

O processo de integração econômica na América Latina: uma perspectiva de proteção social

The process of integration in Latin America: a social protection perspective

Carlos Alberto Di Lorenzo*

Resumo: O processo de integração na América Latina propõe uma união econômica entre Estados membros. Neste sentido, destacamos o MERCOSUL, constituído pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A situação decorrente da integração promovida pelo Tratado prevê a livre circulação de pessoas entre os países na fase do Mercado Comum que ainda não foi alcançada. O fluxo de trabalhadores consiste em uma situação que exige uma reflexão a respeito dos direitos trabalhistas a serem harmonizados. A nova situação trabalhista decorrente do fluxo migratório nos países componentes do MERCOSUL, leva à formulação de uma legislação harmônica apropriada, no tocante à aplicação dos contratos de trabalho. Este trabalho propicia a análise dos principais direitos trabalhistas, tendo como foco o processo de integração. Visa contribuir com parâmetros referenciais que conduzem à harmonização da legislação trabalhista. As considerações finais possibilitam afirmar que o novo fluxo de trabalhadores gerado pela integração dos países, propicia a necessidade da harmonização do Direito Trabalhista, sendo a forma mais adequada de garantir os direitos dos trabalhadores, independente do local em que prestam serviços.

Palavras-chave: América Latina; integração; MERCOSUL; direito do trabalho.

Abstract: *The process of integration in Latin America proposes an economic union between member states. In this sense, we highlight MERCOSUR, consisting of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay.*

* Mestre em Integração da América Latina – USP/SP e Doutor em Direito – UMSA/ Buenos Aires. Especialista em Relações Internacionais – Universidade Lusófona/Lisboa. Professor Titular concursado de Direito da USCS - Universidade Municipal de São Caetano do Sul e da FATEC – Faculdade Tecnológica do Estado de São Paulo. Professor Titular de Direito/Direito Internacional concursado da FATEC ZL - Faculdade de Tecnologia da Zona Leste. Coordenador do curso de Comércio Exterior da FATEC ZL. Advogado e assessor jurídico empresarial.

The situation arising from the integration promoted by the Treaty provides for the free movement of persons between countries at the common market stage which has not yet been achieved. The flow of workers is a situation that requires reflection on labor rights to be harmonized. The new labor situation resulting from the migration flow in mercosur component countries leads to the formulation of appropriate harmonic legislation regarding the application of employment contracts. This Work provides the analysis of the main labor rights, focusing on the integration process. It aims to contribute with reference parameters that lead to the harmonization of labor legislation. The final considerations make it possible to affirm that the new flow of workers generated by the integration of countries, provides the need for harmonization of labor law, being the most appropriate way to guarantee workers' rights, regardless of where they provide services.

Keywords: *Latin America; integration; MERCOSUL; labor law.*

Sumário: 1 O processo de integração econômica: a formação de blocos econômicos | 2 As principais tentativas de integração na América Latina | 3 O MERCOSUL no continente americano | 4 As origens e as instituições do MERCOSUL | 5 O MERCOSUL e as fases de integração econômica | 6 Conclusão

1 O processo de integração econômica: a formação de blocos econômicos

Este início de século XXI está marcado pelo modelo econômico que norteia o desenvolvimento da maioria das sociedades, no ocidente, estabelecendo novos parâmetros de ação que caminham no sentido da integração dos mercados financeiros e dos processos produtivos em âmbito global (MAGNOLI, 2000). Esta tendência à internacionalização da economia contemporânea reforça a reorganização dos países e a expansão geográfica para além dos limites nacionais. Como resultado deste movimento de expansão uma nova configuração espacial, fortalecendo o aparecimento e a atuação dos Blocos Econômicos (BE), favorecendo a intensificação do fenômeno da regionalização. Os Estados ficam inseridos nos Blocos e as decisões são compartilhadas através da integração, com base em valores econômicos caracterizando a formação da chamada sociedade global (DI LORENZO, 2005).

O modelo econômico atual fundamenta-se na liberalização dos mercados e nos ganhos provenientes da intensa produção, oriunda de uma sofisticada tecnologia, que tem a fluidez e a competitividade como elementos norteadores da ação econômica (SANTOS, 2002).

Esta tendência de mercado, a união dos países, por meio de blocos econômicos, tem por necessidade favorecer maior circulação dos fatores produtivos, que implica na livre circulação de mercadorias e pessoas. Uma breve análise dos efeitos deste modelo permite observar a decorrência de inúmeras divergências em especial no campo social e entre elas, destacamos: a possibilidade de aparecimento do desemprego estrutural, a explosão do trabalho flexível e as transformações nas relações trabalhistas, entre outras.

Esta visão de integração econômica tem gerado polêmicas quando se refere à América Latina e especificamente ao MERCOSUL. Este assunto tem motivado dois entendimentos. O primeiro afirma que este quadro facilita a negociação integrada, e não mais a individualizada com cada país, de modo que os blocos econômicos surgem como etapas de internacionalização da economia. O segundo diz que esta situação conduz a uma união econômica regional, por meio da adoção de políticas econômicas comuns e de medidas protecionistas, a fim de incentivar a produção nacional diante dos demais países (DI LORENZO, 2005).

O processo em andamento acaba funcionando de forma dialética: uniformiza e diversifica. *Uniformiza* à medida que uma mídia passa a ideia da formação de uma economia universal e *particulariza* por lidar com culturas, etnias e religiões bastante diferentes entre si, considerando, por exemplo, o oriente e o ocidente ou mesmo se aplicado a recortes menores como a cultura latino-americana. De qualquer forma, ressalte-se que a nova competitividade internacional requer novas estratégias que acabam redundando nas negociações e nos acordos. A integração dos povos no planeta ocorre por meio do capital, da tecnologia ou do mercado.

A América Latina, neste contexto, vem pleiteando autonomia no seu modelo de desenvolvimento econômico. Várias ações já foram exercidas nesse sentido, moldadas pela integração. Segue um relato das propostas integracionistas, que culminam na formação dos blocos econômicos, cuja tendência a esta opção independe do momento atual e já data de longos anos.

2 As principais tentativas de integração na América Latina

A integração latino-americana no século XX possui como marco

inicial a criação da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL) (RIVAROLA PAOLI, 2007). Esta comissão foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948. Outras comissões também foram criadas, logo após a Segunda Guerra Mundial, e visavam a inserção econômica dos países devastados no cenário internacional, voltada para a reconstrução do pós-Guerra e a superação das dificuldades econômicas.

A CEPAL defendia a integração econômica regional, baseada em um sistema de preferência comercial como meio de acelerar o desenvolvimento econômico. Por esta razão, o estabelecimento de uma zona de livre comércio constituía a essência do objetivo dos que participaram da CEPAL. Tal objetivo foi concretizado com a criação do primeiro *Tratado Integracionista da América Latina* (GRANILLO OCAMPO, 2007).

Na década de 60, ocorreu a primeira tentativa de integração dos mercados da América Latina, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), através do Tratado de Montevideu de 1960, celebrado entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, aos quais aderem, sucessivamente Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Este acordo visava a criação de um mercado comum, com o estabelecimento inicial de uma zona de livre comércio.

Os países-membros apresentaram posturas divergentes que iam desde o protecionismo nacional à abertura econômica geral, de modo que demonstra a ausência de planejamento estratégico em matéria econômica. Estas divergências favoreceram desentendimentos internos entre os países-membros da ALALC, abalando o movimento de integração. Constatamos, também, a inexistência de órgãos encarregados da coordenação uniforme para a tomada das decisões políticas e econômicas, o que acabou contribuindo para dificultar a integração (CASELLA, 2000).

A ALALC não restou frutífera, mas constituiu um incentivo para o aparecimento de outros blocos menores, os denominados blocos sub-regionais, como o Pacto Andino de 1969. Esse Tratado de integração, firmado entre Venezuela, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Chile, enfraqueceu-se nos anos 70, tendo sido retomado no final dos anos 80.

Em 1975, foi firmado outro acordo de cooperação econômica que é o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), ainda em vigência. A finalidade deste acordo possui previsão expressa no *art. 3º*, em que observamos o intuito de promover a cooperação entre os Estados

signatários, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e social de seus membros. Esse organismo intergovernamental é integrado por 28 países da América Latina e Caribe. O SELA funciona como um sistema de coordenação e consultas para que seja possível firmar posições estratégicas comuns entre os Estados-membros, em matéria econômica, diante de outros países, grupos de nações e organismos internacionais (BAPTISTA, 1998).

Na sequência, observamos em 1980, a formação da Associação Latino Americana para o Desenvolvimento Integrado (ALADI). O *art. 1º* do Tratado de Montevideu revela objetivos de propiciar o processo de integração, promover o desenvolvimento econômico-social e equilíbrio da região, de modo a estabelecer de forma gradual e progressiva, um mercado comum latino-americano. Este tratado reúne os mesmos países que celebraram e aderiram à ALALC, em que podemos citar a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia (BAPTISTA, 1998).

A ALADI também permitiu o estabelecimento de acordos sub-regionais e bilaterais, visando a criação de áreas de tarifas preferenciais, pois reforça a supremacia dos interesses individuais dos países-membros. Passou a inscrever, em seu interior, alguns dos acordos sub-regionais já existentes e incentivou a criação de novos acordos de alcance parcial e regional, quer na área comercial, quer na complementação econômica.

A Associação Latino Americana de Desenvolvimento Integrado não teve o resultado esperado que consistia no estabelecimento de um mercado comum. Houve uma ligeira intensificação do comércio, mas sem grandes resultados de integracionistas. Entre as razões do pouco resultado, podemos destacar: que havia deficiências na estrutura institucional, quer na questão de tomada de decisões, quer na sistemática de solução de conflitos, ausência de metas definidas em projeto, a serem cumpridas, incoerência de aplicabilidade direta das normas comuns, falta de tribunal comunitário e pela falta de vontade política.

O enfraquecimento dos acordos econômicos regionais conduziu os países da América do Sul a esquemas integracionistas sub-regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Portanto, no cenário latino-americano atual, o MERCOSUL traz perspectivas para o desenvolvimento socioeconômico dessa região nos moldes do novo modelo econômico de internacionalização (CASELLA, 2000).

3 O MERCOSUL no continente americano

Na América Latina, o MERCOSUL integra países formando um bloco que procura propiciar o desenvolvimento socioeconômico dos mesmos. Este bloco econômico abrange vários Estados, em que destacamos a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, admitindo ainda a associação de outros países latino-americanos, como são exemplos, a Bolívia, o Chile, a Venezuela, os quais fazem parte também da ALADI.

Verificamos que o MERCOSUL apresenta um projeto de atuação abrangente de modo a redimensionar a inserção dos países da região no mercado. Ele simboliza “[...] a iniciativa mais ambiciosa e a mais consolidada na história da integração regional da América Latina e o que reúne as maiores possibilidades de sucesso [...]” (CRISTALDO, 2000).

Analisando o conteúdo do Tratado de Assunção, observamos que uma das intenções implica em estimular a união das nações sul-americanas, tendo por fim a negociação de acordo de livre-comércio até a formação de um mercado comum. Além disso, a integração regional é muito oportuna, ao criar alternativas para que os países engajados neste projeto de integração articulem outras relações internacionais, resultando em novas oportunidades socioeconômicas para o crescimento nacional dos países envolvidos.

A efetivação da integração, com a constituição de um mercado comum, implica não só na livre circulação de mercadorias e serviços, como ainda a de mão-de-obra. Para tanto, torna-se necessário que a legislação dos países envolvidos seja harmonizada ou que sejam elaboradas normas mínimas a serem aplicadas às transações comerciais e ao fluxo de trabalhadores que envolvam os países-membros do MERCOSUL. Cabe ao Mercado Comum do Sul inserido no contexto americano: harmonizar as diferenças entre os países-membros e caminhar para uma integração que não fique apenas nos textos legais, mas que ocorra na prática (DI LORENZO, 2005).

Neste contexto, é necessário pensar a criação de Normas Comuns destinadas às pessoas naturais e jurídicas, a fim de evitar distorções nas várias normas legais dos Estados integrantes do Tratado do Mercosul, de modo que o surgimento ou criação de direito comum, faz nascer o Direito Comunitário, já bem consolidado na União Europeia.

A seguir, faremos um breve relato sobre as origens e instituições do MERCOSUL, para uma melhor compreensão do Bloco.

4 As origens e as instituições do MERCOSUL

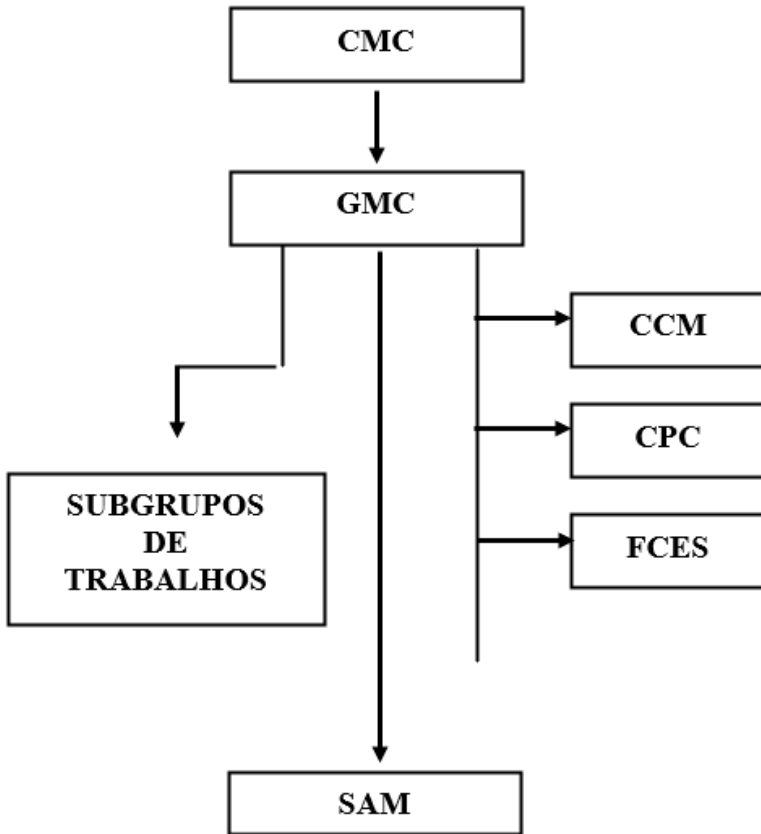
O MERCOSUL teve o seu princípio nos debates realizados em 1990, surgindo da manifestação e vontade de alguns países da América Latina, no sentido de buscarem integração econômica. Através do Tratado de Assunção, que criou o bloco econômico, os países buscam a expansão dos mercados nacionais. Procuram, observando a tendência da criação de blocos econômicos, inserirem-se no mercado internacional com maior competitividade, realizando um aproveitamento mais eficaz dos recursos do meio ambiente e promovendo o desenvolvimento científico e tecnológico.

Aos vinte e seis dias de março de 1991, foi criado, com a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), envolvendo, inicialmente, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O Bloco econômico possui o objetivo de buscar a redução das tarifas alfandegárias até sua extinção, o estabelecimento de uma união aduaneira e a criação de um mercado comum. O MERCOSUL visa a união sub-regional, inserindo-se em um contexto maior de integração regional, como a ALADI.

No MERCOSUL foram criados órgãos necessários para a representação jurídica da instituição intergovernamental, condução política, normativa e resolução de conflitos entre os países-membros. Conforme a necessidade vão surgindo outros órgãos, a fim de satisfazer a nova realidade, a exemplo, podemos mencionar o Parlamento do Mercosul. Este processo passou por períodos em que predominaram instituições provisórias e outro com o estabelecimento de uma estrutura institucional definitiva.

Com relação à estrutura institucional do MERCOSUL, esta pode ser agrupada através de três funções: as que servem de representação administrativa, as que atuam como instrumento para a criação de normas e às que conduzem à resolução de conflitos no interior do bloco. Os principais órgãos em hierarquia são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), a Comissão do Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Vejamos a figura 1 com a estrutura institucional e a sua hierarquia (DI LORENZO, 2011).

Figura 1 - Organograma dos principais órgãos do Mercado Comum do Sul



Fonte: Di Lorenzo (2011)

As funções destes órgãos estão previstas no Protocolo de Ouro Preto (1994) que é um pacto internacional adicional ao Tratado de Assunção o qual dispõe sobre a estrutura institucional do MERCOSUL (DI LORENZO, 2011). As funções administrativas e normativas podem ser assim resumidas:

- a) O Conselho do Mercado Comum (CMC), de acordo com os arts. 3º a 9º do Protocolo de Ouro Preto possui função administrativa, com a atribuição de condução política do MERCOSUL, tomada de decisões e de representação jurídica do órgão, diante do cenário internacional;
- b) o Grupo do Mercado Comum (GMC), consoante o art. 14 do

Protocolo de Ouro Preto, implica em órgão executivo do MERCOSUL e tem por função normativa, tomar providências para efetivar as decisões do Conselho; velar pelo cumprimento do Tratado; propor projetos para a decisão do CMC; criar grupos de trabalho especializados; negociar acordos por delegação do Conselho em nome do MERCOSUL e administrar o organismo;

- c) a Comissão do Comércio do Mercosul (CCM), prevista nos arts. 16 a 21 do Protocolo de Ouro Preto, que possui como função principal o desenvolvimento de políticas comerciais inclusive com propostas ao Grupo do Mercado Comum de normas aduaneiras e comerciais, a aplicação destas e pronunciar-se sobre consultas feitas pelos Estados Membros;
- d) a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), criada pelo art. 24 do Tratado de Assunção, possui a função normativa básica de acelerar os procedimentos internos para a entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. É um órgão de ligação entre o MERCOSUL e os respectivos países, permitindo a eles, tomadas de decisões pelos Estados-partes;
- e) o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), previsto no art. 28 do Protocolo de Ouro Preto, é um órgão de representação dos setores econômicos e sociais. Possui funções consultivas normativas. O objetivo consiste em fazer chegar ao MERCOSUL as aspirações da sociedade, no tocante às políticas econômicas e sociais. **Assim, os atores sociais dos Estados-partes devem fazer chegar as ideias aos órgãos de decisão do MERCOSUL;**
- f) a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), prevista no art. 32 do Protocolo de Ouro Preto, é um órgão de apoio operacional administrativo e deve prestar serviços aos demais órgãos do MERCOSUL, tendo por função: comunicação das atividades do Grupo do Mercado Comum, a guarda de documentos, suporte às reuniões do Conselho, do Grupo e Comissão do Comércio.

Quanto à resolução de conflitos entre os países-membros do MERCOSUL, o Protocolo de Brasília de 1991, documento adicional ao Tratado de Assunção que dispõe sobre meios de solução de controvérsia. Entretanto, este foi revogado pela vigência do Protocolo de Olivos (PO) de 2002, que dispõe sobre esta temática, que consiste da solução de conflitos.

O novo diploma legal estabelece que, no âmbito das relações entre os Estados – Membros, caso ocorra o conflito, este deverá ser resolvido através de algumas hipóteses, sendo a primeira

a ser aplicada que consiste na negociação direta (art. 4º do PO), objetivando a conciliação, caso a conciliação seja infrutífera, segue a da mediação (art. 6º do PO) e, finalmente, da arbitragem (art. 9º da PO). A maior inovação do Protocolo de Olivos, com relação ao Protocolo de Brasília, foi a criação do Tribunal de Revisão do MERCOSUL.

Desse modo, toda desavença deve ser tratada diretamente pelo Presidente dos Países-Membros, no sentido de tentar solucioná-la. Logo, o que observamos é a negociação direta com os chefes dos Estados-partes em conflito. Em sendo infrutífera a tentativa conciliatória, o Protocolo indica a medição do Grupo do Mercado Comum e, finalmente, o Protocolo de Olivos propõe a solução do conflito pelo procedimento arbitral, cabendo uma revisão em segunda instância.

Os órgãos de atuação do MERCOSUL devem colaborar com o processo integracionista, mas existem etapas para a implantação, as quais se encontram previstas no Tratado de Assunção. Na sequência, verificaremos essas etapas para a integração até a fase do Mercado Comum.

5 O MERCOSUL e as fases de integração econômica

Entre os estudos que tratam da integração do MERCOSUL, existem preocupações com as etapas econômicas a serem cumpridas. Destacamos um posicionamento relevante que utiliza alguns posicionamentos conceituais usados na elaboração das etapas de integração, que passaremos a focar.

O processo de integração pode ser dividido em cinco etapas (BAPTISTA, 1998), pois ele entende que a intensificação do mercado comum implica em uma união econômica, acabando por levar a uma união monetária. Estas etapas são assim explicadas pelo autor:

- a) zona de livre comércio consiste na livre circulação de mercadorias no seu interior, sem restrição quantitativa e sem imposição alfandegária, mas qualquer participante da zona de livre comércio pode celebrar contratos com terceiros países, conforme seus interesses;
- b) união aduaneira representa um avanço, com a adoção de uma tarifa aduaneira comum, com a eliminação de dificuldades de determinação da origem dos produtos;
- c) mercado comum representa um passo adiante com a adoção

de políticas comuns, a fim de evitar as diferenças no interior da zona que provoquem desigualdades indesejáveis;

- d) união econômica, penúltima etapa da integração, pressupõe a harmonização da legislação, tendo em vista a fusão dos diferentes mercados nacionais em um único, implicando, além das características de mercado comum, na igualdade de condições econômicas junto com as liberdades de mercado;
- e) união econômico-monetário implica na utilização de moeda única ou, pelo menos, em câmbios fixos e conversão obrigatória das moedas dos países-membros.

O posicionamento de Baptista (1998) é o mais adequado à análise do processo de integração do MERCOSUL, e o que fundamenta esta obra. Esta decisão é tomada não só porque Baptista (1998) acrescenta outras duas fases, sendo que proporciona um detalhamento mais adequado correspondendo à intensificação econômica e política do Bloco, nos moldes da União Europeia (UE), que estaremos analisando oportunamente nesta obra.

O MERCOSUL ainda vivencia a fase da união aduaneira. Esta fase não está completa, tendo em vista que muitos produtos encontram-se no regime das exceções. Na reunião de Ouro Preto, em agosto de 1994, ficou deliberado que o período compreendido entre 1995 a 2005 seria destinado à implementação de ações intergovernamentais, a fim de consolidar a Zona de Livre Comércio, de modo a estabelecer a União Aduaneira.

6 Conclusão

Na fase da implantação do mercado comum (de qualquer bloco econômico) é que verificamos a possibilidade da livre circulação de bens, serviços e, conseqüentemente, se intensifica o fluxo de trabalhadores. Portanto, a fase requer a harmonização da legislação não só referente à circulação de mercadorias e serviços, mas também nos vários ramos de direito, incluindo a **legislação social e trabalhista**. As propostas de harmonização das legislações possibilitam a criação de um direito comum a ser aplicado a todos os cidadãos do Bloco. O direito comum já vem sendo denominado de DIREITO COMUNITÁRIO.

Pensar o direito comunitário para o Bloco é uma necessidade e deve antecipar-se à implantação da fase mercado comum, a fim de favorecer o estabelecimento de um mercado regional fortalecido.

Referências

BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul: suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

CASELLA, Paulo Borba (org.). *MERCOSUL: integração regional e globalização*. São Paulo: Renovar, 2000.

CRISTALDO M., Jorge Dario. *Armonización normativa laboral del MERCOSUR*. Asunción: LITOCOLOR, 2000.

DI LORENZO, Carlos Alberto. *Direito internacional público e privado*. São Paulo: Editora Rideel, 2011.

DI LORENZO, Carlos Alberto. *Mercosul e o direito trabalhista*. São Paulo: Alexa Cultural, 2005.

GRANILLO OCAMPO, Raúl. *Derecho público de la integración*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2007

MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945 - 2000*. São Paulo: Moderna, 1996.

RIVAROLA PAOLI, Juan Bautista. *Derecho internacional público*. Asunción: Rivarola, 2007.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In: SANTOS, Milton et al. (org.) *O novo mapa do mundo: fim do século e globalização*. 4. ed. São Paulo: HUCITEC/ ANPUR, 2002.