

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

ELENICE WILCHEN

**OS DIREITOS SOCIOLABORAIS NO MERCOSUL E OS LIMITES IMPOSTOS
PELA INTERGOVERNAMENTABILIDADE
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2016

ELENICE WILCHEN

**OS DIREITOS SOCIOLABORAIS NO MERCOSUL E OS LIMITES IMPOSTOS
PELA INTERGOVERNAMENTABILIDADE
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sinara Camera

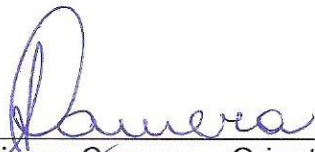
Santa Rosa
2016

ELENICE WILCHEN

**OS DIREITOS SOCIOLABORAIS NO MERCOSUL E OS LIMITES IMPOSTOS
PELA INTERGOVERNAMENTABILIDADE
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades
Integradas Machado de Assis, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.


Banca Examinadora



Prof.^a Dr.^a Sinara Camera – Orientadora



Prof.^a Ms. Denise Tatiane Girardon dos Santos



Prof. Dr. Domingos Benedetti Rodrigues

Santa Rosa, 12 de dezembro de 2016.

DEDICATÓRIA

Dedico esse projeto à minha filha, a
minha mãe aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus. A minha mãe Ivone, ao Anderson pai da minha filha, minha filha e aos meus amigos que me apoiam incondicionalmente. A quem me mostrou o mundo como ele é, ao conhecimento compartilhado por minha orientadora Sinara Camera. A todos que acreditaram e confiaram em mim.

É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória nem derrota.

Theodore Roosevelt

RESUMO

O MERCOSUL tem como premissa, fortificar o processo de integração, através do comprometimento dos Estados Parte em harmonizarem suas legislações, pois estas possuem lacunas que, por sua vez, obstaculizam a integração social dos cidadãos mercosulinos. Dessa forma, o presente trabalho de conclusão de curso tem como tema os direitos sociais no MERCOSUL, analisando especificamente os limites impostos pela intergovernamentalidade ao direito social ao trabalho no MERCOSUL, na atualidade. Assim, estabeleceu-se como pergunta de pesquisa: em que medida o estabelecimento de órgãos decisórios com caráter intergovernamental tem oferecido limites à realização do direito sóciolaboral no MERCOSUL? Para responder ao problema proposto, estabeleceu-se como objetivo geral investigar os limites oferecidos pela intergovernamentalidade à realização do direito social ao trabalho no espaço integrado mercosulino. Como objetivos específicos, estudar a normativa do Mercosul, bem como a sua criação e seus órgãos decisórios, a fim de analisar a regulação das questões econômicas e sociais no Bloco; identificar os limites vinculativos das decisões dos órgãos do MERCOSUL, ponderando as distinções entre intergovernamentalidade e supranacionalidade; verificar as normativas de direitos sociais, notadamente trabalhistas, analisando os órgãos responsáveis por sua criação. Para a realização da investigação propôs-se uma pesquisa de cunho teórico, com um tratamento qualitativo dos dados, coletados por meio de documentação indireta. O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, lançando-se mão dos métodos histórico e comparativo para a condução procedimental. De modo a sistematizar a pesquisa, o presente estudo divide-se em dois capítulos: o Primeiro Capítulo versa acerca do contexto fático e normativo de criação do MERCOSUL, seus órgãos e funcionamento. O Segundo Capítulo enfoca a questão social no MERCOSUL, analisando as iniciativas para a realização dos direitos dos trabalhadores no Bloco. Portanto, a partir das análises feitas no decorrer do presente trabalho, acredita-se que os documentos criados a fim de proteger os direitos sociolaborais no âmbito da Integração, não representam um efetivo comprometimento dos Estados Parte. Dessa forma, a intergovernamentalidade, tende a limitar as condições para a realização desses direitos no Bloco.

Palavras-chaves: Direito social ao trabalho – intergovernamentalidade - MERCOSUL – Órgãos decisórios.

RESUMEN

MERCOSUR tiene como premisa, fortalecer el proceso de integración, a través del compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones, porque tienen carencias, a su vez, dificultan la integración social de los ciudadanos mercosulinos. Por lo tanto, este curso tiene como tema de trabajo conclusión de los derechos sociales en el Mercosur, analizando específicamente los límites impuestos por intergubernamentalidad el derecho social a trabajar en el Mercosur, en la actualidad. Por lo tanto, se estableció como una pregunta de investigación: ¿en qué medida el establecimiento de órganos de toma de decisiones con intergubernamental ha ofrecido limita la realización de los derechos sociales y laborales en el Mercosur? Para responder al problema propuesto, se estableció como un objetivo general para investigar los límites ofrecidos por intergubernamentalidad la realización del derecho social a trabajar en mercosulino espacio integrado. Los objetivos específicos, para estudiar las reglas del Mercosur, así como su creación y de su órgano de toma de decisiones, para analizar la regulación de las cuestiones económicas y sociales en bloque; identificar los límites de unión de las decisiones de los órganos del Mercosur, teniendo en cuenta las diferencias entre intergubernamentalidad y supranacionalidad; comprobar los reglamentos de los derechos sociales, en particular el trabajo, el análisis de los órganos responsables de sus criação. Para llevar a cabo la investigación propuesta es un carácter teórico de la investigación, con un procesamiento cualitativo de los datos recogidos a través de la documentación indirecta. El método fue el planteamiento hipotético-deductivo, el lanzamiento de la mano de los métodos históricos y comparativos para la conducción de procedimiento. Con el fin de sistematizar la investigación, este estudio se divide en dos capítulos: Capítulo Uno versa sobre el contexto fáctico y jurídico de la creación del Mercosur, sus órganos y su funcionamiento. El segundo capítulo se centra en los problemas sociales en el Mercosur, el análisis de las iniciativas para la realización de los derechos de los trabajadores en bloque. Por lo tanto, a partir de los análisis realizados en el curso de este trabajo, se cree que los documentos criados para proteger los derechos socio-laborales en Integración, no representan un compromiso efectivo de los Estados Partes. Por lo tanto, intergubernamentalidad, tiende a limitar las condiciones para la realización de estos derechos en bloque.

Palabras clave: derecho social a trabajar - intergubernamentalidad - Mercosur - los órganos de toma de decisiones.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O MERCOSUL: ESTADOS-PARTES E A CONSTRUÇÃO DOS BLOCOS REGIONAL	13
1.1 O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO MERCOSUL: O TRATADO DE ASSUNÇÃO E OS SEUS FUNDAMENTOS.....	13
1.2 O PROTOCOLO DE OURO PRETO E A ESTRUTURA DEFINITIVA DO MERCOSUL.....	19
1.3 O MERCOSUL E O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	23
1.4 OS ÓRGÃOS COM CARÁTER DECISÓRIOS DO MERCOSUL E A INTERGOVERNAMENTABILIDADE	29
2. A QUESTÃO SOCIAL NO MERCOSUL: INICIATIVAS E LIMITES À REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES NO BLOCO	35
2.1 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL.....	35
2.2 MARCO REGIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS NO MERCOSUL.....	38
2.3. A CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES E O DIREITO DO MERCOSUL.....	44
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

No contexto de uma nova dinâmica da economia mundial, o MERCOSUL teve início em 1991, nos termos do Tratado de Assunção. Estabeleceram-se como metas principais a integração econômica de seus participantes, por meio: da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento da tarifa externa comum (TEC), de uma política comercial comum e da coordenação macroeconômica.

Após mais de 20 anos de existência, o limitado avanço na integração do Bloco, os impasses gerados pela política de seus integrantes, a perda de janelas de oportunidade e os inúmeros problemas econômicos enfrentados pelos países integrantes, têm, alimentado, questionamentos a respeito da eficiência do MERCOSUL e causado dúvidas sobre o seu futuro.

Nesse contexto, está a trajetória normativa do MERCOSUL, e o tema da monografia que aqui se apresenta os direitos sociais no MERCOSUL, analisando especificamente os limites impostos pela intergovernamentalidade ao direito social ao trabalho no MERCOSUL, na atualidade. Assim, estabeleceu-se como pergunta de pesquisa: em que medida o estabelecimento de órgãos decisórios com caráter intergovernamental tem oferecido limites à realização do direito sociolaboral no MERCOSUL?

A justificativa para a escolha do tema é a mobilidade dos cidadãos mercosulinos, em busca de melhores condições de vida, qualificação profissional, trabalho entre outros motivos. O que propicia a migração destes cidadãos entre os Estados Partes, devendo os mesmos ser tratados e reconhecidos com igualdade em relação aos nacionais. Apesar de os países do Bloco estarem comprometidos com o desenvolvimento da região e dos povos, ainda há deficiência no que se refere à integração social e os direitos dos cidadãos mercosulinos.

Para responder ao problema proposto, estabeleceu-se como objetivo geral, investigar os limites oferecidos pela intergovernamentalidade à realização do direito social ao trabalho no espaço integrado mercosulino. Como objetivos específicos, estudar a normativa do MERCOSUL, bem como a sua criação e seus órgãos decisórios, a fim de analisar a regulação das questões econômicas e sociais no Bloco; identificar os limites vinculativos das decisões dos órgãos do MERCOSUL, ponderando as distinções entre intergovernamentalidade e supranacionalidade;

verificar as normativas de direitos sociais, notadamente trabalhistas, analisando os órgãos responsáveis por sua criação.

Para a realização da investigação, propôs-se uma pesquisa de cunho teórico, com um tratamento qualitativo dos dados, coletados por meio de documentação indireta. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de livros jurídicos, artigos científicos e demais literaturas pertinentes à temática. Além do que, a pesquisa documental se deu pela utilização de textos derivados do Legislativo e do Executivo nacionais, bem como da comunidade internacional, notadamente do MERCOSUL. O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, tendo em vista, a elaboração de hipótese acerca da lacuna nos conhecimentos, pelo processo de inferência dedutiva, lançando-se mão dos métodos histórico e comparativo para a condução procedimental.

Organizou-se o presente texto monográfico em dois capítulos. Sendo que o primeiro capítulo versa sobre o MERCOSUL, seus Estados Parte e a construção do *locus* regional, a fim de abordar os órgãos decisórios no âmbito do MERCOSUL e o seu caráter intergovernamental. Primeiramente enfoca o contexto de criação do MERCOSUL, o Tratado de Assunção assim como seus fundamentos. A segunda subseção versa sobre o Protocolo de Ouro Preto e a estrutura definitiva do MERCOSUL. Por fim, analisa o sistema de soluções de controvérsias firmado no Bloco de integração pelo Protocolo de Olivos.

O segundo capítulo, está relacionado com a questão social no MERCOSUL, suas iniciativas para a realização dos direitos dos trabalhadores no Bloco. No transcorrer do capítulo trata-se, na primeira subseção, sobre a livre circulação de pessoas no MERCOSUL. Na segunda subseção analisa o marco regional dos direitos sociais dentro do Bloco. Finalmente, na última subseção, verifica-se a circulação de trabalhadores entre os Estados Parte e seus direitos sociais como cidadãos mercosulinos.

Nesse sentido, pretende-se com essa pesquisa, a partir do tratamento proposto aos dados, analisar os aspectos que versam sobre a criação de um Bloco econômico, mas também de caráter social, com a premissa de integrar os Estados-Partes, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes. Os lentos avanços vivenciados pelo MERCOSUL têm, indicado que as características dos órgãos do Bloco, podem estar auxiliando na precariedade dos seus efeitos. A pesquisa buscará verificar, se a, supranacionalidade para o MERCOSUL, poderia

significar a adoção de decisões que independam das vontades dos Estados, que seriam necessárias ao Mercado comum do Sul poder evoluir e consolidar a etapa de mercado comum, ampliando suas metas e proporcionando a perfectibilização da mobilidade dos trabalhadores no Bloco, melhorando as condições aos seus cidadãos.

1 O MERCOSUL: ESTADOS-PARTES E A CONSTRUÇÃO DOS BLOCOS REGIONAL

O presente capítulo tem por objetivo, estudar a normativa do MERCOSUL, bem como a sua criação e seus órgãos decisórios, a fim de analisar a regulação das questões econômicas e sociais no Bloco. Para tanto, esse momento do trabalho foi dividido em três partes. Na primeira seção, será exposto o contexto histórico do MERCOSUL, sua criação, seus regulamentos, normas internas do Bloco, seus fundamentos trazidos com o Tratado de Assunção. Além disso, se verificará os níveis de integração do MERCOSUL, e como os países, tendem a esse agrupamento para fazer frente ao fenômeno da globalização.

No segundo momento, analisar-se-á os órgãos previstos no Tratado de Assunção, a estrutura do MERCOSUL, criada a partir do Protocolo de Ouro Preto, suas especificidades, as funções e decisões de cada órgão, expondo a estrutura atual do Bloco e como este adquire personalidade jurídica a partir da criação do Protocolo de Ouro Preto. Na terceira subseção, será abordado o sistema de solução de controvérsias dentro do MERCOSUL, analisando o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos. E por fim, estudar-se-á os órgãos com caráter decisórios do MERCOSUL, analisando os limites impostos pela intergovernamentalidade às decisões por eles exaradas.

1.1 O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO MERCOSUL: O TRATADO DE ASSUNÇÃO E OS SEUS FUNDAMENTOS

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi fundado a partir do Tratado de Assunção, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOSUL, 1991). No ano de 2006, a Venezuela solicitou a entrada no Bloco como Membro efetivo, o que se concretizou em 2012. A Bolívia, por sua vez, também solicitou, em 2012, a entrada como Membro permanente no Bloco, o que ainda deverá ser apreciado e concretizado ao longo dos próximos anos. Há indícios de que o Equador, também

possa tornar-se um membro efetivo, o que não é confirmado nem descartado pelo governo do País (LEMOS, 2012).¹

Em 1991, o mundo já vivia sob o impacto da globalização e da regionalização. À época, no entanto, esses dois fenômenos, embora não fossem recentes, ainda desconheciam a intensidade com que hoje se apresentam, mais de duas décadas depois (O’CAMPO, 2009). O MERCOSUL surge como estratégia defensiva dos países do Cone Sul diante do desafio da globalização, em que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) era apresentada pelos Estados Unidos da América do Norte como a única forma de inserção da América Latina na economia internacional (COSTA, 2011).

Frente à globalização, tem-se a crise estrutural do capital que emergiu em meados da década de 1970, inaugurou uma nova temporalidade histórica, e Alves faz a seguinte observação:

Primeiro, nos últimos trinta anos, tivemos uma época histórica de reestruturações capitalistas nas mais diversas instâncias da vida social. O sistema mundial do capital como sistema social global reestruturou-se efetivamente numa dimensão inédita. Por exemplo, a nova reestruturação produtiva do capital impulsionou um complexo de inovações organizacionais, tecnológicas e sociometabólicas nas grandes empresas e na sociedade em geral sob a direção moral-intelectual do “espírito do toyotismo”. A manipulação reflexiva ou a “captura” da subjetividade tornou-se efetivamente o modo de operar do controle sociometabólico do capital. A luta de classes e as derrotas das forças políticas do trabalho na década de 1970 conduziram a reestruturação política do capital, constituindo o Estado neoliberal e as políticas de liberalização comercial e desregulamentação financeira; e o pós-modernismo e o neopositivismo permearam a reestruturação cultural. Nos “trinta anos perversos”, o capitalismo financeirizado, toyotista, neoliberal e pós-moderno levaram a cabo uma das maiores revoluções culturais da história (ALVEZ, 2012).

Portanto, capitalismo global tornou-se a nova etapa de desenvolvimento do capitalismo histórico, um largo processo histórico, que percorreu pouco mais de trinta anos, e, nos projetou noutra dimensão espaço-temporal, hoje mais clara do que nunca. Ele surgiu, com a grande crise da década de 1970, e, implicou outra natureza da dinâmica social capitalista que se distingue radicalmente de outras épocas históricas (ALVES, 2012).

A década de 70 significou, no plano histórico-mundial, a inauguração de um corte histórico no processo civilizatório do capital. Por isso, surgiram novos

¹ Dessa forma, o MERCOSUL encontra-se atualmente composto pelos seguintes Estados-membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Tem, ainda, como Estado associado: Chile, Colômbia, Equador e Peru; e como Estados observadores: México e Nova Zelândia.

fenômenos sociais, radicalmente novos que merecem ser investigados numa perspectiva rigorosamente dialética. Enfim, alterou-se o *timing* da luta de classes e da dinâmica sócio-reprodutiva do sistema do capitalismo mundial (ALVES, 2012).

Assim, o contexto histórico no qual se deu a criação do MERCOSUL, coincide com o crescimento das ideias neoliberais nos países integrantes do Bloco. Essa questão foi identificada nas análises sobre o processo de integração regional. Conforme Rizzotto: “[...]verifica-se que, nos países do MERCOSUL, os governos, a partir da conciliação de interesses entre setores nacionais e internacionais, principalmente no campo econômico têm, cada vez mais, incorporado nas agendas dos Estados nacionais as determinações da política supranacional, particularmente nas reformas da chamada primeira geração. [...]”(RIZZOTTO, 2000 apud SIMIONATTO, 2000, p.11-12). Cada vez mais as determinações da política supranacional vêm sendo incorporadas às agendas dos Estados Nacionais.

Junto a esta ideia, de integração, vale ressaltar os modelos de integração econômica. Existem cinco modalidades para diferenciar a intensidade e os graus desta integração. O’CAMPO os define desta forma:

A primeira é sistema de preferências tarifárias, que refere à zona de intercâmbio preferencial que se constitui quando dois ou mais países dão as suas respectivas produções um tratamento, em matéria aduaneira, preferencial e mais favorável do que aquele que outorgam a outros países A segunda que é a zona de livre comércio, em que cada país integrante da zona preserva suas faculdades para definir sua política de inserção no mundo segundo seu interesse nacional particular. A união aduaneira, que é a terceira, se equivale a uma zona de livre comércio à qual se acrescenta uma política aduaneira e tarifária compartilhada entre os países do processo de integração. A quarta, que é o mercado comum trata de criar, dentro da área constituída pelos países do processo de integração, um só mercado unificado no qual deixa de funcionar todas as barreiras, tanto aduaneiras, quanto comerciais, que impedem o livre trânsito de todos os fatores produtivos. Temos ainda a união econômica, que ocorre quando os países integrantes de um mercado comum avançam e coordenam, unificam suas políticas internas. E por fim, a integração total, que é como o próprio nome diz, a etapa final do processo de integração, onde os países membros do sistema adotam uma só política para praticamente todos os temas importantes da vida social, política e econômica, do espaço integrado. (O’CAMPO, 2009).

Vale ressaltar, que o sistema de preferências tarifárias, não se traduz na eliminação de tarifas e direitos alfandegários, e sim na outorga do que normalmente se descreve como “margem de preferência”, que nada mais é que uma vantagem econômica concedida aos países da zona (O’CAMPO, 2009). A vantagem que se vê no modelo de zona livre de comércio, é que não implica concessões de soberania

nem limita as faculdades soberanas dos Estados para definir sua política comercial. Em contra partida a desvantagem mais importante é o enorme esforço e a grande complexidade da definição do que seja de fato um produto nacional, que pode circular livremente e o que constitui um produto importado, e para este, ao sair do país que o importou, deve pagar direitos aduaneiros para circular nos demais países da área (O'CAMPO, 2009).

Ainda, no que tange aos níveis de integração econômica, a união aduaneira é a substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um só, de maneira que os Direitos alfandegários, e, demais restrições ao comércio, sejam eliminados em relação à parte substancial do comércio de produtos originários, dos mencionados territórios, e sejam idênticos, em relação, a produtos originários de outros. Estados ou territórios aduaneiros estranhos à área. A união, deve ainda implicar que, os direitos de importação e exportação, percebidos em qualquer das alfândegas, dos países associados, sejam distribuídos entre os fiscos dos países-partes (O'CAMPO, 2009).

Quanto ao mercado comum, deve-se dizer que, não é apenas, a livre circulação de bens, mas também todos os outros fatores de produção, pessoas, serviços, capitais, e dessa forma harmonizando totalmente as políticas macroeconômicas. Trata-se, de uma categoria, que implica, uma concessão maior de soberania do que a zona livre e comércio ou uma união aduaneira, e que, traz implícita a noção de supranacionalidade (O'CAMPO,2009).

Temos ainda, a união econômica, que, coordena e unifica as políticas internas, seja em matéria monetária, fiscal, industrial, agrícola, ou todas elas de forma conjunta. Constitui-se assim, uma das etapas mais evoluídas do processo de integração. Está união, implica em estabelecer câmbios fixos, e convertibilidades obrigatórias das moedas nacionais, para impedir que os Estados membros, modifiquem unilateralmente, as condições de câmbio, alterando o valor de suas moedas. E por fim, temos a integração total que pode funcionar sem uma autoridade supranacional, cujas decisões obriguem não apenas os Estados integrantes do processo, mas os habitantes de cada um deles (O'CAMPO, 2009).

Os processos de integração regional originam-se de várias motivações. Historicamente, verifica-se que, cada iniciativa integracionista possui, elementos de motivação próprios, e distintos de outros casos. E, independe de, quais sejam seus impulsos iniciais, considerando a integração regional como uma forma de

cooperação, entre Estados que, resulta da necessidade de adaptação às mudanças (MIRANDA, 2007).

Portanto, foi nesse contexto, de redefinição do papel do Estado nacional, sob forte influência de ideias liberais, que o MERCOSUL foi criado. Segundo FREIRE, o MERCOSUL é colocado como uma estratégia regional, para, inserção dos países membros na economia globalizada (FREIRE, 2001). Considerando aspectos da reforma do Estado nos países do MERCOSUL, pode-se afirmar que houve uma sintonia de medidas adotadas, na redução de gastos com funcionalismo, reforma da administração pública, privatizações, abertura econômica e redução das políticas sociais. Tais medidas foram analisadas, na reforma do Estado no Brasil (COSTA, 2011).

Os blocos de integração apoiam a questão econômica, amparada pelo incremento do comércio. Não é, outro que, o fator que move a integração. Porém, a persistência na limitação desse processo, a simples intercâmbios comerciais, marginalizando outros aspectos integracionistas acelera a crise e o fracasso da ALALC². Assim, o que se propõem para compensar a preferência do comércio, é um desenvolvimento com justiça social, já que essa preferência faz com que o MERCOSUL, careça de uma dimensão social nos seus atos constitutivos, em que pese à referência feita pelo Tratado de Assunção (JAEGER JUNIOR, 2000).

Sob o aspecto técnico, o Tratado de Assunção, é classificado como um acordo-quadro, o que quer dizer que tal instrumento, por si só, não criou o mercado comum, mas serviu, entretanto, para definir os objetivos do processo de integração e os mecanismos para alcançá-los, passos que seriam dados com o tempo e a evolução do MERCOSUL (FREIRE, 2001).

Desse modo, Santiago entende que, o Tratado de Assunção se concentra em registrar a decisão dos cinco países, que juntos se comprometem em ampliar as dimensões de seus mercados, busca alcançar uma maior inserção na ordem econômica internacional, marcada cada vez mais, pela globalização e pela regionalização. O documento prevê que, o objetivo principal do grupo, é a,

² A ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio) foi criada pelo Tratado de Montevideu firmado em 18 de fevereiro de 1980 na cidade de Montevideu, Uruguai, como um modelo de integração regional que buscava aumentar a interdependência dos países latino-americanos. Tinha como objetivo último a criação de um mercado comum regional, a partir de conformação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos. Buscava a ampliação dos mercados e a liberalização do intercâmbio pelo desmantelamento de medidas protecionistas, através de negociação multilateral, produto a produto, de rebaixas tarifárias e da eliminação de restrições não tarifárias (MERCOSUL, 1980).

conformação de um amplo espaço econômico integrado, e sua primeira etapa é a formação de uma união aduaneira, a ser consolidada de modo gradual até alcançar etapas mais avançadas de integração econômica (SANTIAGO, 2013).

Para que o MERCOSUL se tornasse concretamente um Mercado Comum, o Tratado de Assunção estabeleceu como objetivos:

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 em 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 serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e 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 (MERCOSUL, 1991a).

Entretanto, para a consecução de um Mercado Comum, foi estabelecido no Tratado de Assunção, um período de transição, que se estendeu desde sua entrada em vigor (31 de dezembro de 1991) até 31 de dezembro de 1994. Esse período foi caracterizado pelos principais instrumentos:

Desenvolvimento de um Programa de Liberalização Comercial, para quase todo o universo tarifário, que consistiu em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas a cada semestre, até atingir tarifa zero de importação;-reduzidas listas de exceções ao cronograma de desgravação, com redução de 20% do número de itens tarifários, ao final de cada ano. Argentina e Brasil encerrariam suas listas de exceções em 31.12.94, e Paraguai e Uruguai em 31.12.95;-eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente;-negociação de políticas comerciais comuns;-adoção de acordos setoriais, visando economias de escala eficientes. (CARVALHO; BEJAMIN, 2006).

Importante repisar, a adoção da Tarifa Externa Comum, o que faz, com que, esse Bloco, seja chamado de União Aduaneira. Essa tarifa, só é totalmente adotada, pelos membros permanentes do Bloco, e é um dos fatores que tornam o MERCOSUL, um bloco importante, para a região da América do Sul (PENA, 2012).

Entretanto, segundo LEMOS, economicamente, o objetivo fixado no Tratado de Assunção (TA), é a construção de um Mercado Comum, o que ainda não se atingiu, por não se ter, até o momento, um desenvolvido integracionista suficiente

para promover uma efetiva garantia de livre circulação de capital e mão-de-obra (LEMOS, 2012).

O que se vê, é um avanço, normativo que, a fim de, se alcançar os objetivos propostos no TA. Para tanto, foram criadas várias normativas que, oferecem condições para o Bloco consolidar-se. Dentre elas, está o Protocolo de Ouro Preto, que, estabelece a estrutura, definitiva do MERCOSUL, que se verá na subseção seguinte.

1.2 O PROTOCOLO DE OURO PRETO E A ESTRUTURA DEFINITIVA DO MERCOSUL

Em 1994, após o período de transição referido, foi firmado o Protocolo de Ouro Preto (POP) que constitui definitivamente a organização internacional chamada MERCOSUL, e determina a sua estrutura institucional definitiva, em seu artigo 1º, composta da seguinte forma: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo do Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico e Social (FCE); Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), (MERCOSUL, 1994).

Dos órgãos previstos, no artigo 1º, do POP, que compõem a estrutura institucional do MERCOSUL, os que, possuem caráter decisório são: o Conselho do Mercado Comum, O Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do MERCOSUL (MERCOSUL, 1994). Entretanto, não se debruçará sobre os efeitos de suas decisões, bem como, sobre a vinculação dos Estados membros no presente momento, pois será, objeto na última subseção do presente capítulo.

Para, o presente momento do estudo, é importante saber-se sobre o funcionamento e a competência dos órgãos que compõem a estrutura definitiva do MERCOSUL. O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercado Comum e é integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e da Economia de cada um dos Estados Partes. Tem a seu cargo a condução política do processo de integração e a tomada de decisão para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção, a fim de alcançar a constituição final do Mercado Comum (MERCOSUL, 199).

Sobre as funções competentes deste órgão, foram agrupadas em duas grandes categorias: normas executivas e normas legislativas. O CMC não possui a

faculdade de emitir *direito comunitário*³ e o que determina o artigo 8º do POP como faculdades desse órgão são na verdade uma enumeração de objetivos, sem a atribuição de meios ou poderes para seu cumprimento (O'CAMPO, 2008).

No que tange às funções e à natureza executiva do CMC, o autor menciona que a esse órgão cabe:

- a) A condução política da integração;
- b) Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul (Art.8º, inc.III), reconhecida pelos artigos 34 e 35 do mesmo POP.
- c) Velar pelo cumprimento do tratado de assunção, de seus protocolos e dos acordos formados em seu quadro (art. 8º, inc.I).
- d) Formular políticas e promover as ações necessárias para a formação de um mercado comum (art.8º, inc.II). O Tratado de Assunção portanto não criou um mercado comum, e sim propôs os instrumentos para chegar a sua constituição. Sendo órgão superior, compete ao Conselho a emissão de políticas e ações que coadjuvem a realização do objeto proposto.
- e) Criar os órgãos que considere pertinente, modificar ou suprimir o que for considerado necessário (art. 8º, inc.VII, e art. 1º). O artigo 1º admite de forma genérica a criação de órgãos auxiliares.
- f) Designar o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul (art.8º, inc.IX). (O'CAMPO, 2008).

Ademais, no que se refere às funções de natureza legislativa a cargo do CMC, pode-se mencionar:

- a) O poder de emitir decisões, com força obrigatória para os Estados partes (art.9º).As decisões são atos legislativos emanados do CMC para conduzir o processo de integração e assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção.
- b) Negociar e assinar acordos, em nome do Mercosul, com terceiros países, grupos de países ou organismos internacionais (art. 8º, inc. IV). Trata-se de um ato típico de criação de direito, que por mandado expresso do CMC pode ser delegado ao Grupo Mercado Comum (GMC).
- c) Pronunciar-se sobre as propostas que sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum (art. 8º, inc. V). O GMC exerce um a espécie de poder de iniciativa em relação a processo legislativo, que culmina com uma decisão do CMC por instância do GMC.
- d) Estabelecer quando conveniente, o conteúdo e alcance de suas decisões (art.8º, inc.VIII) trata-se de tarefa interpretativa cujo exercício normalmente cabe a um órgão judicial.
- e) Homologar o Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum (art.8º, inc. XI) processo de aprovação que demonstra a relação hierárquica de subordinação do GMC em relação ao CMC. (O'CAMPO, 2008).

Outro órgão, que compõe a estrutura de decisão do MERCOSUL, desde a sua formação, é o Grupo Mercado Comum (GMC). Este é o órgão executivo do Mercado Comum. O GMC se pronuncia mediante Resoluções, que são obrigatórias para os

³ Apesar de O'Campo referir-se a *direito comunitário*, é importante ressaltar que, conforme Ventura, ainda é cedo para se utilizar essa expressão em relação ao direito do Mercosul, pela característica intergovernamental de seus órgãos decisórios (VENTURA, 2003).

Estados Partes (MERCOSUL, 1994). A composição original do Grupo, determinada pelo Tratado de Assunção, não foi modificada pelo POP. Portanto, é formado por quatro membros titulares, e quatro substitutos por cada país, designados pelos respectivos governos, entre os representantes dos ministérios das Relações Exteriores, dos ministros da Economia e dos bancos centrais⁴ (O'CAMPO, 2008).

As funções e atribuições do Grupo estão no artigo 14 do POP, que prevê:

São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:

I - velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos Acordos firmados em seu âmbito;

II - propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;

III - tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;

IV - fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;

V - criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;

VI - manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;

VII - negociar com a participação de representantes de todos os Estados Partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para este fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuser de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul.

VIII - aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;

IX - adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;

X - Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno;

XI - organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;

XII - eleger o Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

XIII - supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;

XIV - homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social. (MERCOSUL, 1994).

Sua missão, fundamental, é colocar em prática, os mandatos contidos em seus próprios atos, e os, que, decorram de atos de outros órgãos do processo de integração, motivo pelo qual, sem nenhuma dúvida, pode ser considerado, o órgão de maior importância prática (O'CAMPO, 2008).

⁴Art. 11 - O Grupo Mercado Comum será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais constar necessariamente representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores (MERCOSUL, 1994)

Outro órgão decisório é a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum. É, integrada, por quatro titulares, e quatro alternos de cada Estado Parte, e, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Entre, as suas funções, estão: velar pela aplicação dos instrumentos comuns da política comercial; regular o comércio intra-Mercosul e com terceiros países e organismos internacionais⁵ (MERCOSUL,1994). As Diretrizes, feitas pela CCM, são obrigatórias para os Estados membros (MERCOSUL,1994).

Além desses órgãos, deve-se mencionar o Parlamento do MERCOSUL, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, as Reuniões de Ministros, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Foro Consultivo Econômico e Social, os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas, os Comitês, os Grupos *Ad Hoc*, os Grupos, a Comissão Sócio Laboral e os Comitês Técnicos (MERCOSUL, s.d.).

O Parlamento, do MERCOSUL, sucedeu a Comissão Parlamentar Conjunta, que era o órgão autônomo representativo e legislativo do Bloco, mas, sem capacidade decisória própria por estar vinculado à Secretaria Geral do MERCOSUL. O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, criou a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC), órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes, que funcionou de 1994 a 2006, integrada por igual número de parlamentares designados por cada um dos Estados Parte (MERCOSUL,1994).

O Parlamento do MERCOSUL foi criado em 2005, com a aprovação do seu Protocolo Constitutivo, como órgão de representação dos povos do MERCOSUL. O Parlamento do MERCOSUL é órgão unicameral, independente e autônomo. O órgão, que não é dotado de capacidades legislativas, integra a estrutura institucional do bloco em substituição à CPC (MERCOSUL, 2006a).

A partir de maio de 2007, após a entrada em vigência do Protocolo nos Estados Partes, o Parlamento passou a reunir-se, em sua sede, em Montevideu, em sessões mensais. Até 2010, cada Estado Parte era representado por 18 parlamentares, escolhidos entre membros dos parlamentos nacionais (MERCOSUL, s.d).

⁵Art.16 - À Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países (MERCOSUL, 1991a).

A composição, atual do Parlamento, foi definida, em outubro de 2010, segundo critério de representação cidadã (Decisão CMC Nº 28/10). A representação cidadã implica a atribuição de pesos diferenciados na representação das populações dos Estados Partes, com base no critério da proporcionalidade atenuada: há um mesmo número mínimo, de representantes por cada Estado Parte (18 por país), e uma escala de assentos adicionais a ser aplicado para cada Estado Parte em proporção à sua população. Tal escala, contudo, define taxas crescentes de proporcionalidade, por isso a denominação proporcionalidade atenuada (MERCOSUL, s.d.).

Atualmente, o Brasil é representado por 37 parlamentares; a Argentina, por 43; a Venezuela, por 22; o Uruguai e o Paraguai, por 18 cada. A composição final das bancadas (Brasil: 75; Argentina 43; Venezuela 32; Paraguai e Uruguai: 18 cada) está condicionada à realização de eleições diretas, que deverão observar a regulamentação do pleito em cada Estado Parte. Atualmente, Paraguai e Argentina já elegem diretamente seus parlamentares do MERCOSUL (MERCOSUL, s.d.)

Além, da estrutura institucional, definitiva, o Protocolo de Ouro Preto institui a personalidade jurídica da Organização, no artigo 34 do POP.⁶ Para, o exercício, da personalidade jurídica internacional, do Bloco, estabeleceu-se que, o Conselho Mercado Comum, estaria encarregado dessa atribuição, conforme o artigo 8º, inciso III⁷ (MERCOSUL, 1994).

Dessa forma, administrativa e legislativamente, essas são, as atuações dos órgãos do MERCOSUL. É necessário, ainda, verificar o funcionamento jurisdicional dos órgãos, a fim de, solucionar os litígios surgidos nas matérias e práticas do Bloco. Assim, passa-se a estudar o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL.

1.3 O MERCOSUL E O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Uma das maiores dificuldades, em um processo de integração, é a adoção de políticas comuns, por parte dos seus sócios, que visem o desenvolvimento do bloco econômico. Isto ocorre porque, muitas vezes, existem interesses divergentes, sejam

⁶ Artigo 34. O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional. (MERCOSUL, 1994).

⁷ Artigo 8º. São funções a atribuições do Conselho do Mercado Comum:

[...]

III - exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul. [...]. (MERCOSUL, 1994).

econômicos, políticos, sociais, culturais, dentre outros que podem dificultar o processo.

A existência de, entidades institucionais permanentes, e de um tribunal permanente e autônomo pode garantir o sucesso de um bloco econômico, notadamente, devido à diminuição da interferência política, nas decisões as quais passam a ser mais institucionalizadas, isto é, têm um procedimento próprio a ser seguido, garantindo-lhes, maior juridicidade e, conseqüentemente, maior segurança, na construção do processo de integração (MORAES,2003).

A adoção, de um eficaz sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, é fundamental para, fortalecer o desenvolvimento do Bloco econômico. “O sistema de solução, de controvérsias definido pelo Protocolo de Brasília, pauta-se pela sua provisoriedade, eis que, o sistema definitivo, deveria ser estabelecido, quando o MERCOSUL atingisse o modelo de mercado comum [...]” (MORAES,2003). Conforme previsão do Tratado de Assunção isso deveria ter ocorrido até 31 de dezembro de 1994 (MERCOSUL,1991a).

Não atingida essa meta, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, veio a reformular, ainda que provisoriamente a estrutura institucional do bloco econômico e o sistema de solução de controvérsias (MORAES, 2003).

O procedimento, previsto, no Protocolo de Brasília, cuja aplicação é competência do Grupo Mercado Comum (GMC), é dividido em duas fases: uma diplomática, que se inicia com as negociações diretas entre as partes e posteriormente segue com a mediação do GMC; e uma arbitral, através da constituição do tribunal arbitral, o que somente ocorrerá se as partes não tiverem êxito na solução de suas controvérsias (MORAES, 2003).

A fase, diplomática, estabelecida pelo Protocolo de Brasília, pode ser esquematizada a partir dos artigos. 2º a 6º do Protocolo de Brasília como fez o autor Gomes:

- a) surgindo uma controvérsia, os Estados partes deverão tentar resolver a questão mediante negociações diretas, do que prestarão informações ao GMC;
- b) decorrido o prazo de quinze dias sem que haja solução para a controvérsia, haverá a intervenção do GMC, que atuará como mediador. Nessa oportunidade o GMC, após dar oportunidade às partes para que se manifestem sobre objeto da controvérsia, poderá utilizar-se do

- assessoramento de peritos, que darão parecer com a finalidade de subsidiar a solução a ser proposta;
- c) o GMC formulará recomendações aos Estados partes, as quais deverão ser aceitas por consenso entre os litigantes;
- d) caso as partes não aceitem as recomendações do GMC, instaurar-se-á o procedimento arbitral, mediante prévia comunicação pelo Estado interessado (GOMES,s.d).

O procedimento diplomático, estabelecido no Protocolo de Brasília, é, regulado pelo princípio da celeridade, pois, não pode, estender-se por mais de trinta dias. Assim sendo, permite às partes a tentativa de resolver, de forma direta ou com a intervenção do GMC, suas controvérsias, o que evita os naturais danos políticos oriundos das divergências comerciais entre os países, pois possibilita que eles, por consonância, adotem solução que atenda aos interesses em disputa, afastando eventuais efeitos negativos que sucederiam de decisões proferidas por um tribunal permanente. Isso poderia de certa forma, dificultar um processo integracionista em que os Estados não aceitam abrir mão de seus interesses em prol do interesse comum, como é o caso do estágio atual do MERCOSUL (MORAES, 2003).

Caso restasse improdutiva a fase diplomática, qualquer parte poderia requerer a instauração da arbitragem à Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), que deveria informar a outra parte e os demais Estados e o GMC. Incumbirá a SAM encaminhar o procedimento arbitral, ilustrado da seguinte forma:

- a) constituição de um tribunal *ad hoc*, composto por três árbitros, incumbindo a cada Estado parte litigante indicar um, no prazo de quinze dias, sendo o terceiro escolhido, não nacional, por comum acordo entre as partes ou, na sua impossibilidade, por sorteio de um árbitro numa lista de dezesseis organizada pelo GMC;
- b) escolhidos os árbitros, o tribunal fixará sua sede e seguirá as regras, observando o contraditório e a produção de provas;
- c) instalado o tribunal arbitral, este irá proferir sua decisão segundo as disposições do ordenamento jurídico do Mercosul e os princípios do Direito Internacional pertinentes à questão, podendo decidir, mediante autorização das partes, por equidade, no prazo de trinta dias. As decisões são tomadas por maioria;
- d) as decisões são inapeláveis, devendo ser cumpridas de imediato ou no prazo fixado pelo tribunal, facultando-se aos litigantes, no prazo de quinze dias, solicitar esclarecimentos a respeito da decisão ou da forma como deverá ser cumprida;
- e) as despesas são custeadas pelos Estados partes, em proporções iguais, e as decisões são lavradas nos idiomas espanhol e português(GOMES,s.d).

O sistema estabelecido no Protocolo de Brasília foi utilizado na solução de controvérsias entre Estados Soberanos, mas reforça o entendimento dos governos de, ao menos nesta fase da integração, optarem por mecanismos diplomáticos e da

mediação para a solução dos conflitos. Dessa forma os Estados teriam maior poder de atuação, sem a necessidade de submeter às partes a uma corte permanente de justiça onde as regras seriam institucionalizadas (MORAES,2003).

Com vistas ao desenvolvimento do Bloco Econômico, os Estados Partes buscaram aperfeiçoar o sistema de solução de controvérsias que, ainda provisório, pautava-se pelo seu caráter institucional, eis que fixado com regras e procedimentos próprios o que acreditou-se permitir a construção de uma jurisprudência da integração no MERCOSUL e contribuir para o aprofundamento do bloco econômico (O'CAMPO,2009).

O sistema originário de soluções de controvérsias no MERCOSUL, retratado pelo Protocolo de Brasília (PB), de 1991, foi substituído, em 2002, pelo Protocolo de Olivos (PO). O PO passou a regular a Solução de Controvérsias no Bloco. O novo sistema de solução de controvérsias apresenta avanços significativos em relação à sistemática anterior, pois a nova regulação, de forma consistente e ordenada, objetivou consolidar a segurança jurídica, uma maior juridicidade e a melhoria procedimental do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL (MARTINS, 2006).

Frente ao Protocolo de Brasília tem-se o Protocolo de Olivos, que inova com a criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) quando confrontado com o procedimento adotado pelo Protocolo de Brasília. Deste modo pretende-se claramente obter maior coesão entre as decisões adotadas pelos tribunais *ad hoc* que já adotaram interpretações divergentes nos casos que até agora lhes foram submetidos (BARRAL, 2016).

Da mesma forma, embora se afirme que a decisão do TPR terá efeito de coisa julgada com relação às partes, como dispõem o artigo 23 inciso 2 do Protocolo de Olivos,⁸ sem adotar qualquer tipo de posição vinculante para as decisões posteriores, é previsível que a jurisprudência do TPR será algo a ser analisados pelos tribunais *ad hoc* posteriores (BARRAL, 2016).

Além da criação do TPR, o Protocolo de Olivos traz alguns esclarecimentos quanto às questões de procedimento. Neste sentido, exige-se agora que o objeto da controvérsia seja determinado pela reclamação e resposta apresentadas perante o

⁸ Art.23.2 Nessas condições, os laudos do Tribunal Permanente de Revisão serão obrigatórios para os Estados partes na controvérsia a partir do recebimento da respectiva notificação, não estarão sujeitos a recursos de revisão e terão, com relação às partes, força de coisa julgada (MERCOSUL, 2002).

tribunal *ad hoc*; mais ainda, exige-se que os argumentos tenham sido considerados nas etapas prévias (BARRAL,2016). Nesse sentido, o artigo 14 do Protocolo de Olivos dispõe:

1. O objeto das controvérsias ficará determinado pelos textos de apresentação e de resposta apresentados ante o Tribunal Arbitral Ad Hoc, não podendo ser ampliado posteriormente.
2. As alegações que as partes apresentem nos textos mencionados no numeral anterior se basearão nas questões que foram consideradas nas etapas prévias, contempladas no presente Protocolo e no Anexo ao Protocolo de Ouro Preto
3. Os Estados partes na controvérsia informarão ao Tribunal Arbitral Ad Hoc, nos textos mencionados no numeral 1 do presente artigo, sobre as instâncias cumpridas com anterioridade ao procedimento arbitral e farão uma exposição dos fundamentos de fato e de direito de suas respectivas posições (MERCOSUL, 2002).

Outro item esclarecido pelo Protocolo de Olivos é o da competência do tribunal *ad hoc*, constituído para ditar medidas que visem impedir danos graves e irreparáveis como refere o artigo 15 do Protocolo de Olivos que prevê:

O Tribunal Arbitral Ad Hoc poderá, por solicitação da parte interessada, e na medida em que existam presunções fundamentadas de que a manutenção da situação poderá ocasionar danos graves e irreparáveis a uma das partes na controvérsia, ditar as medidas provisórias que considere apropriadas para prevenir tais danos (MERCOSUL, 2002).

Estas medidas provisórias referidas anteriormente serão posteriormente mantidas ou extintas pelo TPR, em sua primeira reunião (BARRAL, 2016). Medidas protetivas que também podem ser encontradas no Protocolo de Brasília em seu artigo 18:

O Tribunal Arbitral poderá, a pedido da parte interessada, determinar as medidas provisórias que considere apropriadas, segundo as circunstâncias e nas condições que o próprio Tribunal estabelecer, para prevenir danos graves e irreparáveis a uma das partes em litígio (MERCOSUL, 1991b).

No que tange aos princípios processuais, que se aplicam ao procedimento, o Protocolo de Olivos deixou mais severos os princípios típicos da arbitragem. Desta forma, encontra-se no Protocolo uma cláusula de compromisso geral, que elimina a necessidade de compromisso futuro para que se reconheça a jurisdição dos tribunais *ad hoc* e do TPR (BARRAL, 2016). Entendimento baseado de acordo com o artigo 33 do Protocolo e Olivos, no qual assim está disposto:

Os Estados Partes declaram reconhecer como obrigatória, *ipso facto* e sem necessidade de acordo especial, a jurisdição dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* que em cada caso se constituam para conhecer e resolver as controvérsias a que se refere o presente Protocolo, bem como a jurisdição do Tribunal Permanente de Revisão para conhecer e resolver as controvérsias conforme as competências que lhe confere o presente Protocolo (MERCOSUL, 2002).

Importante lembrar que em face disso, determina-se a confidencialidade do procedimento e dos documentos, com exceção dos laudos arbitrais disposto encontrado no artigo 46 do Protocolo de Olivos:

Todos os documentos apresentados no âmbito dos procedimentos previstos neste Protocolo são de caráter reservado às partes na controvérsia, à exceção dos laudos arbitrais (MERCOSUL, 2002).

A confidencialidade se agrega a autonomia dos árbitros, que deliberarão também de forma sigilosa, sem fundamentar desacordo agindo com imparcialidade e independência, mas garantindo às partes a oportunidade de serem ouvidas e apresentar seus argumentos, no que se pode identificar o princípio do devido processo legal (BARRAL, 2016).

Quanto à adoção dos laudos do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e também os do Tribunal Permanente de Revisão, estes serão adotados pela maioria, fundamentados e ainda assinados pelo Presidente e de igual forma pelos demais árbitros que deverão manter a confidencialidade da votação (MERCOSUL, 2002).

No que se refere à obrigatoriedade dos laudos destes Tribunais, eles serão obrigatórios para os Estados Partes na controvérsia logo após sua notificação e irão ter força de coisa julgada se transcorrido o prazo necessário previsto no mesmo protocolo, para assim poder interpor recurso, vale ressaltar que os laudos do Tribunal Permanente de Revisão são inapeláveis, obrigatórios assim que os Estados forem notificados (MERCOSUL, 2002).

Estes laudos possuem caráter obrigatório no que tange a seu cumprimento como disposto no artigo 27 do PO: “Os laudos deverão ser cumpridos na forma e com o alcance com que foram emitidos. A adoção de medidas compensatórias nos termos deste Protocolo não exime o Estado Parte de sua obrigação de cumprir o laudo.” (MERCOSUL, 2002).

O Protocolo de Olivos deixa à discricionariedade do Conselho Mercado Comum(CMC) as regras de funcionamento desses mecanismos, que, se vierem a existir, possivelmente irão adotar a forma de comissões de especialistas, que oferecem relatórios não vinculativos sobre critérios técnicos e exclusivos do processo de integração. A possibilidade de o TPR emitir conceitos consultivos sobre o direito da integração. Tal aptidão, presente também em outros tribunais internacionais, ainda deverá ser regulamentada por disposição posterior do CMC (O'CAMPO,2009).

A breve análise do Protocolo de Olivos aqui exposta demonstra que o novo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL não preenche todas as expectativas no que se refere à estabilidade do sistema, mas constitui avanço, sob o prisma da clareza das regras procedimentais. Percebe-se ainda, que esse novo sistema e a sua normativa impõem a jurisdição do Tribunal *Ad Hoc* e do Tribunal Permanente de Revisão, preveem a obrigatoriedade dos laudos, mas seguem dependendo da boa-fé dos Estados na sua implementação.

Dessa forma, uma vez analisados os efeitos das decisões administrativas e judiciais, compreendendo os limites à sua implementação, é fundamental entender os motivos normativos dessa realidade. Assim, verificar-se-á o significado de supranacionalidade e intergovernamentalidade a fim de perceber as possibilidades dos órgãos decisórios do MERCOSUL, na subseção seguinte.

1.4 OS ÓRGÃOS COM CARÁTER DECISÓRIOS DO MERCOSUL E A INTERGOVERNAMENTABILIDADE

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, quando firmaram o Tratado de Assunção, em 1991, decidiram constituir um Mercado Comum, comprometendo-se a oferecer condições à livre circulação de pessoas, bens e serviços, estabelecer uma tarifa externa comum, adotar uma política comercial comum, coordenar políticas macroeconômicas e setoriais, harmonizar as suas legislações para avançar no processo de integração (MERCOSUL, 1991a).⁹

⁹ ARTIGO I. Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

O estabelecimento do Mercado Comum deveria se dar em dezembro de 1994.¹⁰ Entretanto, com o término do período de transição estabelecido no TA, de 3 anos, não se verificaram os ajustes constitucionais necessários à sua consolidação. Brasil e Uruguai não aprovaram as inserções às Constituições de textos que previssem a primazia do direito da integração sobre o direito interno, fundamental à criação de instituições supranacionais, que caracterizam os níveis de integração econômica de Mercado Comum (CAMERA, 2016).

A respeito do posicionamento dos membros do MERCOSUL sobre a supranacionalidade, pode-se evidenciar como os interesses políticos dos Estados influenciaram para a adoção de um padrão intergovernamental. (VENTURA, 1996). Assim, tem-se na questão da supranacionalidade *versus* intergovernamentalidade uma problemática fundamental para se discutir os efeitos das decisões de órgãos das organizações de integração econômica, bem como a possibilidade de criação e vinculação de determinadas matérias, notadamente as sociais (CAMERA, 2016). Para que se possa avançar nessa discussão, passar-se-á à análise dos conceitos aí envolvidos.

Primeiramente, supranacionalidade é o termo que expressa um poder de comando que supera os poderes dos Estados, resultando na transferência de poder pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária. Isso é necessário para que as decisões tomadas por possíveis órgãos supranacionais sejam obrigatórios para os Estados Partes (LOCATELLI, 2001).

Diante disto, a supranacionalidade adquire relevância ímpar. Ganha contornos concretos por meio de processos de integração regional, no âmbito dos quais se criam instituições capazes de decidir de acordo com os objetivos do

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

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foreeconômico-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 serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e 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. (MERCOSUL, 1991a).

¹⁰ARTIGO 18. Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões. (MERCOSUL, 1991a).

processo integrativo, mesmo que imediatamente contra o interesse de algum de seus membros (FURLAN, 2010).

Ventura observa que o caráter supranacional deve ser percebido como requisito de existência de ordem jurídica comunitária, que teria como características: a autonomia de um conjunto de regras, que se distinguem dos ordenamentos nacionais e situado acima deles em certos domínios, graças ao princípio da primazia da regra comunitária; e sua incorporação direta às ordens jurídicas nacionais, conforme ocorre na União Européia, bloco mais adiantado na criação e aplicação de um direito comum (VENTURA, 1996).

Fazendo uma reflexão sobre o projeto de integração do MERCOSUL, onde não se identificam traços de supranacionalidade, é possível diagnosticar, sem dificuldades, a existência de paralisia decisória, ou seja, a relativa incapacidade de ação de suas instituições em razão de que apenas podem fazê-lo diante do consenso entre os membros. A discussão sobre supranacionalidade e intergovernamentalidade é, portanto, fundamental para que se compreendam os desafios dos processos integrativos que se desenvolvem na atualidade (FURLAN, 2010).

A intergovernamentabilidade é um atributo que se apresenta na forma de se relacionar entre governos. Disso resulta o fato de os Estados nacionais reservarem as suas autonomias plenamente. Deste modo, o Estado-membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há advertências ao seu poder nacional. As decisões internas, por assim dizer, podem ser aceitas ainda que contrariem afinal idade integracionista. O Estado Parte não sofre, ademais, qualquer intervenção na sua autonomia particular (LORENTZ, 1999).

Dessa forma, a distinção básica a ser estabelecida entre organismos intergovernamentais e supranacionais é justamente a detecção do interesse dominante. Nos primeiros, trata-se de fóruns destinados a cotejar interesses nacionais e, se for o caso, harmonizá-los. São de fato caracterizados como espaços de negociação, cujas decisões, em existindo, serão aplicadas aos Estados membros, com as limitações da ausência de coercitividade. Já entidades supranacionais implicam a negociação em outro nível, para definir o interesse coletivo, através de processo decisório próprio, a serviço do qual elas colocarão em funcionamento uma estrutura autônoma (VENTURA, 1996).

No MERCOSUL, conforme o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto foram instituídos uma série de instrumentos legislativos (decisões, resoluções e diretrizes), mas que não possuem aplicabilidade imediata nos ordenamentos nacionais, nem classe superior, garantia em relação às leis nacionais já em vigor. Todas as normas do MERCOSUL carecem ser incorporadas ao ordenamento nacional, ao contrário do que ocorre na maioria das espécies normativas da União Europeia (MARQUES, 2001).

Para que se compreenda como se deu esse fenômeno no MERCOSUL, é preciso retomar aspectos do tratado constitutivo e seus propósitos. Durante o período de transição os órgãos decisórios, Conselho Mercado Comum e Grupo Mercado Comum, tomariam decisões com a presença de todos os Estados Membros e por consenso (MERCOSUL, 1991a).¹¹Essa medida considerou o *status* inicial da Instituição e de seus órgãos decisórios, situados no nível de União Aduaneira.¹²Estabeleceu-se, de forma provisória, transicional, a possibilidade de decisões de acordo com a intergovernamentalidade da Organização.

Entretanto, findado o período de três anos de transição, ao firmar-se a estrutura definitiva do MERCOSUL, no Protocolo de Ouro Preto, em 31 de dezembro de 1994, foram mantidos o CMC e o GMC e criada a Comissão de Comércio do MERCOSUL como órgãos com caráter decisional intergovernamental, expresso no artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.” (MERCOSUL, 1994).

Um traço importante da presença da intergovernamentalidade no Bloco está expresso no Capítulo IV do mesmo Protocolo, que trata da aplicação interna das normas emanadas do MERCOSUL (VENTURA, 1996). De acordo com o artigo 38 do Protocolo, “Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL.” (MERCOSUL, 1994).

Dessa forma, as decisões tomadas pelos órgãos do MERCOSUL, além de demandarem o acordo dos membros, precisam ser incorporadas à ordem interna de cada um dos sócios para que sejam efetivas (VENTURA, 1996). Além disso,

¹¹ARTIGO 16. Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes. (MERCOSUL, 1991a).

¹² Conceito já trabalhado no Capítulo 1.

mantém-se o sistema de tomada de decisões estabelecido pelo Tratado de Assunção, “[...] por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.” (MERCOSUL, 1994), conforme o artigo 37 do POP.

Para acrescentar, tem-se a visão de Mariano que analisa a distinção dos sistemas decisórios, bem como a distribuição dos interesses dos países envolvidos:

Argentina e Brasil apresentaram-se favoráveis a uma alteração no sistema decisório atual caracterizado pelo consenso desde que haja uma manutenção da estrutura institucional intergovernamental, não supranacional. Isso permitiria que a força política dos formuladores iniciais fosse mantida, tendo um maior controle do processo integracionista. Já o Paraguai e o Uruguai mostraram interesse, inerente às suas realidades, de manter o sistema decisório por consenso de forma a sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que o peso argentino e brasileiro representam para eles (MARIANO, 2000).

Assim, o que se tem na estrutura atual do MERCOSUL são deliberações decorridas de suas instâncias, que não se compõem, por si só, em normas jurídicas em sentido exato. São assentamentos políticos, em indicações que vinculam os Estados Partes à promoção de ajustamentos nos respectivos ordenamentos jurídicos internos (DALLARI, 1997).

Tal conjuntura decorre da opção dos Estados signatários do Tratado de Assunção em não transferir nem um de seus aspectos relativos à de suas competências legislativas para um ou mais órgãos do Mercado Comum em formação (D’ANGELIS, 2000). Assim, para o autor, o avanço do Bloco, sugere a necessidade de mudança no modelo intergovernamental adotado, pois

Se realmente almeja-se avanços qualitativos no processo de integração sub-regional está na hora de mudarmos o modelo. O que implica, necessariamente, no reconhecimento de que a noção de autonomia, nesse findar de século, é oposta à clássica visão da indivisibilidade e inalienabilidade do poder soberano. Transita-se hoje, em tempos de globalização econômica alargada e de regionalismo aberto, para a fronteira da soberania supranacional, síntese da delegação de outras soberanias” (D’ANGELIS, 2000).

De acordo com Lafer, para que tais avanços qualitativos sejam de fato alcançados, é de suma importância a atuação do comando brasileiro no processo. De todos os elementos que compõem o modelo de MERCOSUL da política exterior do Brasil, é aceitável dizer que a defesa da manutenção de instituições

intergovernamentais é o mais acentuado, e permite fazer as ligações necessárias. Quanto ao histórico da postura brasileira nos últimos vinte anos divulga claramente a importância atribuída a esse ponto, demonstrando que uma mudança nesse aspecto interviria na própria composição do modelo (LAFER, 2004).

Dessa forma, Antonio Puñal diz que:

Para tanto é possível diagnosticar, sem dificuldades, a existência de paralisia decisória, ou seja, a relativa incapacidade de ação de suas instituições em razão do fato de que apenas podem fazê-lo diante do consenso entre os membros. A discussão sobre supranacionalidade e intergovernamentalidade é, portanto, crucial para que se compreendam os desafios dos processos integrativos que se desenvolvem na atualidade e sua parcela de autonomia (PUÑAL,2005).

Ao que se refere ao caso exclusivo do MERCOSUL, esta estagnação decisória é bastante visível, especialmente em função, do modelo estrutural escolhido pelos Estados Partes para organizar a administração do Bloco e sistematizar o lineamento jurídico do mesmo. O aspecto intergovernamental apresentado, e defendido pelo Brasil, das decisões do MERCOSUL, vem se apontando insuficiente para a concretização de sua estrutura jurídica e de suas *promessas* normativas, bem como para o fortalecimento de sua autonomia em relação aos interesses nacionais dos Estados Parte.

2. A QUESTÃO SOCIAL NO MERCOSUL: INICIATIVAS E LIMITES À REALIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES NO BLOCO

A integração econômica, conforme normatizada no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto propõe a livre circulação de bens, serviços e pessoas. Insere a questão social em espaço importante na busca de um desenvolvimento integrado dos Estados pertencentes ao Bloco econômico. Objetiva aproximar os Estados Parte a fim de buscar a integração social, envolvendo todos os cidadãos mercosulinos e os trabalhadores do Bloco.

O presente capítulo pretende enfoca a questão social no MERCOSUL, analisando as iniciativas e os limites para a realização dos direitos dos trabalhadores no Bloco. Para tanto, o capítulo divide-se em três momentos: primeiramente estuda a livre circulação de pessoas no MERCOSUL; a segunda subseção verifica o marco regional dos direitos sociais no MERCOSUL; e, por fim, analisa a circulação de trabalhadores e o direito do MERCOSUL.

2.1 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL

A circulação de pessoas existe desde tempos em que não se há registros. Sempre existiram indivíduos saindo do ambiente em que viviam para outro(s), Os motivos sempre variaram: melhores condições socioeconômicas, reencontrar pessoas, fugir de perseguições ou até mesmo pela simples curiosidade de conhecer lugares novos e distintos dos quais sempre se viveu.

O fenômeno da crescente globalização no mercado mundial, ocorrido no final do século passado, proporcionou a formação de blocos regionais atuando entre si, gerando significativo fluxo comercial, com o objetivo de propiciar o desenvolvimento de países. Esse processo foi facilitado pelos estímulos econômicos gerados com a criação de mercados regionais protegidos, nos quais Estados Parte integrados devem fluir, com mais facilidade, os fatores de produção, os bens produzidos, os serviços e os consumidores (JAEGER JUNIOR, 2000).

Frente a isso, leva-se a crer que a análise deste movimento de integração, pode ser dividida em dois polos: de um lado, a integração econômica, envolvendo aspectos de fato com muita importância; de outro lado, o envolvimento social dos cidadãos e das comunidades envolvidas. Essa relação socioeconômica torna-se

importante diretamente para a garantia de êxito das próprias relações entre Estados, até porque as fronteiras estão dia após dia se tornando mais alargadas (JAEGER JUNIOR, 2000).

Os processos de integração, em geral, passam a existir com finalidade econômica, uma vez que estão inseridos em uma estrutura internacional que os incentiva. Com o MERCOSUL não foi diferente. Dentre as etapas de integração regional, a Zona de Livre Comércio é o estágio inicial, caracterizada pela livre circulação de bens. Logo após, há a União Aduaneira, caracterizada pelo acréscimo da Tarifa Externa Comum – TEC – às inclusões econômicas internacionais dos países signatários. A próxima etapa, o Mercado Comum, acrescenta a este quadro a livre movimentação de fatores (ALVIN, 2014).

O Tratado de Assunção, como já mencionado, que instituiu o MERCOSUL, tem como objetivo final o alcance do Mercado Comum, que deveria ser consolidado no ano de 1994. Entretanto, na forma atual, o MERCOSUL se posiciona em fase indeterminada, uma vez que ainda não completou a União Aduaneira, mas já apresenta características de Mercado Comum, apesar de ainda não sê-lo. (ALVIN, 2014).

Para que se alcance o objetivo consagrado pelo TA, ou seja, o Mercado Comum, primeiro se faz necessário o acabamento das exceções a TEC, que permitirá o alcance pleno do *status* de União Aduaneira. Em seguida, e com vista à consecução do Mercado Comum, é essencial firmar a livre movimentação de fatores ao quadro atual, processo que incide nas já citadas quatro liberdades: livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas (ALVIN, 2014). O Tratado de Assunção menciona a circulação de pessoas em seu artigo 1º:

Artigo 1: Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

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; [...]. (MERCOSUL, 1991).

Segundo Faria a expressão fatores produtivos, empregada no artigo 1º, do Tratado, compreende logicamente dois grandes elementos: trabalho e capital. De ambos deriva um terceiro, que é a consignação, como unidade de composição

orgânica de um e de outro. Pode-se também falar em livre circulação de pessoas, como englobando trabalhadores e empresas, e livre circulação de capitais, referente apenas aos investimentos materiais (FARIAS, 1998).

Em virtude disto, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, que se verá com mais vagar na próxima subseção, celebrado no dia 6 de dezembro de 2002 na cidade de Brasília juntamente com os países associados, marca o início de uma nova etapa na história da integração dos Estados Membros do MERCOSUL (KUZNIETZ; BORGES, 2003).

Pode-se dizer que este foi o acontecimento mais significativo no domínio da livre circulação de pessoas e da consolidação do mercado comum ocorrido até hoje. A livre circulação atingirá as pessoas físicas e jurídicas de maneira igualitária, podendo cada uma delas entrar e se estabelecer da maneira que lhe aprouver em qualquer dos Estados Membros, exercendo qualquer atividade econômica (KUZNIETZ; BORGES, 2003).

Os referidos autores entendem que os procedimentos e tarefas para colocar em prática a liberdade de circulação de pessoas e, conseqüentemente, a liberdade de estabelecimento no âmbito do MERCOSUL certamente não é fácil, em virtude do conflito de interesses e da ausência de uma legislação uniforme entre os Estados Membros. Porém, não pode ser compreendida como uma tarefa impossível.

Os Estados Membros precisarão implementar um programa geral de liberação das atividades comerciais de maneira a atingir as principais atividades existentes dentro do Mercosul. Para tanto, será necessária uma aproximação das legislações vigentes nos Estados Membros, e será importante avançar em diferentes matérias, tais como, o reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos, a fim de permitir a livre circulação dos profissionais dentro dos Estados Membros do Mercosul, e também a harmonização dos sistemas de seguridade social e de saúde (KUZNIETZ; BORGES, 2003).

Essas liberdades devem levar em conta a situação econômica dos países-membros, antes de serem completamente instituídas. Para que se possa definir com clareza o processo de integração do MERCOSUL, é necessário o estabelecimento de instituições legislativas, executivas e jurisdicionais supranacionais (JAEGER JUNIOR, 2000).

O direito de cidadania, juntamente com os demais, favoreceu a integração dos nacionais de Estados-membros no Estado de acolhida e é um exemplo de

participação da sociedade civil que o MERCOSUL ainda carece, para que suas instituições e a livre circulação de trabalhadores sejam consolidadas (JAEGER JUNIOR, 2000).

A exemplo da União Européia, precisa-se, aqui, de alguns instrumentos que desenvolvam o sentimento de pertencimento dos cidadãos. “Quando decidiram estabelecer o prazo para o MERCOSUL entrar em vigor, os presidentes do Brasil e da Argentina, Collor e Menem, não se preocuparam em consultar a sociedade civil de cada um dos países, para saber se estavam de acordo e se envolveria de fato no processo de integração.”(JAEGER JUNIOR, 2000).

Tem-se verificado que os foros de discussão e os documentos construídos ressaltam a importância de se discutir aspectos não apenas comerciais da integração e livre circulação não somente de mercadorias, mas também de todas as pessoas. Isso consiste em dizer que o MERCOSUL, “[...] consiste em um projeto de formação de uma comunidade, e como tal é imprescindível, para seu fortalecimento e aprofundamento, a incorporação das sociedades de nossos países no processo de integração.” (BRASIL, 2010, p. 09).

Para tanto é fundamental avançar-se nos aspectos sociais e participativos no Bloco. A normativa social tem representado uma frente importante para a conformação de um espaço comunitário, mas é confrontada com a capacidade decisória dos órgãos do MERCOSUL, bem como com a sistemática de decisões, como se verá nas duas próximas subseções.

2.2 MARCO REGIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS NO MERCOSUL

A constante migração nos espaços que compõem o MERCOSUL, especialmente nas fronteiras, caracteriza e constitui as relações entre os povos que os integram. “Muito antes de havermos dado os primeiros passos rumo à integração formal, nossos povos já haviam se integrado de fato em sua realidade cotidiana.” (BRASIL, 2010, p. 10). Dessa forma, a preocupação com a questão social no Bloco, representa a busca pela concretização de seus objetivos, para além dos aspectos econômicos, estabelecidos preambularmente no Tratado de Assunção:

“[...]Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes; Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos [...]” (MERCOSUL, 1991a).

Afirma, ainda, o TA que o Mercado Comum implicará na “[...] livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; [...].” (MERCOSUL, 1991a). Não faz, portanto, uma menção senão indireta à livre circulação de pessoas salvo pelo fato de que hoje se interpreta e considera o homem como fator produtivo. Revela-se, desse modo, o caráter periférico da dimensão social no MERCOSUL (JAEGER JUNIOR, 2000).

A idéia de integração não se sustenta apenas na abrangência dos mercados. Os Estados-partes e, principalmente, seus nacionais são também partícipes importantes do processo de integração. Nesse contexto, a compatibilização do direito laboral e social nos blocos econômicos, por envolver assuntos como condições de trabalho e qualidade de vida, constituem uma das premissas fundamentais (JAEGER JUNIOR, 2000).

Entretanto, a evolução da questão social no MERCOSUL, e o desenvolvimento de um marco regulatório, vem acontecendo a passos lentos. A partir dos acordos derivados do diálogo social no Subgrupo de trabalho 10 que regula as matérias relativas a assuntos laborais, emprego e seguridade social nos países que integram o bloco. Discute também e elabora soluções para o implemento de melhores condições de trabalho no âmbito do MERCOSUL, e é conhecido comoSGT10, o MERCOSUL foi adotando organismos e instrumentos sócio-laborais (CRUZ, 2001).

Em 1994 cria-se o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES),¹³ no Protocolo de Ouro Preto, integrado pelas organizações de empregadores, trabalhadores e a sociedade civil, em representação dos setores econômicos e sociais; porém começa a funcionar efetivamente em 1996. Em 1997 firma-se a primeira norma de

¹³ O FCES, já estudado na segunda subseção do Primeiro Capítulo, emite recomendações da iniciativa privada ao Grupo Mercado Comum e aos demais órgãos do Mercosul; promove também o progresso econômico e social do Mercosul; e ainda propõe normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração. Foi instituído pelo Protocolo de Ouro Preto firmado em 17/12/94, e homologado pelo GMC através da Res. nº 68/96, o FCES é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Partes do Mercosul, e faz parte de sua estrutura institucional(MERCOSUL, 1994).

conteúdo sóciolaboral do MERCOSUL, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (que demorou anos para ser ratificado) e cria-se o Observatório do Mercado de Trabalho, dependente do SGT10 (CRUZ, 2001).

Para que estas medidas adotadas pelos Estados Partes fossem de fato seguidas, foram criados acordos fundamentais: o Acordo Multilateral de Segurança Social do MERCOSUL, aprovado por Decisão do CMCN.º 19/97(MERCOSUL, 1997) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, aprovado por Decisão do CMC N.º 28/02 (MERCOSUL, 2010).

Diante disso o mencionado Acordo Multilateral de Segurança Social, aprovado pela Decisão CMC Nº 19/97 do Conselho do Mercado Comum, deixa que trabalhadores migrantes e suas famílias tenham a livre entrada no Estado e adquiram benefícios da seguridade social. Possibilita, dessa forma, que os cidadãos de um Estado Parte tenham contabilizado o tempo de serviço em outro Estado Parte para fins de adquirir benefícios por aposentadoria, aposentadoria por morte e também por invalidez. Este acordo estabelece ainda que o trabalhador que está trabalhando em um Estado que não seja o seu de origem, tenha igualmente os direitos como os nacionais daquele país no qual se encontra (MERCOSUL, 20_).

O objetivo deste Acordo é que as contribuições previdenciárias feitas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos países signatários do Acordo, se acumulam como se tivessem sido efetuados em um mesmo país (MERCOSUL, 2010).

De acordo com o previsto no artigo 7 do Acordo, o períodos de seguro ou contribuição cumpridos no territórios dos Estados Partes serão considerado para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. A isso se denomina totalização dos períodos de seguro ou de contribuição, e é o princípio básico do Acordo. Significa que o trabalhador poderá somar os diversos períodos de contribuição efetuados e certificados pela autoridade competente em matéria de regimes de seguridade (previdência) social dos Estados Partes, se não se sobrepuserem, a fim de exercer seu direito a uma prestação de seguridade (previdência) social, segundo a legislação de cada Estado Parte (MERCOSUL, 1997).

Além disso, os integrantes do Bloco quanto aos contratos de trabalho devem ter uma observância mínima em relação às condições gerais de trabalho, tais como as normas que regulam as jornadas de trabalho, se não está ocorrendo trabalho infantil, atividades com tendência a riscos devem ter seus devidos equipamentos,

condições de higiene e segurança para assim não ocorrem em ilegalidades deixando de prestar o dever quanto aos cidadãos mercosulinos (MERCOSUL, 20_).

Para melhor garantir os direitos dos cidadãos em 1998 os quatro presidentes firmam a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSL)¹⁴, que em sua vez cria a Comissão Sociolaboral (CSL)¹⁵, de composição triparte, com o fim de seguir a aplicação da DSL. Em 2000 o MERCOSUL, junto à Bolívia e Chile, proclamam a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social. Em 2001, como consequência direta dos acordos tripartes alcançados em matéria de formação profissional na primeira reunião da CSL, dita-se a primeira resolução sócio-laboral de aplicação direta aos países partes, a Resolução sobre Formação Profissional que sanciona o GMC (Resolução 59/91) (CRUZ, 2001).

Em 2003, pela primeira vez a CMC, sanciona uma norma sociolaboral de aplicação direta, a Recomendação 01/03 estabelecendo o Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional. No mesmo ano a CMC convoca a Primeira Conferência Regional de Emprego que realizou-se em abril de 2004 com composição triparte (ministros do trabalho, empregadores e sindicatos) e finaliza com uma importante recomendação dos Ministros do Trabalho sobre uma Estratégia do MERCOSUL para a criação de empregos. Em dezembro de 2004 decide-se criar o Grupo de Alto Nível para a elaboração de uma estratégia MERCOSUL dirigida ao crescimento do emprego (CRUZ, 2001).

Neste sentido, temos a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. Considerando que os Estados Partes estão comprometidos com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos - OEA (1948), a

¹⁴ A DSL, Declaração Sociolaboral do Mercosul, é um tratado internacional, de 1998, que elenca princípios sociais e trabalhistas a serem observados e praticados pelos Estados-Partes. O texto contém direitos individuais, coletivos e obrigações de caráter publicista destinadas aos membros da organização internacional. Há forte influência das convenções da Organização Internacional do Trabalho e outros tratados internacionais (MERCOSUL, 2015).

¹⁵ A CSL, Comissão Sociolaboral do MERCOSUL, é um órgão tripartite auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), com caráter promocional e não sancionador (MERCOSUL, 2015).

Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988); (MERCOSUL,2010).

Desse modo para que cidadãos mecosulinos possam estudar em algum dos Estados Parte, estes uniram esforços integracionistas para criar decretos normativos relacionados ao conhecimento da educação adquirida em cada Estado Parte, onde em 1994, foi criado pelo Decreto Nº 4/94: o Protocolo de Reconhecimento da Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio (CAMERA; MAROTZKY, 2011).

O presente Protocolo tem por finalidade garantir a mobilidade estudantil entre as Partes do presente instrumento, permitindo estabelecer a equivalência correspondente entre os Sistemas Educativos de cada uma deles, trocando informação relativa a seus Sistemas Educativos com o objetivo de gerar ferramentas e harmonizar os mecanismos com vistas a assegurar a mencionada mobilidade estudantil (MERCOSUL, 2010).

Em 1995, através do Decreto Nº 7/95, o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudo de Nível Médio e Técnico, que foram incorporadas pelos Estados-Partes, ressaltando a importância da educação no processo de integração, sendo acordado através destes decretos que os estudos de ensino fundamental e a validade desses certificados seriam reconhecidos (CAMERA; MAROTZKY, 2011).

Do Reconhecimento de Estudos e Revalidação de Diplomas, Certificados e Títulos

Os Estados Partes reconhecerão os estudos de Nível Médio Técnico e revalidarão os Diplomas, Certificados e Títulos expedidos pelas Instituições educacionais oficialmente reconhecidas por cada um dos Estados Partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem para os alunos ou egressos das referidas instituições (MERCOSUL, 1998).

Neste aspecto, foi aprovado também o Decreto Nº 8/96, o Protocolo de integração Educativa para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do MERCOSUL, foi ratificada por todos os Estados Parte onde acordam o reconhecimento apenas para o prosseguimento dos Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados Partes do MERCOSUL (CAMERA; MAROTZKY, 2011).

De igual forma, o Decreto Nº 4/99, Acordo de Admissão de Títulos e Graduação Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do MERCOSUL, constando o reconhecimento de títulos de graduação e pós-

graduação, apenas para o exercício da docência, este somente incorporado pela Argentina. Protocolo de Integração Educacional para a formação de Recursos Humanos no nível de pós-graduação entre os Estados Partes do MERCOSUL Acorda de Diplomas acadêmicos (CAMERA; MAROTZKY, 2011). O referido Decreto foi de competência do CMC:

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE: Art. 1 Aprovar o “Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul”(MERCOSUL, 1999).

No que refere à educação no MERCOSUL, temos ainda o programa de mobilidade acadêmica regional para os cursos credenciados pelo sistema de a creditação de carreiras universitárias do MERCOSUL e estados associados (programa MARCA), que é o primeiro programa de mobilidade de estudantes e professores de graduação que é feito pelo Setor Educativo do MERCOSUL, está associado pelas carreiras universitárias dos Estados Partes e Associados. Os principais objetivos do programa são contribuir para a melhoria da qualidade do ensino superior no MERCOSUL, estimular a cooperação interinstitucional e promover o efeito multiplicador das experiências de mobilidade (MERCOSUL, 20_).

Os Estados Partes preocupados em promover a integração produtiva do MERCOSUL criaram um Programa específico pra isso, aprovado no ano 2008 mediante a Decisão CMC Nº 12/08. Desta forma o Programa visa a fortalecer a comprometimento pra a integração entre as empresas do MERCOSUL, em particular as empresas dos países de menor desenvolvimento econômico, com a finalidade de incrementar a competitividade dos setores produtivos dos Estados Partes e ceder ferramentas a mais para melhora a inclusão externa (MERCOSUL, 20_).

O MERCOSUL preocupado em proteger seus cidadãos, cria em 2009 o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos sob a Decisão CMC Nº 14/09 que visa a contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos, e a consolidação dos Direitos Humanos como forma fundamental do desenvolvimento do MERCOSUL.

Pode-se perceber, portanto, que a normativa de proteção social desenvolvida no Bloco Econômico, até o presente momento, não abarca todas as esferas da vida

dos indivíduos. Entretanto, pode-se afirmar que representam importante avanço nessa proteção. Nesse sentido, para o momento seguinte do trabalho, pretende-se delimitar a análise sobre a questão social no MERCOSUL, concernente à circulação dos trabalhadores.

2.3. A CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES E O DIREITO DO MERCOSUL

O MERCOSUL, como já explicitado, elenca em seus objetivos a livre circulação de fatores produtivos. Entende-se que dentre esses fatores está o trabalho a merecer destaque. Dessa forma, fundamental falar-se em mobilidade dos trabalhadores no Mercado Comum. Essa mobilidade implica em liberdade de circulação, oferecendo ao nacional de um dos países integrantes da Comunidade trabalhar em outro Estado-membro do Bloco, com direitos e garantias preservados.

A livre circulação de trabalhadores deve ser um elemento fundamental na integração regional que estamos construindo, não só por ser o trabalho o fator produtivo mais importante em cada economia, mas também porque a migração em busca de melhores oportunidades é um direito humano essencial na construção de um espaço ampliado compartilhado. Não podemos falar na construção de um mercado comum sem concretizar a livre mobilidade dos trabalhadores. (BRASIL, 2010, p. 10)

Pode-se entender que é um direito do trabalhador de deixar seu país para trabalhar em outro país da mesma Comunidade. Este direito gera, além de uma série de obrigações para esta pessoa, também direitos, de natureza laboral e instrumental (GRANDI; SILVA; SOUSA, 2004).

Desta forma, a concepção original do MERCOSUL não contemplava nenhum aspecto para tratar questões sociolaborativas. Entretanto, desde o início, os sindicatos do MERCOSUL representados pela Coordenadoria de Sindicatos Centrais do Cone Sul, com o apoio ativo dos ministérios do Trabalho, e um considerável setor das organizações de empregadores, propugnaram em criar espaços tripartes (ministérios de trabalho, empregadores e sindicatos) para analisar, debater e decidir mediante o diálogo social-regional, o impacto que a integração teria sobre os mercados de trabalho e as condições sociolaborais (FILHO, 2009).

Nesse sentido, em 1998 foi firmada a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSL), tratado internacional que elenca princípios sociais e

trabalhistas a serem observados e praticados pelos Estados-Partes do Bloco. O texto contém direitos individuais, coletivos e obrigações de caráter publicista, destinadas aos membros da organização internacional. Há forte influência das convenções da Organização Internacional do Trabalho e outros tratados internacionais. O documento cria a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL (CSL), um órgão de composição tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), com caráter promocional e não sancionador (MERCOSUL, 2015).

Em 2008, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL (DSLM) completou 10 anos de aprovada. Foi um dos primeiros instrumentos do MERCOSUL que reconheceu a necessidade de dotar o processo de integração regional de uma real dimensão sociolaboral. A DSLM é formada por 25 artigos, distribuídos em três partes: a) o preâmbulo; b) a parte dispositiva, na qual constam os direitos individuais, direitos coletivo se outros direitos; e c) o mecanismo de aplicação e seguimento, que é a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL. Por meio dos mesmos, se estabelece um consenso comum regional para a proteção de princípios e direitos básicos e seu seguimento (MERCOSUL, 1998).

Em conformidade seu artigo 4:

Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito a ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecido aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com as regulamentações profissionais de cada país (MERCOSUL, 1998).

Os Estados Partes tem comprometimento em adotar medidas visando o estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a executar as ações necessárias a fim de melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores (MERCOSUL, 1998).

Deste modo um ano depois de fundado o MERCOSUL cria-se o Subgrupo de Trabalho para Assuntos Sociolaborais, dependente do GMC, que no início recebia o número 11, mas a partir de 1995 foi nomeado definitivamente como SGT10¹⁶. O SGT10 se organizou com um âmbito triparte (ministérios de trabalho, empregadores e sindicatos) e há quem diga que tomou a forma de "uma OIT em

¹⁶SGT10- Sistema de Gerenciamento de Representações:Regula as matérias relativas a assuntos laborais, emprego e seguridade social nos países que integram o bloco. (<http://www.portaldocomercio.org.br/sgr/detalhe_representacao.asp?nroRptc=165>)

miniatura". Gerou uma frutífera cultura sob regional de diálogo social que originou o que hoje se conhece como MERCOSUL Sócio-laboral (FILHO, 2009).

Direitos individuais como o da não discriminação, onde refere que todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho (MERCOSUL, 2010).

De acordo com o disposto está o art. 1º da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015 que diz:

Para os efeitos do presente instrumento, os termos "trabalhador" e "trabalhadores" compreendem "trabalhador e trabalhadora" e "trabalhadores e trabalhadoras" e os termos "empregador" e "empregadores" compreendem "empregador e empregadora" e "empregadores e empregadoras" (MERCOSUL, 2015).

Ainda no que tange aos direitos individuais, temos a "promoção da igualdade" que afirma que as pessoas portadoras de necessidades especiais serão tratadas de forma digna e não discriminatória, favorecendo-se sua inserção social e no mercado de trabalho. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas efetivas, especialmente no que se refere à educação, formação, readaptação e orientação profissional, à adequação dos ambientes de trabalho e ao acesso aos bens e serviços coletivos, a fim de assegurar que as pessoas portadoras de necessidades especiais tenham a possibilidade de desempenhar uma atividade produtiva.

Referindo-se a migração dos trabalhadores fronteiriços todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecido aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao

estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores (MERCOSUL, 2010).

1. Os Estados Partes terão em conta os direitos estabelecidos no Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile e demais instrumentos complementares que se firmem, na medida em que façam parte dos mesmos.
2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar e articular medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns, relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.
3. Os Estados Partes comprometem-se, ademais, a desenvolver ações coordenadas no campo da legislação, das políticas laborais, das instituições migratórias e em outras áreas afins, com vistas a promover a livre circulação dos trabalhadores e a integração dos mercados de trabalho, de forma compatível e harmônica com o processo de integração regional (MERCOSUL, 2015).

Ao falar de trabalho, vale lembrar que o MERCOSUL tem o dever, de fomentar o emprego comprometendo-se em promover crescimento econômico, a ampliação dos mercados internos e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais (MERCOSUL, 2015). Ainda no que diz respeito ao emprego, os Estados Partes, tem o dever de comprometer-se em manter e melhorar mecanismos de proteção contra o desemprego, compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e ao mesmo tempo facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva (MERCOSUL, 2015).

Em relação à normativa social no MERCOSUL, a mobilidade de trabalhadores que exercem suas atividades laborais entre um país e outro levam a constante busca de uma legislação que possa garantir os direitos sociais a estes trabalhadores. Considerando que o direito do trabalho é autônomo, em regra, é dividido em direito individual, do trabalho, direito coletivo do trabalho, e direito tutelar do trabalho (CAMERA; MAROTZKY, 2011).

Vale ressaltar também que o direito coletivo do trabalho está apoiado no princípio da territorialidade, e todos os países que integram o Mercosul adotam como regra este princípio, portanto é aplicada a legislação do local da execução do contrato. Já no direito tutelar do trabalho, as normas são típicas de aplicação imediata, não podendo ser derogada por normas de direito internacional privado que estão em vigência no país onde o trabalhador exerce sua atividade laboral (CAMERA; MAROTZKY, 2012).

O entendimento doutrinário no Brasil, que se refere a direito do trabalho, busca apoiar-se e convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), interpretando o ordenamento jurídico vigente, baseando-se na Constituição Federal (CF/88) e ainda em legislações infraconstitucionais com relação ao direito do trabalho (RECHESTEINER, 2010).

De acordo com o art. 7º da Constituição Federal os estrangeiros que estão em território nacional desfrutam dos mesmos direitos dos trabalhadores brasileiros natos (CF/88). Para que o estrangeiro que se encontra em território nacional exerça atividade laboral no Brasil, é exigida uma série de condições, preponderando motivos de dignidade humana e de justiça, no caso de estrangeiro em situação irregular, que pode pleitear pagamento de verbas trabalhistas pelos serviços prestados de forma efetiva (CAMERA; MAROTZKY, 2012).

A ratificação das oito Convenções denominadas Fundamentais, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre sindicalismo; trabalho forçado; não discriminação; trabalho infanto-juvenil foi um dos grandes avanços, realizados pelos Estados Partes do MERCOSUL (VILLATORE; GOMES, 2006).

Todas as Normativas Internacionais, os Tratados e as Convenções emanados por diversos organismos internacionais refletem, diretamente, na Livre Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL, principalmente em um documento importante de base, quer seja, a Declaração Sociolaboral, firmada em 08 de dezembro de 1998, na cidade do Rio de Janeiro, sendo pautada pela observância e pela aplicação dos mesmos documentos internacionais. (VILLATORE; GOMES, 2006).

É importante frisar, por fim, que no que se refere à aplicabilidade da Declaração Sócio Laboral, pode-se afirmar que esta passa por um duplo viés. O primeiro é de caráter negocial, quer dizer que, esta Declaração foi de fato discutida, negociada entre os Estados Partes, consolidando sua atuação na política forçando o Grupo Mercado Comum abrir espaço para discussões sociais dentro do Bloco. O

segundo viés, indica a sua aplicabilidade de cunho estritamente jurídico, fazendo menção à eficácia de seu conteúdo no contexto dos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes (PEDUZZI, s.d)

Vale ressaltar que a Declaração foi assinada em reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 1998,mas não com manifestação dele, para tanto, não havendo possibilidade de tratar-se de decisão, mas sim de tratado internacional ou, no mínimo, instrumento internacional, expressando a vontade do povo, sendo regido pelas normas gerais de Direito Internacional Público (PEDUZZI, s.d)

Desta forma, de acordo com a regra da unanimidade e da vigência simultânea, não se pode conferir efeitos jurídicos próprios à Declaração Sócio Laboral, pois não foi ratificada por cada um dos Estados Parte (MERCOSUL, 1994). No caso Brasileiro, não há possibilidade de se falar em recepção da norma no ordenamento jurídico interno ainda, pois o até hoje não incorporado pelo país. Eis mais uma dificuldade encontrada em razão da intergovernamentabilidade dos Estados, pois já que estes estão livres para aderir as normas de caráter internacional ou não, sendo que se o regime fosse supranacional, a Declaração Sócio Laboral já estaria vigendo (PEDUZZI, s.d)

Verifica-se, portanto que as normativas sociais que oferecem condições à realização dos direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, estão a depender da implementação por parte dos Estados Membros. Pode-se afirmar, portanto, que para os cidadãos poderem exercer de forma plena e efetiva os seus direitos laborais com a mobilidade no Bloco, torna-se necessária a existência de um quadro normativo que garanta vigência e eficácia aos referidos direitos, o que não poderá desconsiderar as características dos órgãos que compõem o Mercosul.

CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, conclui-se a importância da formação do bloco econômico do Mercado Comum do Sul, para o desenvolvimento das relações econômicas e sociais entre os Países do Cone Sul. Pontuando que, os economistas afirmam que as relações comerciais do futuro se darão através de blocos econômicos.

Assim sendo que o MERCOSUL é um bloco econômico em processo de afirmação, que ainda encontra algumas restrições quanto à efetivação de suas normas, por parte dos membros do Bloco. Tratados, Protocolos e decisões do Grupo do Mercado Comum, do Conselho do Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL referentes ao Bloco, todos são tentativas para integrar os Estados Partes, para que estes cogitem a possibilidade de uma completa integração econômica e social.

Portanto, através dos conceitos apresentados neste trabalho, conclui-se que um dos principais objetivos do Tratado de Assunção, de que o bloco se torne um Mercado Comum, proporcionando aos Estados Partes, é a livre circulação de todos os fatores produtivos: capitais, serviços e pessoas(o que até o presente momento não foi atingido).

Com tal perspectiva, foram criadas várias normativas que oferecem condições para o Bloco consolidar-se. Dentre elas está o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, que estabelece a estrutura definitiva do MERCOSUL e institui também a personalidade jurídica da Organização. Tais documentos regulamentam a atuação dos órgãos dentro do MERCOSUL legislativa e administrativamente. Assim sendo, pode-se compreender que os Tratados criados, bem como os Protocolos, convergem para o alargamento e aprofundamento do Bloco econômico.

Tem-se a criação de órgãos administrativos, com uma gama de funções, com capacidade decisória. Entretanto, são de caráter intergovernamentais. Como pode-se perceber nas análises realizadas, a supranacionalidade pretendida não foi alcançada, por ausência de vontade política ou de interesses nacionais em os Estados submeterem-se à órgãos com capacidade supranacional.

Da mesma forma, os órgãos jurisdicionais que compõem o mecanismo de solução de controvérsias, estão *amarrados* ao caráter intergovernamental. As suas decisões dependem do comprometimento dos Estados e da sua boa fé no cumprimento de suas decisões.

No decorrer do trabalho pode-se compreender que o caráter supranacional deve ser percebido como requisito de existência de ordem jurídica comunitária, para que haja uma integração no nível de mercado comum. Porém os Estados Partes, como o Brasil e o Uruguai, não previram a possibilidade de tal acontecimento, já que isso implicaria na suposta diminuição da autonomia para as decisões advindas dos Estados, contrariando o caráter atual da intergovernamentabilidade.

O fato de o MERCOSUL ter sido criado com objetivos econômicos, não abstém a necessidade de na busca de um desenvolvimento integrado dos Estados pertencentes ao Bloco econômico, com o objetivo de aproximar estes Estados Parte a fim de buscar a integração social, que envolve todos os cidadãos mercosulinos e também os trabalhadores deste Bloco.

Deve-se observar que a normativa social criada para amparar as necessidades dos cidadãos tem caráter não obrigatório para os Estados pertencentes ao Bloco. Isso porque essas normativas foram criadas/elaboradas por órgãos que não possuem força supranacional. São órgãos de caráter permanente para a construção e elaboração de políticas e normas sociais as quais os Estados tem a opção de aderir ou não, em face de seu perfil intergovernamental.

Assim, o caráter intergovernamental dos órgãos decisórios do MERCOSUL oferece aos Estados certa autonomia em relação às decisões do Bloco para aderir a elas. Verificou-se, entretanto, que essa normatização representa entraves à efetivação do próprio Bloco e da realização dos seus objetivos. Além disso, gera déficits na realização de direitos sociais, notadamente dos trabalhadores, que sentem a ausência da implementação de políticas sociais para melhor garantir os direitos dos cidadãos mercosulinos, diante das situações de mobilidade.

Dessa forma, a partir das análises realizadas, pode-se concluir pela confirmação da hipótese estabelecida no início da pesquisa monográfica: a intergovernamentabilidade, prevista na atual normativa do MERCOSUL, tende a gerar óbices para a construção, bem como à implementação de um direito e de políticas sociais comuns no contexto do Bloco, notadamente direcionadas aos trabalhadores.

As normativas sociais que advém de decisões proferidas pelos órgãos competentes do MERCOSUL não possuem força normativa impositiva. Entretanto, para que haja uma mudança de fato nos acontecimentos que envolvem direitos inerentes aos cidadãos e deveres por parte dos Estados, para que dessa forma pudesse ocorrer o que de fato fora o objetivo principal desde o início da criação do MERCOSUL: o crescimento e desenvolvimentos de todos os Estados Parte.

Pode-se, ainda, enfatizar a baixa incidência da dimensão social na agenda política do MERCOSUL, na qual os temas sociais praticamente estiveram diminuídos frente aos de desenvolvimento econômico. De fato, o Bloco vem se preocupando prioritariamente com a construção de uma área de livre comércio, deixando de lado o conhecimento e as políticas públicas necessárias para amparar a questão social na Região.

Entretanto o MERCOSUL deve buscar um desenvolvimento integrado dos Estados pertencentes ao Bloco econômico, aproximando-os econômica e socialmente. Afinal, dentre os motivos expostos no preâmbulo do Tratado de Assunção para a criação do Mercado Comum do Sul está o desenvolvimento dos povos da Região.

REFERÊNCIAS

ALVES, Givane. **A Crise Estrutural e sua Fenomenologia Histórica**. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2012/09/21/a-crise-estrutural-do-capital-e-sua-fenomenologia-historica/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ALVIM, Roberta Pires. **A Circulação de Pessoas no Mercosul**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-circulacao-de-pessoas-no-mercosul,47511.html>> Acesso em: 05 out. 2016.

BARRAL, Welber. **O Novo Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul**. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3991&revista_caderno=19>. Acesso em: 26 out. 2016.

BARROS, Carlos Roberto Galvão. **Hermenêutica Constitucional e Eficácia dos Direitos Sociais**. Natal. 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO [et al.].**Como Trabalhar nos Países do MERCOSUL**. Guia Dirigido Nacionais dos Estadospartes do MERCOSUL. Brasília: MTE, 2010.

CAMERA, Sinara. **Sobre os ajustes normativos internos dos Estados para a criação do Mercado Comum do Sul**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <elenice-wilchen@bol.com.br> em 14 nov. 2016.

_____; MAROTZKI, Sandra. O (Não) Reconhecimento dos Diplomas Acadêmicos no Mercosul e as Possibilidades de Aprofundamento da Integração. *In: VI Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional*. 2011, Encarnación: VI Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional. 2011.

_____; _____. A Questão Social no Mercosul: entre as pretensões declaradas e o vazio normativo.. *In: V Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional*., 2012, Santa Rosa: V Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional., 2012.

CARVALHO, José Antônio Marcondes de; BENJAMIN, Daniela. **Supranacionalidade ou Efetividade**. 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br/.../mercosul15anosPainel_Juridico_Institucional>. Acesso em: 29 abr. 2016.

CRUZ, Claudia Ferreira. **Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e Flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul**: um estudo comparado. Revista da ABET. vol. 1. 2001. Disponível em: <<http://saudeetrabalho.com.br/download/flexibilizacao-mercosul.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2016.

DALLARI, Pedro. **O Mercosul perante o Sistema Constitucional Brasileiro, in Mercosul** (Org. Maristela Basso). 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul**: da intergovernabilidade a supranacionalidade? perspectivas jurídicas para a efetivação do mercado comum. Curitiba: Juruá, 2000.

FILHO, José Soares. **MERCOSUL**: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a unasul, perspectivas de sua evolução. Brasília. Revista CEJ. 2009. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1283/1284>>. Acesso em : 06 out. 2016.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **A Supranacionalidade no MERCOSUL**. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf)>. Acesso em: 18 out. 2016.

GRANDI, Arlete; SILVA, Eva Franchetti; SOUSA, Jacqueline Borges de. **As Relações de Trabalho no Mercado Comum e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)**. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/revista_on_line/artigo%2017.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Protocolo de Olivos: Alterações no Sistema de Soluções de Controvérsias do Mercosul e Perspectivas**. S.D. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/revista_on_line/artigo%2006.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

JAEGER JUNIOR, Augusto. **Mercosul e a Livre Circulação de Pessoas**. São Paulo: LTr, 2000.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Perspectivas, 2004.

LEMOS, Marcos Viera de. **O Processo de Integração do Mercosul e a Influência de Suas Normativas nos Países Membros**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20905/o-processo-de-integracao-mercosul-e-a-influencia-de-sua-normativa-nos-paises-membros/1>>. Acesso em: 06 maio 2016.

LOCATELLI, Claudia Cinara. **MERCOSUL**: a adoção do modelo supranacional. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2486/mercosul-adocao-do-modelo-supranacional>>. Acesso em: 18 out. 2016.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **A Supranacionalidade e a Intergovernamentalidade no Mercosul**. In: ILHA, Adayr da Silva;

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Sistemática de Solução de Controvérsias do Mercosul**: o protocolo de Brasília e o protocolo de Olivos. 2006. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_1_4.pdf>. Acesso em: 06 maio 2016.

MARIANO, Marcelo P. **A Estrutura Institucional do Mercosul**. São Paulo, 2000.

_____. Marcelo P. **Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Araraquara, 2007.

MARQUES, Cláudia Lima. **O Direito do Mercosul: Direito Oriundo do Mercosul, entre Direito Internacional Clássico e os Novos Caminhos da Integração**. Revista da Faculdade de Direito de UFPR, Curitiba, 2001.

MERCOSUL. **Decreto nº 2.689, de 28 de julho de 1998**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2689.htm>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. **Parlamento do Mercosul**. 2006a. Disponível em: ><http://www.mercosul.gov.br/o-mercosul-na-vida-do-cidadao/parlamento-do-mercosul>> Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. **Plano estratégico de ação social no MERCOSUL**. 2006b. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/>>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. **Protocolo de Olivos**. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**. 1994. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. **Protocolo de Brasília**. 1991b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. **Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível primário/ Fundamental/ Básico e Médio/ Secundário entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados (decisão 21/10)**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-integracao-educativa-e-reconhecimento-de-certificados-titulos-e-estudos-de-nivel-primario-fundamental-basico-e-medio-secundario-entre-os-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-decisao-21-10/>>. Acesso em: 18 Out. 2016.

_____. **Tratado de Assunção**. 1991a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. **Tratado de Montevidéu**. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MORAES, Henrique. O Novo Sistema Jurisdicional do Mercosul – Um primeiro olhar sobre o Protocolo de Olivos. *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/revista_on_line/artigo%2006.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MORAIS, Wilson Leite de. **Uma análise da aplicabilidade dos protocolos firmados no âmbito do Mercosul a dispensa de homologação de sentença e a execução**. . 2003. 169 p. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp012516.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2016.

O’CAMPO, Raul Enriques Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

PENA, Rodolfo Alves. **Mercosul**. Disponível em: <<http://escolakids.uol.com.br/mercosul.htm>>. Acesso em: 29 Abr. 2016.

PUÑAL, Antônio Martinez. **El Sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad**. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2005

RECHSTEINER, Beat Walter. **Direito Internacional Privado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). **O Mercosul em movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. **A Ordem Política no Mercosul**, 1996.

_____. **As Assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma integração interregional**. Manole: Barueri, 2003.