ouro Preto, ganhou personalidade jurídica de direito internacional público e consolidou a adoção do sistema intergovernamental em seu art. 40, i, ou seja, de que suas decisões não têm aplicação imediata nos ordenamentos jurídicos nacionais: “uma vez aprovada a norma, os Estado Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul”.

O objetivo traçado inicialmente pelo Tratado de Assunção de se alcançar o mercado comum num prazo de dez anos não se concretizou e o bloco continua como união aduaneira imperfeita até os dias atuais. No entanto, a evolução comercial intrabloco é considerável e sua potencialidade mundial nas áreas de energia e segurança alimentar é inegável. Segundo informações retiradas do site do Mercosul no Brasil, “com a incorporação da Venezuela, o bloco passou a contar com uma população de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul); um PIB de US\$ 3,2 trilhões (80% do PIB sul-americano) e um território de 12,7 milhões de km<sup>2</sup> (72% da área da América do Sul)”.

Os Estados-partes perceberam ainda na década de 90 que a integração econômica pressupõe mais que eliminação de barreiras comerciais e assim iniciaram as primeiras discussões acerca dos direitos sociais intrabloco. Num processo integracionista ambicioso como o Mercosul não há como separar a circulação de bens e serviços da circulação de pessoas, em especial da circulação de trabalhadores e da regulação dos seus direitos sociais.

El silencio del Tratado de Asunción no constituyó un obstáculo para el desarrollo de la dimensión social, puesto que tanto las organizaciones sindicales como académicos se valieron de la mención prevista en el Preámbulo como fundamento para poder construir un espacio social mercosureño. (PUCHETA, 2015, p. 130)

<sup>2</sup> O art. 1º deste tratado informa que o Mercosul é composto pelos seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que se transformou em Parlamento do Mercosul, Foro Consultivo Econômico- Social (FCES) e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). No seu parágrafo único autoriza a criação de órgãos auxiliares necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.



Considerando que era necessário construir este espaço de discussão sobre as questões laborais, o Grupo Mercado Comum (GMC) criou o subgrupo de trabalho SGT 11<sup>3</sup>- atualmente SGT 10 – que consiste num órgão tripartite de fiscalização, ou seja, com representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores. Ele é tido como um apoio técnico do GMC com a competência de discutir as matérias de natureza trabalhista e previdenciária a fim de recomendar medidas compatíveis com o desenvolvimento do processo de integração.

Neste contexto, a harmonização legislativa e a atuação conjunta das centrais sindicais nacionais seriam de grande importância para assegurar um debate equilibrado e a efetividade dos direitos sociais dos trabalhadores, especialmente com o fim de evitar o dumping social<sup>4</sup> no bloco, ou seja, a busca pela mão-de-obra barata desprovida da garantia de seus direitos humanos.

No entanto, em que pese ter havido uma aproximação das centrais sindicais na década de 1990 e de proporem a elaboração de uma Carta Social do Mercosul, este movimento perdeu força ao longo do processo de integração, o que fragilizou ainda mais a efetividade dos direitos sociais.

Em razão da inexistência de um órgão supranacional no contexto do Mercosul, os Estados-membros devem buscar harmonizar suas legislações a respeito dos direitos sociais dos trabalhadores. Em parte, isto tem sido possível em razão de os Estados terem aderido às principais convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho e dos mais importantes tratados de direitos humanos, em especial no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

Porém, para que o processo de integração mercosulina transponha o âmbito econômico, onde tem demonstrado bons resultados, em especial para a balança comercial brasileira, é preciso ir muito além. O desenvolvimento econômico precisa vir atrelado à justiça social para que o processo de integração seja duradouro e alcance seus objetivos de mercado comum.

---

<sup>3</sup> Criado por meio da Resolução Mercosul GMC 11/91.

<sup>4</sup> Segundo Eduardo Biacchi Gomes e Marco Antonio Villatore (2015, p. 8) “dumping social se verifica com o desrespeito a algumas regras trabalhistas para diminuir custos de mão-de-obra, aumentar as exportações e atrair investimentos estrangeiros.”



### 3 A VALORAÇÃO DO TRABALHO HUMANO NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Os direitos sociais são classificados como de segunda geração<sup>5</sup> ou dimensão e correspondem ao modelo de Estado Social em contraposição ao Estado Liberal. Enquanto o Estado Liberal pregava a não intervenção na vida privada, ou seja, valorizava os direitos de primeira geração (liberdade, propriedade e igualdade perante a lei), justamente como uma contraposição às arbitrariedades do Estado Absolutista, o Estado Social é intervencionista a fim de produzir igualdade material e fática que promova os direitos sociais, como educação, saúde, trabalho, previdência social etc (GASPAR; COSTA, 2015, p. 108).

Para Alexandre de Moraes (2003, p. 43) direitos sociais “caracterizam-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social.”

Mauro Mascaro do Nascimento (1998, p. 43) qualifica que o direito trabalhista é uma modalidade de direitos sociais: “O homem é compreendido como um ser integrante do social. A sociedade é vista como devedora de obrigações para com o homem. O direito em questão teria como finalidade a proteção do hipossuficiente.”

Caio Augusto Limongi Gasparini (2004, p. 11) prefere distanciar o conceito de direitos sociais da hipossuficiência e conclui que são “direitos subjetivos que têm os indivíduos de reclamarem do Estado a realização de providências efetivas que lhes criem o ambiente adequado ao desenvolvimento de sua condição humana” e no que pertine aos direitos sociais especificamente dos trabalhadores arremata que são “direitos que lhes são reconhecidos em face do Estado, destinado a assegurar-lhes o desenvolvimento humano enquanto participantes do processo de produção (GASPARINI, 2004, p. 14).”

O art. 6º da Constituição brasileira elenca como direitos sociais os direitos à educação, saúde, trabalho, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e moradia. Ou seja, o ordenamento constitucional brasileiro reconhece os direitos dos trabalhadores como direitos sociais.

É notoriamente reconhecido que o problema que urge dos direitos sociais é a garantia da sua efetividade, ou seja, como garanti-los e impedir que sejam constantemente violados?

---

<sup>5</sup>Importante frisar que o uso da nomenclatura “geração” não corresponde a uma sucessão ou caducidade dos direitos das gerações anteriores. Compreende-se correta a teoria de Alexy que permite a prevalência de um direito fundamental sem que o outro seja excluído.



Neste sentido, Celso Lafer (apud GASPARINI, p. 13) adverte que “os direitos econômicos-sociais e culturais, pelas suas características de ‘objetivos’ a serem realizados progressivamente por uma coletividade, através da ação estatal, são menos suscetíveis de aplicação imediata”.

Os direitos sociais não resultam em aplicação imediata porque necessitam de ações concretas por parte do Estado. “A promoção dos direitos sociais depende da criação de condições materiais pelos Poderes Públicos e sua conseqüente alocação para tal finalidade” (GASPAR; COSTA, 2015, p. 113).

Em razão da crise do Estado Social, da globalização, da aproximação de Estados em blocos econômicos, da expansão das empresas transnacionais e do aumento do fluxo de trabalhadores que se submetem a uma relação de subordinação fora de seus Estados, faz-se cada vez mais relevante a discussão acerca da efetividade dos direitos sociais dos trabalhadores sob a ótica transnacional.

O fenômeno da globalização engendrou um novo quadro na economia mundial delineado por uma dominação pelo sistema financeiro e pelo investimento elevado à escala global; processos produtivos flexíveis e multilocalizados; desregulação das economias nacionais; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; baixos custos dos meios de transporte; projeção das agências financeiras multilaterais; emergência dos modelos transnacionais de capitalismo americano, japonês e europeu. (GUERRA, 2014, p. 470)

Cristiane Maria Nunes Gouveia (apud VILLATORE; SAMPAIO, 2004, p. 440) defende que

esse ‘mundo sem fronteiras’, que vem se originando com a globalização e a regionalização, ampliou a abrangência dos contratos de trabalho, internacionalizando-os. Nos blocos regionais, (...), quando em estágio de mercado comum, há a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. Isso implica, também, livre circulação de trabalhadores, uma vez que as empresas não serão mais de determinado país, e, sim, do bloco. Isso ocorre na União Européia, e ocorrerá também no Mercosul.

Em nível global, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>6</sup> criada em 1919 pelo Tratado de Versailles, atualmente vinculada à ONU, exerce um papel importante na sistematização dos direitos sociais dos trabalhadores. Também a OMC (Organização Mundial do Comércio) tem se destacado no combate ao dumping social.

A natureza social do Direito Internacional do Trabalho consiste na universalização dos princípios de justiça social aliada à dignificação do trabalhador. É a própria expressão da dignidade humana através do trabalho. Neste sentido, tem-se tanto o sistema de proteção da

<sup>6</sup> A OIT é “uma organização interestatal, cujos métodos e instrumentos jurídicos têm o seu fundamento de validade retirado do Direito Internacional Público” (MAZZUOLI, 2015, p. 1107)



OIT, quanto a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que determina no seu art. 23, §1º que toda pessoa “tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”. (MAZZUOLI, 2015, p. 1109-1110)

É de extrema relevância lembrar que enquanto direitos sociais, a proteção aos direitos dos trabalhadores também se dá na esfera dos direitos humanos<sup>7</sup> e neste sentido o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966<sup>8</sup> em âmbito universal e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969<sup>9</sup> e o Protocolo de São Salvador de 1988<sup>10</sup> na dimensão interamericana.

Jorge Luiz Souto Maior (2007) ressalta sobre a necessidade de proteção dos direitos sociais para se alcançar a paz mundial e alerta que desrespeitar estes direitos é uma traição ao passado e um descompromisso com o futuro.

Importa compreender que os direitos sociais são o fruto do compromisso firmado pela humanidade para que se pudesse produzir, concretamente, justiça social dentro de uma sociedade capitalista. Esse compromisso em torno da eficácia dos Direitos Sociais se institucionalizou em diversos documentos internacionais nos períodos pós-guerra, representando também, portanto, um pacto para a preservação da paz mundial. Sem justiça social não há paz, preconiza o preâmbulo da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Quebrar esse pacto significa, portanto, um erro histórico, uma traição com nossos antepassados e também assumir uma atitude de descompromisso com relação às gerações futuras.

Deste modo, não se pode olvidar que a regulamentação dos direitos dos trabalhadores passa tanto pela esfera econômica enquanto força produtiva a ser considerada no custo do bem de capital quanto pela social, como ser humano dotado de direitos e garantias individuais e coletivas. E este embate entre a lei do mercado que impõe a flexibilização das legislações trabalhistas, fruto de conquistas alcançadas ao longo da história pelos trabalhadores, é, sem dúvida o ponto nevrálgico da questão, em especial quando é necessário para a sua efetividade

<sup>7</sup> “Los derechos humanos consisten en un conjunto mínimo de derechos necesarios para asegurar a los seres humanos una vida fundada en la libertad, la igualdad y la dignidad. Tales derechos se han insertado en las Constituciones (norma interna suprema) o en los tratados internacionales (componiendo las obligaciones internacionales que deben cumplirse por los Estados), siendo reconocidos como parte del núcleo esencial normas del ordenamiento jurídico contemporáneo. (RAMOS, 2015, p. 49)

<sup>8</sup> Art. 6.1: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito. Art. 7: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente: a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores: i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual; ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto; b) A segurança e a higiene no trabalho; c) Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu Trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo de trabalho e capacidade; d) O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feridos.

<sup>9</sup> Art. 14. Toda pessoa tem direito ao trabalho em condições dignas e o de seguir livremente sua vocação, na medida em que for permitido pelas oportunidades de emprego existentes.

<sup>10</sup> Vide arts. 6º, 7º e 8º do referido Protocolo.



construir uma sintonia de ações por parte dos diferentes Estados Nacionais no sentido de promover um tratamento regional e internacional.

Lourival José de Oliveira (2001/2002, p. 224) explica que a economia globalizada acelerou o processo de reestruturação produtiva, o que significa “a redução do número de emprego, com a contribuição do avanço tecnológico, para a redução dos custos e o aumento da competitividade, mudando a forma como o trabalho é realizado.”

No mesmo sentido, Mauro Pucheta (2015, p. 125) defende que “hoy las relaciones laborales no pueden ser apreendidas solamente a nivel nacional, sino que requieren una intervención regional e internacional para lograr un mayor equilibrio en la asimetría de poder existente entre la parte empleadora y la parte trabajadora.”

Maria Cristina Cacciamali (apud GASPARINI, 2004, p. 16) afirma

El ambiente económico contemporáneo, por otro lado, configura un tipo de mercado de trabajo que se caracteriza por el aumento de la inseguridad laboral, subjetiva y objetiva. Esa inseguridad deriva tanto del menor ritmo de crecimiento económico, y consecuentemente de la caída en la generación de empleos, como de los cambios institucionales realizados con relación a las necesidades de mayor competitividad en los mercados de productos y flexibilidad laboral en los mercados de trabajo.

Neste contexto José Eduardo Faria, parafraseado por Sidney Guerra (2014, p. 417) explica que

Conforme essa globalização amplia o nível de especialização flexível da produção (pós-fordismo) e o controle e manipulação da tecnologia e da informação, mais acirra o desemprego, a desocupação estrutural, a degradação dos salários diretos e indiretos, a desestruturação da seguridade social, a “precarização” das condições de trabalho e o progressivo uso em massa da mão de obra desprovida de direitos elementares ou mínimos. Estes fatores contribuem para o aumento do número de mulheres nas estatísticas de empregos, para o trabalho infantil doméstico, o trabalho terceirizado ou por empreitada, o trabalho escravo ou semiescravo (geralmente imigrantes clandestinos), além de favorecer as práticas de acumulação voltadas mais para exploração do que para otimização dos recursos humanos.

Valério Mazzuoli (2015, p. 1114) ensina que em razão dos direitos sociais dos trabalhadores estarem intimamente ligados às questões comerciais e econômicas, existe uma tentativa de inserção de cláusulas conhecidas como “padrões trabalhistas mínimos” em acordos comerciais internacionais. Dentre estas cláusulas estão as normas contra a escravidão e o trabalho forçado, a discriminação do trabalhador, exploração do trabalho infantil, proteção ao salário digno, descanso semanal remunerado e férias, limitação da jornada de trabalho, negociação coletiva e outros.

Assim, a atual conjuntura econômica mundial demonstra que a proteção que o direito do trabalho deve oferecer ao trabalhador vai além da interpretação sistêmica de que ele é a



parte hipossuficiente da relação com o empregador; esta proteção deve ser preconizada nos níveis social, econômico e institucional (GOMES; VAZ, 2013, p. 104).

Resta claro que “la liberalización del comercio actualiza el debate sobre la necesidad de promover normas mínimas de trabajo” (CACCIAMALI, apud GASPARINI, 2004, p. 15). O Mercosul não foge a esta regra e por isso é tão atual o debate sobre as políticas públicas regionais sobre os direitos sociais dos trabalhadores em busca de se dar efetividade às normas já existentes.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS SOCIAIS DOS TRABALHADORES NO MERCOSUL**

Resta claro que é necessário repensar e atualizar o debate sobre políticas públicas voltadas para a garantia e efetividade dos direitos sociais dos trabalhadores, pois no atual contexto econômico globalizado, onde há intenso intercâmbio de mercadorias e trabalhadores, estas políticas não podem ficar restritas aos territórios nacionais, devendo ser discutidas e aplicadas em âmbito regional e global. Como assinalado anteriormente, em âmbito global a OIT tem o papel de traçar *standards* mínimos de proteção aos direitos sociais do trabalhador por meio das suas convenções.

No caso do Mercosul, por se tratar de uma organização internacional de cunho regional em que se insere o Brasil, que adotou o sistema intergovernamental de decisões, é preciso que haja um consenso entre os Estados-partes nas políticas públicas a serem adotadas, desde a cooperação para a harmonização das legislações nacionais até a implantação da liberdade de circulação de pessoas, em especial de trabalhadores.

No entanto, provavelmente o receio dos Estados membros de um grande fluxo migratório para alguns centros mais desenvolvidos do bloco, fez com que a liberdade de circulação de pessoas não fosse um dos objetivos traçados no Tratado de Assunção.

De todo modo, as consequências de eventuais fluxos migratórios podem ser prevenidas com políticas públicas sérias, criteriosas e coordenadas relativas às condições de trabalho e planejamento urbano, principalmente nas regiões mais procuradas. (Dri, 2010, p. 37)

André de Carvalho Ramos (2015, p. 54) resume que não é possível elaborar uma política integracionista sem influenciar e alcançar os direitos dos indivíduos, pois existe uma



identidade e interação recíproca entre o conteúdo das liberdades econômicas e os direitos titularizados pelos indivíduos.

É preciso pontuar que não existe uma normativa comum em relação à proteção dos direitos sociais dos trabalhadores no Mercosul, mas todos os Estados-partes tutelam<sup>11</sup> constitucionalmente o trabalhador e integram a OIT, tendo ratificado suas principais convenções, o que facilita a harmonização legislativa neste campo. Em que pese esta harmonização ser possível e essencial para aparar as arestas e dar efetividade aos direitos sociais, ela ainda é lenta.

A necessidade de harmonização de normas e adequação, ainda que do ponto de vista costumeiro, apresenta ao Mercosul a possibilidade de crescimento e prosperidade, tanto no âmbito econômico quanto no que tange aos preceitos e garantias fundamentais, individuais e coletivas. (GOMES; VAZ, 2013, p. 105)

Os acordos referentes aos direitos sociais no Mercosul, sejam os previdenciários ou aqueles que se referem aos direitos laborais, são na verdade recomendações que precisam em cada um dos Estados membros serem referendados internamente. Isso significa que qualquer processo de ajuste fiscal, político ou econômico feito em um dos Estados afetará imediatamente as tratativas internacionais feitas no bloco.

Leciona Jorge Saba Arbache(2004, p. 11) que:

Um processo de integração econômica requer, idealmente, harmonização e compatibilização das legislações trabalhistas e a coordenação de políticas sociais, de tal forma que estas sejam fatores que favoreçam o crescimento regional e a eficiência econômica e não empecilhos ao processo de integração. Deve-se esperar que demandas por padronização de direitos sociais e harmonização de legislações afetem mais os países cujas políticas sociais e legislações sejam menos benevolentes, os quais, em geral, são países cuja competitividade está, muitas vezes, apoiada no baixo custo do trabalho.

Clarissa Dri destaca que os países do Mercosul possuem muitas semelhanças, inclusive em suas assimetrias internas e em violações aos direitos humanos e justamente por isso eles devem empreender juntos em políticas públicas regionais.

Consequências diretas da miséria, o trabalho infantil e o trabalho escravo são comuns aos países do Mercosul. Políticas públicas isoladas só poderão realizar ações parciais no combate a essas práticas. De outra parte, harmonização legislativa e cooperação técnica nos âmbitos educacional, social e policial devem potencializar a efetividade da luta por esses direitos humanos na região. (DRI, 2010, p. 15)

<sup>11</sup> “Como forma de combate à crise mundial e resposta aos movimentos que buscam a derrocada dos direitos sociais e, conseqüentemente fundamentais, a proteção constitucional de tais garantias, conquistadas ao longo da história, é medida mais do que necessária, a exemplo do que se verifica nos ordenamentos constitucionais dos Estados-Partes do Mercosul”. (GOMES e VAZ, 2013, p. 114)



Por sua vez, Mauro Pucheta destaca que a partir do final da década de 1990 houve significativos avanços no âmbito social intrabloco:

Los progresos más destacados en el ámbito social se produjeron sin embargo a finales de la década de 1990. Por un lado, se puede citar el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR” (1997) que procura establecer un mecanismo de coordinación de los sistemas de seguridad social y, por otro lado, la “Declaración Socio-Laboral” (1998) la que expresamente reconoce derechos sociales fundamentales tales como la libertad de asociación, negociación colectiva, el derecho de huelga, protección de trabajo infantil y de menores, entre otros.(PRUCHETA, 2015, p. 131)

Para Mauro Pucheta (2015, p. 131-132) o desenvolvimento da dimensão social do Mercosul se deveu às questões integracionistas já relatadas e também às políticas. Ele resume que a crise mundial do final dos anos 90 causou um duro impacto nas economias argentina e brasileira e como resposta do bloco foi firmada a Carta de Buenos Aires na qual os Estados-membros mais Bolívia e Chile reconheceram a necessidade de uma maior integração social e independência das instituições financeiras.

Daí resultou a “Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (Decisão CMC 6/2000) com a função de orientar a coordenação de políticas e ações conjuntas para o desenvolvimento social. Ele ainda agrega como relevante a ascensão às presidências da Argentina por Néstor Kirchner e a brasileira por Luís Inácio Lula da Silva para uma mudança de direção na área social do bloco com o “Consenso de Buenos Aires” de 2003 que objetivava impulsionar ações para diminuir as taxas de desemprego e pregava que o trabalho decente era o meio mais efetivo de promoção do ser humano. Relata ainda que em 2007 foi aprovada a Declaração de Princípios do Mercosul Social que afirma que o bloco deve ser um espaço de promoção da cidadania participativa mais consciente dos seus direitos, deveres e obrigações e acima de tudo de que pertence a um sistema de integração regional.

José Soares Filho (2009, p. 28) também destaca como positivo e fruto de esforços das Centrais Sindicais do Cone Sul - criada pela Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores – ORIT, integrada pelas centrais sindicais brasileiras (CUT, CGT, FS), pela CGT argentina, pelo PIT/CNT uruguaio, pela CUT chilena, pela CUT paraguaia e pela COB boliviana –, além da Declaração Sociolaboral do Mercosul, a criação, em 1997 do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES). O FCES funciona como um órgão de caráter consultivo, representando os setores econômicos e sociais dos Estados-Partes que se manifesta por recomendações no Grupo Mercado Comum.



Ressalte-se ainda como pauta dos direitos sociais no Mercosul, a questão da seguridade social, que tem relação direta com os direitos dos trabalhadores. Neste sentido, tem-se o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC 19/97, após a Recomendação SGT 10 02/97 e a Resolução GMC 80/97 que passou a vigorar a partir de junho de 2005. Este acordo é exemplo de implantação de política pública de âmbito regional, uma vez que reconhece a todos trabalhadores do Mercosul - e seus familiares - fora do seu Estado de origem os mesmos direitos dos nacionais do Estado onde se encontrem exercendo suas atividades laborais. Cabe ressaltar que o trabalhador migrante de um Estado para outro dentro do Mercosul somente terá direitos previdenciários caso cumpra com os requisitos internos do país em que está trabalhando, e, também, os requisitos externos, ou seja, daquele país que se utilizará para integralizar, por exemplo, o tempo de contribuição faltante para a sua aposentadoria.

Segundo Guilherme Soares Schulz de Carvalho (2014, p. 1687):

Nesse sentido, o paradigmático Acordo Multilateral, também se mostra insuficiente na sua tutela pró-trabalhador, haja vista a falta de normatização que estabeleça um patamar jurídico básico de proteção aos trabalhadores. Na prática, cada país aplica sua Lex própria.

Clarissa Dri destaca a importância de políticas públicas também para a geração de emprego e neste sentido noticia a Decisão CMC 46/2004 que determina a criação de um grupo de alto nível a fim de implantar uma “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”.

A Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego é uma inovação importante no âmbito do bloco. As medidas a serem tomadas ainda dependerão dos governos, mas serão fruto de um acúmulo de debates e do conhecimento partilhado sobre a realidade regional. Trata-se de um início de cooperação em matéria de políticas públicas no âmbito do trabalho que precisa ser permanentemente revista e aprofundada com auxílio das demais instituições do Mercosul.

Nesse sentido, o Parlamento do Mercosul e o Fórum Consultivo Econômico e Social surgem como atores centrais, ao lado de organizações como a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Mercosul e outros grupos representando interesses de trabalhadores, empregadores e sociedade civil do bloco. No tocante à economia social e solidária, setor a ser desenvolvido no Mercosul conforme as diretrizes do Grupo de Alto Nível do Emprego, não podem ser negligenciadas as experiências da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul e do Programa Mercosul Social e Solidário. (DRI, 2010, p. 34-35)

Por sua vez, é preocupante a alta taxa de trabalhadores na informalidade no Mercosul e a incipiente discussão a respeito. Estas pessoas em nada se beneficiarão do que restou acordado até o momento, já que apenas os trabalhadores formais foram abrangidos. No entanto, é urgente a tomada de políticas públicas neste sentido, já que no Paraguai, por



exemplo, 80% dos trabalhadores estão na informalidade, o que significa que os trabalhadores daquele país poderão migrar para outros países em busca da formalidade e não somente do cumprimento das obrigações previdenciárias. Caso assim o façam, não terão, por exemplo, como recorrer ao tempo trabalhado no seu país para integralizar direitos perseguidos no país para onde se mudaram (PARAGUAY, 2013). No contexto da atual crise econômica pela qual estão passando todos os Estados-membros do Mercosul e a tendência generalizada ao desemprego e às atividades informais, este tema exige um rápido e eficaz planejamento e enfrentamento pelo bloco.

Dentre as políticas públicas do Mercosul para efetivação dos direitos sociais dos trabalhadores devem ser destacadas a Declaração Sociolaboral de 1998 e as tentativas de facilitação de circulação dos trabalhadores intrabloco, e por esta razão serão analisadas em separado.

#### 4.1 Declaração Sociolaboral do Mercosul

A Declaração Sociolaboral do Mercosul assinada em 1998, no Rio de Janeiro, é considerada fruto dos esforços das Centrais Sindicais e resultado dos estudos do SGT 10<sup>12</sup>. Segundo Oscar Remido Uriarte (apud GASPARINI, 2004, P. 15) essa Declaração é a “proclamación solemne de los derechos sociales fundamentales reconocidos como tales en el MERCOSUR”.

Importante trazer um trecho do Preâmbulo da Declaração Sociolaboral do Mercosul que retrata a maior atenção que os Estados partes passaram a ter da esfera social.

Considerando que os Ministros do Trabalho do MERCOSUL têm manifestado, em suas reuniões, que a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, correspondente às convenções fundamentais da OIT.

<sup>12</sup>Dentre as principais realizações do SGT estão a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (1997), o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul, os Planos Operativos Conjuntos de Inspeção do Trabalho e o estudo comparativo das legislações trabalhistas da região.” (Dri, 2010, p. 27-28)



Neste sentido, Amauri Mascaro do Nascimento (apud SOARES FILHO, 2009, p. 30) comenta:

A Declaração Sociolaboral demonstra a preocupação com a dimensão social do Mercosul, que deve ser levada em conta juntamente com a econômica, condição para que o desenvolvimento econômico se faça com justiça social. Seus dispositivos são programáticos, posto que não se incorporam aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-partes. Todavia, ela encerra um conjunto de *princípios, aos quais esses ordenamentos devem adequar-se, numa perspectiva de harmonização do Direito do Trabalho no Mercosul.*

A Declaração prevê tanto direitos individuais quanto coletivos e outros conexos. Os direitos individuais estão elencados nos arts. 1º a 7 e dizem respeito à não discriminação, promoção da igualdade, igualdade de direitos entre trabalhadores imigrantes e fronteiriços em relação aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades, eliminação do trabalho forçado, proibição do trabalho infantil e proteção especial do trabalho dos menores, direito dos empregadores de organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa. Os direitos coletivos estão previstos nos arts. 8 a 13 que prevêm a liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, direito de greve, promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos e diálogo social. E por fim, prescreve outros direitos nos arts. 14 a 19, como fomento do emprego, proteção dos desempregados, formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos, saúde e segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social.

Para Caio Augusto Limongi Gasparini (2004, p. 16) comparando-se a Declaração Sociolaboral do Mercosul com instrumentos similares de outros blocos econômicos, ela se revela bem-sucedida por ser abrangente e se aproximar do sistema de proteção universal das Convenções da OIT, bem como por tratar de vários temas que os demais não resolveram. Mas por outro lado, o mesmo autor entende que diante da realidade brasileira, em que predomina a economia informal, a atividade microempresária e de pequeno porte, as normas jurídicas da Declaração Sociolaboral do Mercosul “não passam de uma declaração, de uma afirmação, com nenhuma ou pouca repercussão prática.”

A Declaração é desprovida de caráter vinculativo, conforme seu art. 20 que reza “Os Estados Partes comprometem-se a respeitar os direitos fundamentais inscritos nesta Declaração e a promover sua aplicação em conformidade com a legislação e as práticas nacionais e as convenções e acordos coletivos”. Isto o torna meramente programático, ou seja, insuficiente e vago, o que comprova a dificuldade que os Estados têm de garantir efetividade aos direitos sociais.

### Para Clarissa Dri

Como se trata de um instrumento jurídico *sui generis*, não previsto no ordenamento do Mercosul, a Declaração não precisa ser incorporada nos ordenamentos nacionais. Essa faculdade, que deveria facilitar a aplicação do documento, revela-se ambígua e dependente de interpretações constitucionais.

Os tratados internacionais em matéria de direitos humanos, como é o caso da Declaração, são obrigatórios e vinculantes mesmo que não passem pelo processo de ratificação, mas, em caso de conflito com a legislação nacional, a aplicação no caso concreto ainda dependeria da orientação dos tribunais no tocante às relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno. (Dri, 2010, p. 28-29)

Caio Augusto Limongi Gasparini (2004, p. 18) conclui que o problema da efetividade da Declaração Sociolaboral do Mercosul e dos direitos sociais de uma forma geral reduz-se a um problema político, concentrado no interesse do administrador público em implementar ações que lhes confirmam existência no mundo real e prático, o que nem sempre é interessante pois representa um aumento dos custos do trabalho e a readequação das despesas públicas para garantir sua fiscalização.

Outra crítica recorrente à Declaração Sociolaboral é que ela traz expressões genéricas como “os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas” sem especificar políticas públicas e prazos para colocá-las em prática. Para Clarissa Dri (2010, p. 28-29) “esse tipo de norma relativiza sua própria eficácia ao deixar de fornecer instrumentos de ação mais concretos aos parlamentares, demais membros do poder público e operadores jurídicos e sociais.”

Regina Célia Pezzuto Rufino (2014, p. 99) atesta que a Declaração Sociolaboral representa um avanço para o reconhecimento de regras mínimas de proteção aos trabalhadores, mas insuficiente por não dispor de sanções ao descumprimento, sendo relegada a princípios hermenêuticos em vez de efetiva regulação do direito comunitário.

Valter de Almeida Freitas (2009, p. 312-313) é ainda mais firme ao concluir em sua tese de doutorado que a referida declaração não é uma carta social em sentido estrito e por isso não protege os direitos dos trabalhadores migrantes intrabloco. O conteúdo das suas normas é genérico e não autoaplicável. “O capital mundializado impede a criação de instrumentos de disciplinamento das relações de trabalho nos estados nacionais e se opõem a idéia de transpor para âmbito dos blocos estas prerrogativas (FREITAS, 2009, p. 313).”

A Declaração Sociolaboral ensejou a criação da Comissão Sociolaboral (Res. 15/99 GMC) que, a exemplo do SGT 10, também apresenta composição tripartite, funcionando como órgão auxiliar ao GMC, com caráter promocional e não sancionador. O art. 20 da Declaração Sociolaboral determina as atribuições da Comissão:



a) examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos desta Declaração; b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração; c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração; d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos; e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração; f) examinar e instruir as propostas de modificação do texto da Declaração e lhes dar o encaminhamento pertinente.

Como se observa, a aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul é um marco para os direitos sociais dos trabalhadores, mas em grande parte, carece de efetividade por não possuir caráter vinculativo e nem apresentar sanções aos Estados-membros que não cumprirem suas disposições.

#### 4.2 Livre Circulação de trabalhadores no Mercosul

Apesar dos conceitos clássicos de mercado comum incluírem as liberdades de circulação de capitais, bens, serviços e pessoas, o Tratado de Assunção não se preocupou com a liberdade de pessoas, em especial com a livre circulação de trabalhadores. Como dito anteriormente, o Mercosul ainda não alcançou o status de Mercado Comum e sequer alcançou a livre circulação de mercadorias.

No entanto, não há como dissociar a circulação de mercadorias da circulação de trabalhadores que implica na liberdade de se deslocar a outro Estado-parte e obter ali emprego e residência. A migração estimula a criação de políticas públicas regionais no âmbito social e trabalhista e por isso pode atuar como força integradora.

Assim, a livre-circulação de pessoas, depois de constituir um elemento do mercado comum, passa a configurar um fator-chave da cidadania e, portanto, do desenvolvimento do bloco. Com efeito, estes fatores somente são impulsionados quando, a partir da liberdade de deslocamento e por meio dela, indivíduos de diferentes nacionalidades passam a contar com direitos em comum. (DRI, 2010, p. 36)

José Soares Filho (2009, p. 34) defende a livre circulação de trabalhadores no Mercosul a fim de alcançar a meta de instituir efetivamente a etapa de mercado comum:

Deve-se regular a livre circulação de trabalhadores – uma exigência do Mercado Comum – que requer um esforço de harmonização das legislações trabalhistas dos países que o compõem, assim como um sistema informatizado sobre o mercado de trabalho, com bases estatísticas comuns e uma classificação de ocupações homogêneas. Essa movimentação reclama, também, cuidado para evitar sentimento xenófobo naquele espaço, resultante da competição pelos postos de trabalho, em determinado país, entre seus nacionais e os de outros Estados.



“É de fundamental importância que no Mercosul seja buscado objetivos e a promoção da circulação de pessoas, a fim de que ocorra conseqüentemente a participação no processo de integração” (OLIVEIRA, 2001/2002, p. 228). Em que pesem a criação de órgãos representativos no MERCOSUL, como o Parlamento e o FOCEM, a participação efetiva da sociedade no Mercosul é irrisória.

Para Clarrisa Dri a livre circulação de trabalhadores abrange

além da liberdade de deslocamento, residência e trabalho, o gozo efetivo de um nível satisfatório de igualdade de oportunidades e de tratamento, e o reconhecimento dos fatores acessórios de bem-estar do trabalhador migrante, nos quais se incluem seguridade social, acesso à escolaridade, ferramentas de trabalho, reunião com familiares, entre outros. 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 também de protegê-las, o que implica o exercício de direitos sociais e trabalhistas para além das fronteiras nacionais. (Dri, 2010, p. 27)

Entende-se que houve progresso nesta área com a aprovação e ratificação do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Segundo a Cartilha “Como trabalhar nos países do Mercosul, elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) brasileiro:

Este Acordo permite que uma pessoa que seja nacional de um dos Estados Partes do MERCOSUL e que deseja residir em outro Estado Parte, possa obter uma residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade. Isto quer dizer que o critério essencial para outorgar uma residência legal que permita trabalhar e/ou estudar é somente ter a nacionalidade de um dos países do bloco. (2010, p. 20)

Segundo Clarrisa Dri (2010, p. 26-27), “embora ainda não se trate de plena livre-circulação, a simplificação dos trâmites burocráticos contribui significativamente para tanto.”

Para alguns, a livre circulação de pessoas da União Europeia deveria servir de modelo para o Mercosul.

Nesse contexto, acredita-se que a livre circulação de pessoas, nos moldes apresentados pela Europa, com a criação de organismos fiscalizadores e incentivadores, bancos de emprego, entre outras medidas, pode tornar-se um instrumento eficaz na diminuição dos altos níveis de desemprego que assolam os países em desenvolvimento. Pode também favorecer as atividades multinacionais com a harmonização das legislações trabalhista e previdenciária, incentivando a produção econômica e, por sua vez, o volume negociado internacionalmente, garantido um real crescimento para a região. (VILLATORE; SAMPAIO, 2004, P. 467)

Assim, diante das peculiaridades da circulação de trabalhadores no Mercosul sem que isto implique ainda em livre circulação de pessoas, faz-se necessário que os atores



decisórios do Mercosul definam de forma clara quais são os projetos de integração e as medidas necessárias a sua consecução. “Isso passa pela retomada da discussão sobre cessão de competências, para que a estrutura institucional criada pelo Mercosul não se restrinja a uma burocracia vazia, impedida de colaborar para o desenvolvimento da região.” (DRI, 2010, p. 37)

Regina Célia Pezzuto Rufino (2014, p. 100) também colabora ao afirmar que

Somente com a consciência de solidariedade entre os países e o real entendimento de cooperação para que se efetivem as regras e princípios intitulados no MERCOSUL é que a circulação de pessoas será livre e justa, pois a derrubada de barreiras implica a não-discriminação, tratando qualquer trabalhador originado de outro país membro nos mesmos moldes que um trabalhador nacional, distribuindo as mesmas oportunidades e tratamento a todos, demonstrando assim a idéia de um Estado único, livre de todos os preconceitos, justo e solidário, na busca da real justiça social.

## 5 CONCLUSÕES

O ato constitutivo do Mercosul primou por um processo de integração pela facilitação de intercâmbio de mercadorias entre os Estados-partes com a eliminação de barreiras dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias, bem como por uma política de harmonização tarifária do bloco para com terceiros Estados (tarifa externa comum).

No entanto, logo se percebeu que era inviável um processo de integração sem o trânsito de pessoas, em especial de trabalhadores. E que não bastava simplesmente assegurar a transposição fronteiriça. Para cuidar destas questões o Grupo Mercado Comum - GMC criou o Subgrupo de Trabalho - SGT 10 (ex-SGT 11), com representação tripartite, ou seja, dos governos, dos empregados e dos empregadores, para debater sobre políticas de emprego, legislações trabalhistas, aplicação das convenções da OIT no Mercosul e questões previdenciárias a fim de recomendar medidas para resolução dos problemas encontrados.

Como visto, a proteção aos trabalhadores se dá no âmbito dos direitos sociais, inclusive, sendo considerados como direitos humanos. O problema é que estes direitos, em que pesem serem resultados da evolução e conquista histórica dos trabalhadores e da sociedade como um todo, não são de aplicação imediata, pois necessitam, para sua implantação, de políticas públicas eficientes e efetivas.

São muitas as questões laborais que devem ser acordadas e legisladas no que tange ao Mercosul, em especial os encargos trabalhistas, a migração de trabalhadores, a implantação



de um sistema comunitário de informações, a seguridade social e a fiscalização efetiva do modo como está sendo realizado o trabalho. Restou demonstrado que não existe uma normativa comum em relação à proteção dos direitos sociais dos trabalhadores no Mercosul, mas existem pontos convergentes como o fato de que todos os Estados membros tutelam o trabalhador em suas Constituições e integram a OIT, tendo ratificado suas principais convenções, o que facilita a harmonização legislativa neste campo, embora ela ainda seja muito lenta.

Ou seja, resta cristalino que é necessário repensar e atualizar o debate sobre políticas públicas voltadas para a garantia e efetividade dos direitos sociais dos trabalhadores, pois no atual contexto econômico globalizado, estas políticas não podem ficar restritas aos territórios nacionais, devendo ser discutidas e aplicadas em âmbito regional e global.

No caso do Mercosul, que adotou o sistema intergovernamental de decisões, é preciso que haja um consenso entre os Estados-partes nas políticas públicas a serem adotadas intrabloco.

Dentre as políticas públicas regionais identificadas neste estudo estão: a) implantação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul de 1997; b) elaboração da Declaração Sociolaboral de 1998; c) criação do FCES – Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul; d) a Decisão CMC 46/2004 que determina a criação de um grupo de alto nível a fim de implantar uma “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”; e) tentativas de facilitação de circulação dos trabalhadores intrabloco.

No que tange à Declaração Sociolaboral, ela representa um marco da política pública regional em busca de proteção aos trabalhadores, mas seus dispositivos são programáticos, o que acabou por torná-la insuficiente, comprovando a dificuldade que os Estados têm de garantir efetividade aos direitos sociais (tanto que não apresenta nenhum sistema de sanção por descumprimento), especialmente quando esta efetividade resulta em custos para a produção.

Quanto à migração, defende-se que ela deve ser facilitada, até mesmo porque estimula a criação de políticas públicas regionais no âmbito social e trabalhista e por isso pode atuar como força integradora e facilitadora de alcance de um verdadeiro mercado comum. Em que pesem a criação de órgãos representativos no Mercosul, como o Parlamento e o FOCEM, a participação efetiva da sociedade ainda é irrisória, o que também atrasa o processo integracionista. No entanto, não basta incentivar apenas a transposição de fronteiras aos trabalhadores, é preciso dar-lhes condições de viverem no outro país com suas famílias,



sendo-lhes assegurados os mesmos direitos que os nacionais dali, sem qualquer tipo de discriminação. Entende-se que houve progresso nesta área com a aprovação e ratificação do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

Por outro lado, não existem políticas públicas que atendam as demandas dos trabalhadores que estão na informalidade dentro do bloco (e não são poucos) e que de nada se beneficiarão do pouco que até aqui já foi implantado.

Ainda que se considere que algumas políticas públicas foram implantadas ou estão em vias de implantação, há muito que ser estudado, debatido e realizado pelos Estados. É de fundamental importância que se busque a redução efetiva das desigualdades sociais a partir das relações de trabalho, com a promoção efetiva da circulação de pessoas, a fim de que ocorra conseqüentemente a participação civil no processo de integração e se assegure harmonia entre o progresso econômico e o bem-estar social.

Para tanto, é preciso que os Estados membros e a sociedade civil entendam que fazem parte de um processo de integração e que as políticas públicas de proteção aos direitos sociais devem ser pensadas e concretizadas em âmbito de Mercosul.

## REFERÊNCIAS

ARBACHE, Jorge Saba. MERCOSUL e mercado de trabalho: algumas questões para o debate. *Workshop on Experiences in Processes of Regional Integration and Impact on Poverty*. São Paulo: ECLAC/DFID/British Embassy, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm). Acesso em: 15 ago. 2015.

CARVALHO, Guilherme Soares Schultz de. O Mercosul e a proteção previdenciária regional no contexto capitalista. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v.9, n.3, 3º quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em 02 mar. 2015.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm) Acesso em: 15 ago. 2015.



CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo de São Salvador*. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em: 15 ago. 2015.

FREITAS, Valter de Almeida. *A declaração sociolaboral do Mercosul e a carta dos direitos fundamentais da União Européia*. 2009. Tese de doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/61784/000706364.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 ago. 2015.

GASPAR, Renata Alvares e COSTA, Gustavo Torres Oliveira. A proteção dos direitos sociais como pavimentação do direito comunitário no âmbito do Mercosul. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. A. 3, n. 6, ago. 2015, p. 103-122. Disponível em: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/148>. Acesso em 10 ago. 2015.

GASPARINI, Caio Augusto Limongi. Efetivação dos direitos sociais dos trabalhadores mediante a aplicação do pacto sociolaboral do Mercosul. *Caderno de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico*. São Paulo, 2004, v. 4, n. 1, p. 9-21.

GOMES, Eduardo Biacchi, VAZ, Andréa Arruda. Direitos e garantias fundamentais do trabalhador e os Estados-Partes do Mercosul. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 50, n. 197, jan./mar. 2013, p. 103-115. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496975/000991321.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 ago. 2015.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *O dano social e sua reparação*. Disponível em: <http://tpmagister.lex.com.br/lexnet/lexnet.dll/Dout/4d3?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MERCOSUL. *Saiba mais sobre o Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 15 ago. 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2003.  
NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Teoria Geral do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

OLIVEIRA, Lourival José de. Relações de trabalho no Mercosul. *ScientiaIuris*.v. 5/6, 2001/2002, p. 222-231. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11185/9933>. Acesso em: 10 ago. 2015.



PARAGUAY, Periódico. *En Paraguay, al menos el 80% trabaja sin cobertura social. Assunção*. Disponível em: <http://www.paraguay.com/salud-y-educacion/en-paraguay-al-menos-el-80-trabaja-sin-cobertura-social-93521?ep=true>. Acesso em: 15 jun. 2014.

PUCHETA, Mauro. Derechos Humanos y Derecho del Trabajo: Un vínculo que requiere mayor desarrollo en el ámbito regional. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. A. 3, n. 6, ago. 2015, p. 123-139. Disponível em: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/153>. Acesso em 10 ago. 2015.

RAMOS, André de Carvalho. Derechos humanos y el mecanismo híbrido del MERCOSUR: Cómo controlar la aplicación de la cláusula democrática? *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. A. 3, n. 6, ago. 2015, p. 48-68. Disponível em: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/158>. Acesso em 10 ago. 2015.

RUFINO, Regina Célia Pezzuto. O Mercosul e a efetividade dos direitos sociais: vantagens e desafios. *Unisul de Fato e de Direito*. a. 5, n. 9. Jul./dez 2014, p. 79-101. Disponível em: [http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/2431](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/2431). Acesso em: 04 ago. 2015.

TPR – Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. *Tratado de Assunção*. Disponível em: [http://www.tprmercosul.org/pt/docum/Tratado\\_de\\_Assuncao\\_pt.pdf](http://www.tprmercosul.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf). Acesso em: 15 ago. 2015.

VILLATORE, Marco Antônio César e SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. A livre circulação de trabalhadores na Comunidade Européia e no Mercosul. *O direito internacional e o direito brasileiro: homenagem a José Francisco Rezek*. MENEZES, Wagner (org.), Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, p. 440-468.

VILLATORE, Marco Antônio e GOMES, Eduardo Biacchi. *Aspectos Sociais e Econômicos da Livre Circulação de Trabalhadores e o dumping social*. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32205-38315-1-PB.pdf>. Acesso em: 16 ago 2015.