A HARMONIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O MERCOSUL

Maria Lúcia Cardoso de Magalhães*

Será viável a uniformização dos sistemas jurídicos dos países componentes do MERCOSUL no que tange às relações de trabalho e à seguridade social? Ou, pelo menos, a harmonização de suas diretrizes doutrinárias?

Os juristas divergem quanto a essa questão, ou seja, a uniformização ou harmonização do direito individual do trabalho nos países do MERCOSUL, afirmando alguns juristas, como Araldo Sússekind (*Harmonização do Direito Individual do Trabalho no MERCOSUL*, LTr, 1997, pp. 583/585) e Cássio de Mesquita Barros (*Perspectivas do Direito do Trabalho no MERCOSUL*, SP, 1993, pp. 295/296), que é inviável tal objetivo na atual conjuntura, pois, se a CEE, hoje transformada em União Européia, ainda não conseguiu essa uniformização, apesar dos 40 anos de intenso funcionamento e da sintonia já obtida quanto a relevantes questões econômicas, como pretender-se sua consecução entre os países do MERCOSUL, que ainda testilham sobre as taxas de importação entre eles?

Como bem frisa Sússekind, no artigo já citado, das entidades regionais mais atuantes UE, NAFTA e ASEAN, somente a primeira, desde sua primitiva organização, vem procurando uniformizar princípios e normas concernentes às relações individuais e coletivas do trabalho e à seguridade social. Assim, é que o Tratado de Roma proclamou a necessidade de promover a melhoria das condições de trabalho e de vida da mão-de-obra, como resultado do funcionamento do Mercado Comum, para harmonizar os sistemas sociais dos Membros da Comunidade e nivelar, tanto quanto possível, as medidas legislativas, regulamentares e administrativas (art. 117); assegurou o direito à livre circulação e de emprego dentro da Comunidade (art. 48); garantiu aos trabalhadores o direito às prestações de seguridade social em cada Estado-Membro com o cômputo do período trabalhado nos outros (art. 51); e relacionou as questões que devem ser objeto de uma ação comum: formação profissional, emprego, condições de trabalho, direito sindical, negociação coletiva, seguridade social, etc. (art. 118). Para tal fim, expediu regulamentos obrigatórios para os Estados-Membros e diretivas cujos objetivos nelas fixados devem ser alcançados pelos meios e formas escolhidas pelos órgãos componentes dos respectivos países.

No campo da Seguridade Social, o Código Europeu de 1954, completado pela Convenção Européia de 1972, proporcionou relativa harmonização dos sistemas nacionais. Entretanto, a Carta Social Européia de 1961, que engloba disposições sobre direito individual e direito coletivo do trabalho, a par de regras alusivas à seguridade social, proteção a trabalhadores migrantes, etc., não logrou grande êxito, apesar de admitir sua ratificação parcial.

* Juíza do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Membro da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica.

No caso do MERCOSUL, Sússekind esclarece, no artigo já citado, que a Argentina caminha para a desregulamentação do Direito do Trabalho, já admitindo diversas hipóteses de flexibilização das condições de trabalho por atos unilaterais do governo ou do próprio empregador. Esclarece ainda que o país portenho adotou a pluralidade sindical, mas, de fato, mantém o monopólio de representação dos interesses coletivos dos grupos sindicalizados, porque só a um sindicato de cada grupo confere a personalidade gremial. Por seu turno, a Previdência Social teve reduzida sua incidência à limitada faixa remuneratória a fim de motivar a expansão da previdência privada.

O Brasil, por seu turno, mantém a intervenção básica do Estado nas relações de trabalho, com alguns casos de flexibilização admitidos pela Constituição, sempre sob a tutela sindical. O transparente desejo do Governo Federal é o de ampliar a flexibilização das condições de trabalho e facultar contratos de trabalho temporários, com ampla redução dos direitos trabalhistas. Demais disso, a Previdência Social é objeto de revisão constitucional, sendo provável que, em breve, o Congresso Nacional venha a tratar da organização sindical, focalizando os controvertidos temas da unidade de representação das categorias profissionais e econômicas e o tributo compulsório que impedem a ratificação da Convenção n. 87, da OIT, sobre liberdade sindical.

A Constituição do Paraguai de 1992 manteve a linha do intervencionismo básico do Estado nas relações individuais do trabalho (arts. 88 a 94) mas, no atinente às relações coletivas de trabalho, adotou os princípios consagrados nas convenções da OIT, inclusive a n. 87 sobre liberdade sindical (arts. 96 a 98).

No Uruguai, a partir dos anos 70, a intervenção estatal nas relações de trabalho foi-se reduzindo, abrindo espaço para a autonomia privada coletiva. Não há código ou Consolidação de Leis Trabalhistas, e sim algumas leis que não configuram um sistema; mas as convenções da OIT, ratificadas, constituem, na teoria e na prática, fontes formais de direito. A organização sindical, por exemplo, é regida exclusivamente pelas normas da Convenção n. 87.

Esclarece, ainda, que o Subgrupo 11, sobre “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, pretendeu essa harmonização através da ratificação de um selecionado elenco de 34 convenções da OIT, mas o intento fracassou, porquanto somente 12 delas haviam sido ratificadas pelos quatro países.

Na opinião de José Alves de Paula, que coordenou eficientemente a participação brasileira no precitado Subgrupo, de 1993 a 1995, a harmonização das condições de trabalho não é fundamental à consecução dos objetivos prioritários do MERCOSUL, visto que os encargos sociais-trabalhistas incidentes sobre os salários representam parcela insignificante no preço do produto final. Daí advogar a adoção de uma Carta Social de princípios e normas sociais básicas (Palestra no III Fórum de Debates sobre Direitos e Garantias nas Relações Trabalhistas, RJ, 06.12.96).

Esta também é a opinião de Arnaldo Sússekind e Cássio de Mesquita Barros ao considerarem ousadia pensar-se numa regulamentação concreta harmonizadora do trabalho remunerado, razão por que mais adequado lhes parece traçar os princípios gerais comunitários numa Carta de Direitos Sociais contendo apenas os princípios fundamentais do Direito do Trabalho e da Seguridade Social, que devem

ser observados pelos Estados-Membros do MERCOSUL, para implantação dos respectivos países em harmonia com suas condições socioeconômicas. O mais importante, como asseverou Plá Rodriguez, é que esses países “lutem todos juntos em defesa do conjunto, num mundo aberto onde cada região busca o seu bem-estar” (*El Mercosur y el futuro de las relaciones laborales*, Conferência in Congresso Internacional de Direito do Trabalho, na Bahia, Salvador, 22.10.96, p. 9).

Contudo, autores há, como Ramon Castro Touron (*A Questão da Harmonização das Normas de Direito do Trabalho, o Chile e o MERCOSUL*, LTr, 1997, pp. 1461/1463), que discrepam desse entendimento e crêem que, realmente, chegará um momento em que se fará necessário harmonizar as normas referentes aos direitos dos trabalhadores, até para que não se perca o fim primordial da existência do Direito Laboral: o equilíbrio, a convivência harmoniosa entre capital e trabalho. Entretanto, tal processo deve ocorrer de modo calmo e refletido, de forma a que se transformem os comportamentos e a que o mercado comum atinja os seus objetivos: a melhoria de vida dos habitantes da região.

Realmente, muito se tem discutido a respeito do tema. O Grupo Mercado Comum, inclusive, organizou o Subgrupo de Trabalho 11, criado no final de 1991 e que, atualmente, recebe o número 10 -, encarregado justamente de discutir as questões envolvendo as relações de trabalho dentro do mercado comum. Segundo José Alves de Paula (*Relações de Trabalho no Mercosul*, 1996, p. 117), “os assuntos objeto de pauta de trabalho desse Subgrupo, no período já referido (92 e 95), foram o exame dos sistemas de direito individual e coletivo, a formação de mão-de-obra, a migração de trabalhadores, o emprego, a segurança e a saúde no trabalho, a previdência social dos direitos dos trabalhadores, bem como uma proposta de ratificação conjunta de várias convenções da OIT”. Não podemos perder de vista o papel atuante das forças sindicais que, como apontam Tullo Vigevani e João Paulo Veiga (*MERCOSUL: Interesses e Mobilização Sindical*, 1996, p. 65), a partir de um determinado momento, tomaram consciência de sua obrigação de atuar e efetivaram-na “com o envio de uma carta assinada por seis centrais sindicais (Argentina, CGT; Brasil, CUT/CGT/FS; Paraguai, CUT; Uruguai, PIT/CNT) aos quatro presidentes da República por ocasião da reunião do GMC, em dezembro de 1992, em Montevidéu. Nela reconhece-se, explicitamente, a necessidade de integração, fundamentando-se as propostas e as solicitações sindicais nos enunciados do Tratado de Assunção [...] o mais significativo é o item das propostas, que passam das reivindicações sociais e trabalhistas à colocação de objetivos de desenvolvimento nacional, modernização tecnológica, políticas industriais e agrícolas, articulação regional. Concluem, sugerindo modificações no funcionamento dos organismos do MERCOSUL, permitindo-se maior participação dos atores sociais”.

Ainda segundo esses autores, “o temor dos dirigentes sindicais brasileiros era o de que o processo de integração regional levasse à redução do nível de emprego, estimulasse formas de *dumping* social, realimentasse o desemprego causado por políticas recessivas, etc.”. Por isso, as articulações em torno da elaboração de propostas para assegurar os direitos dos trabalhadores. Como se pode imaginar, a atuação sindical tem sido de suma importância para que se resguardem as conquistas sociais dos trabalhadores.

Apesar de todas essas discussões, parece que, infelizmente, na verdade, muito pouco de concreto se tem até hoje e, além das disparidades existentes no âmbito trabalhista, há algumas leis conflitantes nos quatro países membros, que podem até dificultar a integração, razão por que várias perguntas se apresentam exigindo resposta, como bem frisa Ramon Castro Touron no artigo supra-referido. Deve ou não ser feita a harmonização das leis nos países integrantes do MERCOSUL? Se positiva a resposta, quando e como deve ser feita tal harmonização? Deve ocorrer primeiro a integração dos países, a harmonização das normas aduaneiras, a criação de instituições supranacionais e, posteriormente, a harmonização dos direitos sociais e das normas trabalhistas, ou esta deve preceder àquelas? Se, em contrapartida, negativa a resposta, como então resolver as disparidades que advierem dos conflitos de normas? São questões que, embora não sejam urgentes (na opinião do referido autor), intrigam todos os envolvidos pelas modificações que surgirão com a efetiva integração dos países, prevista e programada para o ano de 2005.

Já em maio de 1994 se anunciavam atrasos nos programas de implantação do MERCOSUL, pois, como bem denuncia Walter Ceneviva (*Justiça Supranacional no MERCOSUL*, 1996, pp. 2-3), “O Tratado de Assunção determina, por exemplo, a criação de um tribunal comum supranacional para a resolução de controvérsias. Mas a discussão sobre a sua regulamentação e implantação não saiu do papel. ‘Somente em setembro de 1996, no Guarujá, é que se discutiu com um pouco mais de profundidade - embora sem resultados concretos - a criação de um tribunal supranacional. No Guarujá se especificou que a criação do tribunal supranacional terá, entre outras, a finalidade de interpretar e aplicar as normas adotadas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL e, quanto a este, realizar o controle da legalidade de seus instrumentos e dos atos praticados.”

A UNIFICAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Levando em conta os atrasos na criação e implantação desses organismos supranacionais - dos quais o tribunal é apenas um exemplo - podemos perceber que, embora ainda não tenha ocorrido, há tempo suficiente para que se discuta a harmonização das normas trabalhistas dos países integrantes do MERCOSUL. Aliás, como acentua Samuel Pinheiro Guimarães (*Aspectos Econômicos do MERCOSUL*, 1996, pp. 24-25), “O objetivo estabelecido pelo Tratado de Assunção de permitir a livre circulação do fator trabalho dentro do espaço econômico comum ainda não foi negociado e regulamentado, não existindo, portanto, liberdade de exercício de profissão em qualquer dos países para os nacionais dos demais países. Assim, ainda não ocorrem fluxos legais significativos de mão-de-obra entre os países do MERCOSUL.”

“No preâmbulo do Tratado de Assunção verifica-se”, conforme nos diz Roberto A. O. Santos (“Perspectivas do Mercosul: direito social do Tratado de Assunção”, *in: Trabalho & Processo* n. 1-6/94) “... que o objetivo supremo declarado pelos Estados-Partes, para o qual se orienta a modernização das respectivas economias, por seu turno destinada a ampliar a oferta de produtos, é a melhoria de vida dos habitantes

da região. 'Ora, se o 'objetivo supremo' do Tratado de Assunção e, portanto, dos países membros do MERCOSUL é a 'melhoria de vida dos habitantes da região', nada mais claro que essa melhoria passe por uma unificação dos direitos sociais desses habitantes. Essa unificação, que fique bem claro, deverá ocorrer justamente naquilo que cada legislação tem de melhor, de forma que realmente se cumpra esse 'objetivo supremo', do Tratado de Assunção. Não podemos esquecer porém, como nos adverte Cássio Mesquita de Barros Júnior, que 'à norma jurídica pode caber o papel de harmonizar as legislações existentes com a consciência de que não tem capacidade de, sozinha, mudar a realidade.'

Alguns argumentam que tal harmonização seria desnecessária, que as legislações já estão harmonizadas e que, para resolver os conflitos de normas, já existem os princípios do Direito Internacional Privado. Ora, tais afirmações são o mesmo que negar a existência do mercado comum. Para que existir então um mercado comum, com órgãos tomando decisões comuns, e visando a melhoria de vida de suas populações, se já se tem princípios que podem resolver os eventuais conflitos? A harmonização das normas trabalhistas deve ocorrer, sim, pois no momento em que houver instituições supranacionais que coordenem programas de desenvolvimento comum e um tribunal do Mercado Comum para a resolução dos conflitos, a harmonização das normas trabalhistas se tornará uma atitude emergente, que deverá ser resolvida através da ampla discussão entre governos e instituições sindicais, sempre tendo em vista o conjunto dos países do MERCOSUL e o bem-estar das populações do mercado comum. Isso deve ocorrer até por uma questão lógica e histórica, afinal de contas, o Direito do Trabalho surge exatamente para proteger o trabalhador, parte hipossuficiente nos conflitos entre o capital e o trabalho. Nada mais lógico e coerente historicamente que suas normas venham a se harmonizar entre os países do MERCOSUL, visando justamente a melhoria de vida dos trabalhadores da região.

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

Como bem acentua João de Lima Teixeira Filho, em seu artigo "MERCOSUL e as relações de trabalho", *in: Trabalho & Processo* n. 2-9/94: "é fundamental regular a circulação de mão-de-obra entre os países envolvidos, e que será acentuada com o estabelecimento do mercado comum. Exigirá um esforço de harmonização das respectivas legislações trabalhistas, um trabalho de consciência social destinado a impedir que surjam manifestações xenófobas, acusando os nacionais de cada um dos países do Mercosul de ocuparem postos de trabalho que deveriam ser destinados aos nativos de cada país".

"Há que se evitar seja a problemática da proteção dos direitos trabalhistas utilizada como cortina de fumaça, servindo à manipulação pelas potências econômicas mundiais como novas formas de dominação hegemônica."

É oportuno lembrar que são muitas as razões que vêm se apresentando para um desenvolvimento da atividade internacionalizada por parte das empresas, o que provoca, como um de seus principais efeitos, o fenômeno da circulação de trabalhadores.

Roberto Norris em seu artigo “Livre circulação de trabalhadores em um contexto de integração regionalizada” (LTr 63-03/327) divide em quatro grupos as liberdades básicas para fins de conformação de um Mercado Comum:

- a) livre circulação de pessoas, onde, dentre outras coisas, se eliminam as exigências de certos requisitos, tais como o uso de passaporte e visto;
- b) livre circulação de bens, que enseja a eliminação gradual ou total das tarifas aduaneiras, bem como a manutenção de uma tarifa externa comum para os produtos provenientes de terceiros países;
- c) livre circulação de capitais, onde se consideram nacionais os capitais provenientes de Estados integrantes do Mercado, bem como as empresas originadas daqueles países; e,
- d) livre circulação de serviços, que se encontra diretamente vinculada ao estabelecimento comercial e ao livre exercício profissional, técnico, científico ou liberal.

Num contexto de integração do Cone Sul, visando a harmonização dos direitos sociais, interessa-nos a livre circulação de pessoas e de serviços, considerando-se que a livre circulação de trabalhadores encontra-se inserida em ambos os campos supramencionados.

Não é sempre igual o entendimento acerca da matéria compreendida na assim denominada livre circulação de trabalhadores.

O Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) determina, dentre os objetivos tendentes a lutar contra certas situações que poderiam comprometer a paz e a harmonia universais, “a proteção dos interesses dos trabalhadores ocupados no estrangeiro”. Portanto, podemos afirmar que a preocupação com o problema dos trabalhadores migrantes reveste-se de um fenômeno constitucional, e que, inclusive, se manifestou no art. 427 do Tratado de Versalhes, de 1919, quando este último afirma que “as regras promulgadas em cada país a respeito das condições de trabalho deverão de assegurar um tratamento econômico justo a todos os trabalhadores que residam legalmente no país”.

Roberto Norris, em artigo já citado, chega às seguintes conclusões quanto à livre circulação dos trabalhadores em um contexto de integração regionalizada:

1. a livre circulação de trabalhadores representa direito consagrado em documentos internacionais e encontra-se diretamente ligada ao processo econômico de integração;
2. para que o direito do trabalhador de deslocar livremente entre os países de uma Comunidade se efetive, faz-se mister uma sensível redução das travas administrativamente fixadas pelos Estados-Membros;
3. o trabalhador migrante deverá ter o direito ao mesmo nível de proteção laboral garantido aos nacionais do país a que se destina;
4. deve-se procurar convergir as legislações sociais, dentre elas, por exemplo, as atinentes à seguridade social, para fins de garantir a totalização dos períodos de serviços, bem como o respeito aos direitos adquiridos nos diversos países que integram determinada região;

5. contudo, e para que seja viável a circulação de trabalhadores, torna-se indispensável a geração de novos postos de trabalho, o que somente será possível com o desenvolvimento econômico na região. A dificuldade surge pelo fato de esse desenvolvimento nem sempre poder ser verificado de maneira imediata e homogênea.

A migração de trabalhadores tende a se ampliar entre os países integrantes do Mercosul, propiciando a multiplicação de problemas de conflitos de leis no espaço, cuja solução requer a aplicação de regras de sobre-direito. Os quatro países-membros do Mercosul - Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai - adotam o princípio da territorialidade da lei, a *lex loci executionis*, prevalecendo a lei do local da execução do contrato, ou seja, da prestação do trabalho. Contudo, admite a doutrina, pelo menos uma exceção a essa regra. Trata-se da hipótese de contratação de trabalhador domiciliado no país por empresa nacional, para prestação de serviço no exterior. Nesse caso, devem ser observadas, durante a vigência do contrato, também as garantias mínimas decorrentes da lei do país das partes contratantes, sem prejuízo da aplicação das condições de trabalho mais favoráveis do país da prestação de serviço.

Armando Álvares Garcia Júnior, em sua obra *O Direito do Trabalho no Mercosul* (LTr, 1997, p. 59), nos informa que ainda não há legislação especial para tratar da transferência de cidadãos do Mercosul.

Caso venham para o Brasil argentinos, paraguaios e uruguaios, estarão eles sujeitos à Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e disciplina sua imigração, qualquer que seja a nacionalidade do imigrante.

Por sua vez, os brasileiros que emigrarem para os demais Estados-Membros se submeterão às regras disciplinadoras da condição jurídica do estrangeiro no país.

Inexistem regras adotadas no âmbito do Mercosul que tornem as transferências de nacionais dos Estados-Membros menos burocratizadas.

Entretanto, o Grupo Mercado Comum já reconheceu a necessidade de definir os documentos válidos para o traslado de pessoas entre os Estados-Partes do Mercosul. Assim, editou a *Resolução Mercosul/GMC/Res. n. 44/94*. Por essa Resolução, o Grupo Mercado Comum reconheceu a validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado-Parte para o traslado de pessoas dentro dos países do Mercosul.

Mais recentemente, o Grupo Mercado Comum editou a *Resolução Mercosul/GMC/Res. n. 2/95*, modificando a Resolução n. 44/94, no tocante aos documentos hábeis de cada Estado-Membro para o traslado de pessoas no Mercosul. Outro avanço foi a edição pelo Grupo Mercado Comum da *Resolução Mercosul/GMC/Res. n. 112/94*, contendo as características comuns que deveriam ter os documentos de identificação de circulação entre os Estados-Partes, da *Resolução Mercosul/GMC/Res. n. 113/94*, que versa sobre o intercâmbio direto de informações entre organismos competentes em matéria migratória e da *Resolução Mercosul/GMC/Res. n. 114/94*, que dispõe sobre as características comuns que deveriam ter os passaportes nos Estados-Membros.

Para o imigrante poder fixar-se legalmente no Brasil, é preciso primeiro pedir um visto de residente no país de origem, comprovando vínculo com alguma empresa aqui. No caso de um executivo ou técnico especializado, sua contratação precisa antes ser autorizada pelo Ministério do Trabalho para que ele possa receber um visto temporário, válido por até dois anos.

A SEGURIDADE SOCIAL

Preocupados com o aumento da migração de trabalhadores no Mercosul, os quatro países do bloco estão empenhados em aprovar um acordo multilateral de seguridade social. O acordo teria o objetivo de permitir o trânsito legal dos trabalhadores na região e garantir-lhes os benefícios previdenciários, caso mudem de país durante sua vida profissional.

Assim, por exemplo, um argentino que tenha trabalhado 15 anos em Buenos Aires e contribuído com a previdência local e outros 20 anos no Brasil poderia computar o período inicial de sua carreira para requerer aposentadoria.

No plano dos acordos bilaterais, o Brasil mantém desde 1975 - com o Uruguai - e desde 1980 - com a Argentina - acordos na área de previdência que permitem a contabilização dos anos trabalhados para a obtenção dos benefícios. Com o Paraguai, o governo brasileiro tem um acordo semelhante somente para a prestação de serviços médicos aos trabalhadores contratados pela usina de Itaipu.

Em 1996, o Subgrupo de Trabalho responsável pelo tema envidou esforços e praticamente concluiu uma minuta que, se aprovada, deverá ser submetida ao Grupo Mercado Comum (GMC) para posterior implementação. Por ela, será consolidado, no âmbito do Mercosul, um acordo multilateral (englobando, portanto, todos os Países-Membros) que garanta a todos os trabalhadores do bloco cobertura previdenciária e contabilização do tempo de contribuição, mantendo as características dos sistemas de cada país.

Evidentemente, os direitos adquiridos ou em fase de aquisição pelos trabalhadores ou seus dependentes, quando estes se encontrarem em um dos países signatários, seriam preservados.

Desse modo, para que um estrangeiro (desde que oriundo de um dos países do Mercosul) comprove o período trabalhado, ao solicitar o benefício previdenciário, basta exibir a carteira de trabalho ou a documentação dos serviços prestados à empresa. Exemplificando: para que um trabalhador argentino passe a receber os benefícios no Brasil, basta a apresentação da carteira de trabalho ou a documentação dos serviços prestados.

Entretanto, o maior obstáculo até agora tem sido administrativo, não só no Brasil, mas também nos demais países do bloco. Isso se deve à brutal carência de profissionais qualificados, especialmente em assuntos do Mercosul. Aliás, pouquíssimos são os técnicos brasileiros que dominam o espanhol. A idéia é, o quanto antes, formar uma equipe (pelo menos bilíngüe) especializada nos assuntos do Mercosul. Felizmente, os quatro países do bloco têm consenso sobre a minuta do Subgrupo de Trabalho e estão empenhados em sua aprovação.

Sabe-se também que existe um consenso entre os países do bloco no sentido de que, para formar uma base jurídica comum, os legislativos nacionais teriam de ratificar cerca de 35 convenções da OIT.

Fechando o tema da seguridade social no Mercosul, os técnicos responsáveis pela harmonização dos sistemas de aposentadoria nos Países-Membros do Mercosul devem pautar seus trabalhos no sentido de simplificar e desburocratizar três aspectos:

- 1º) que o imigrante faça suas contribuições no país em que estiver trabalhando;
- 2º) que a aposentadoria seja paga por um só país, reiterando a importância de se facilitar a liberação dos valores;
- 3º) que o trabalhador que se deslocar de um para outro país deva poder usufruir, onde estiver, dos benefícios previdenciários a que tiver direito.

A HARMONIZAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS

O Tratado do MERCOSUL tem a mesma natureza jurídica do Mercado Comum Europeu. Objetiva a integração dos países, no sentido da expansão do mercado interno, da ampliação dos meios de produção, da circulação de riquezas. Com isso, pretende o transbordamento das perspectivas de crescimento, que deve ocorrer em harmonia, através das competições empresariais, elevando o nível de emprego, propiciando a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento social dos povos.

É efetiva a propensão dos Países-Membros pela afirmação de princípios informativos de uma estrutura tendente a um sistema de integração e, nesse sentido, são claras as disposições das Constituições dos quatro países integrantes do Mercosul, como bem acentua Amauri Mascaro Nascimento em seu artigo "A contribuição das revistas jurídicas para a unidade do sistema jurídico latino-americano" (*LTr* 61-04/443).

Contraopondo-se a esse entendimento, alguns autores vêem no Mercosul um ordenamento jurídico consistente e amplo, mas não equiparável à União Européia, uma estrutura provisória e não definitiva, assentada em um direito instituidor de formação gradativa no que se assemelha ao longo processo de consolidação da União Européia, carecendo de uma organização de poderes que, apesar de aperfeiçoada pelo Protocolo de Ouro Preto, não tem ainda maior efetividade mesmo porque a sua pirâmide normativa não dispõe da eficácia direta, própria do direito comunitário, para atuar com a mesma desenvoltura do direito europeu sobre Estados-Partes e pessoas.

Nesse caso, as suas diretivas mais se aproximam de orientações políticas, aprovadas em reuniões de cúpula dos chefes de Estado, seguidas de resoluções do Grupo Mercado Comum, mesmo porque a Comissão Parlamentar Conjunta que criou órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Partes tem por fim apenas acelerar procedimentos internos correspondentes nos Estados-Partes; não tem, assim, força legislativa dotada de efeito direto, de um parlamento comunitário. Assim sendo, as suas normas só têm validade se incorporadas ao direito interno pelos mecanismos nacionais, o que leva à conclusão, a que alguns autores chegaram: no Mercosul não há um direito comunitário, mas um direito internacional.

Como experiência jurisprudencial, o Mercosul tem apenas decisões de um Tribunal *ad hoc*, que não exerce as mesmas atribuições de um Tribunal Judicial.

As controvérsias entre os seus Estados-Membros sobre interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas em suas normas, seguem um procedimento, previsto pelo Protocolo de Brasília, que dá prioridade para as negociações diretas entre os Estados disputantes; não havendo acordo, qualquer das Partes pode pedir a atuação do Grupo Mercado Comum ao qual caberá expedir recomendações aos contendores, persistindo o impasse, a via de solução prevista é a arbitragem perante o tribunal *ad hoc* composto de árbitros integrantes de uma lista que os Estados elaboram; o laudo arbitral é irrecorrível. O mesmo procedimento é previsto também para litígios entre particulares.

A maioria dos estudiosos de prestígio tem sugerido para o Mercosul um sistema semelhante ao europeu, que lhe permitiria, com os atributos de uma organização comunitária, na esfera internacional, não depender dos órgãos judiciais internos dos Estados-Partes, bem como a criação de sua própria jurisprudência.

A criação de um órgão, nos moldes do Tribunal de Justiça europeu, é a proposta apresentada pelos doutrinadores.

Há outra distância assinalada pelos autores entre o Mercosul e a União Européia: a visão social desta. O Tratado de Assunção omitiu qualquer preocupação com as relações laborais. O Protocolo Adicional de Ouro Preto criou um Foro Consultivo Econômico-Social, mas é mero órgão de consulta. O Mercosul não aprovou, até agora, um documento com uma declaração formal de princípios de proteção ao trabalhador. Não há diretivas, no Mercosul, sobre direitos trabalhistas. A doutrina até agora elaborada é propositiva de diretrizes que poderiam ser fixadas.

Essas diretrizes seriam de dois níveis: primeiro, o dos princípios em uma Carta Social do Mercosul declarada em um Protocolo adicional, contendo preceitos gerais sobre direitos subjetivos dos trabalhadores e de suas organizações profissionais. Segundo, o normativo através da harmonização das leis trabalhistas dos países que integram o Mercosul, com base nos princípios declarados pela Carta Social e pelas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificados pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai.

A professora Lígia Maura Costa, em artigo intitulado “Os tribunais supranacionais e a aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos”, referente à palestra proferida em 20 de novembro de 1996 em Santa Maria, afirma que “a primazia do direito comunitário sobre os direitos nacionais não poderá ser efetiva a não ser que reconhecida pelos Estados-Membros”. É essa a condição básica em que se apóia o direito comunitário. Assim, toda regra comunitária seria beneficiada por uma certa primazia sobre as regras nacionais.

A esse título a questão que decorre é de se saber a que ponto os Estados integrantes do Mercosul estão dispostos a abandonar a noção clássica de soberania. De fato, tudo depende de qual a base de integração econômica desejada. Se o Mercosul tiver por objetivo alcançar uma união maior entre os povos do cone sul e de uma política comercial comum, o problema da soberania e da primazia do direito comunitário será facilmente resolvido, apesar de sua aparente complexidade. Entretanto, modificações importantes nos ordenamentos jurídicos internos dos respectivos países terão que ser realizadas. É certo que a construção de um mercado único do cone sul não poderá ser feita sem renegarmos algumas normas fortemente estabelecidas.

A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

Como bem adverte a ilustre professora Lúcia Maura Costa, para que o sistema institucional do Mercosul desenvolva-se de modo adequado, é preciso que funcione de acordo com um conjunto de regras que terão por objetivo regulamentar a forma como serão tomadas as decisões necessárias à consecução dos objetivos do Tratado de Assunção. Apesar de suas inerentes qualidades, esse Tratado apenas indica as regras do jogo, deixando ao intérprete dar a interpretação correta. É certo, porém, que a margem de manobra a ele concedida lhe permitirá fazer uma obra criadora.

A questão mais importante é de se saber quem desempenhará o papel de intérprete. Será ele um verdadeiro tribunal ou poderá um simples árbitro garantir a uniformidade necessária ao novo direito comunitário do Mercosul? A chave para essa questão fundamental pode ser obtida através de uma análise comparativa entre os aspectos positivos e negativos que podem suscitar a criação de um tribunal supranacional do Mercosul.

A referida autora cita entre os aspectos positivos a independência dos juízes, ou seja, a neutralidade do juiz é um elemento essencial, além de que devem gozar de estabilidade para que a independência possa ser garantida. Isso não quer dizer que devam ter cargos vitalícios. Muito pelo contrário.

Os mandatos devem ter prazos determinados. Na União Européia, por exemplo, o mandato é de 6 anos, sendo que um renovamento parcial da Corte ocorre a cada três anos. É necessário que seja assegurada a autonomia dos juízes e sua imparcialidade.

Por fim, é importante a criação de Câmaras especiais para decidir matérias determinadas, como acontece na União Européia.

Adverte a autora que para a consolidação de um processo de integração institucionalizado não bastam painéis de arbitragem *ad hoc*. Esse sistema funciona de modo conveniente quando não se tem a pretensão de alcançar uma integração institucional. Se a integração for a escolha do Mercosul, somente um tribunal supranacional poderá estruturá-lo juridicamente.

Quanto à nomeação dos juízes, deve ocorrer através do acordo comum dos Estados-Membros, fato que assegura a independência deles em relação ao país que os nomeou. Na opinião da referida autora, os juízes nomeados devem ter qualificação jurídica, embora não necessariamente qualificação jurisdicional, porque os juízes de um tribunal supranacional não necessitam de ter desempenhado o papel de juízes em seu próprio país. Basta que sejam pessoas competentes nos seus respectivos países.

Quanto à representatividade e legitimidade, acentua a autora que as decisões tomadas por um tribunal comunitário somente alcançarão seu objetivo se os Estados-Membros e seus cidadãos sentirem-se representados de modo uniforme. De fato, “a relação entre representatividade e legitimidade é tão importante para uma jurisdição internacional como o é para uma jurisdição nacional”.

Ainda, a existência de mecanismos de controle sobre as atitudes dos diferentes Estados-Membros, assim como a existência de meios eficazes para reprimir eventuais transgressões contribui para a legitimidade do sistema comunitário como

um todo. É certo que a credibilidade internacional de um mercado comunitário, isto é, do Mercosul no caso, pode ser menor, se o controle da aplicação do direito comunitário for exercido exclusivamente pelas mãos dos Estados-Membros. Nessa perspectiva, a criação de um tribunal supranacional emerge quase que naturalmente.

Quanto à relação entre direito comunitário e direitos nacionais, é importante uma certa interligação entre ambos, mas os poderes conferidos a um tribunal supranacional podem e devem ultrapassar àqueles dos tribunais nacionais.

Outro aspecto positivo é o da segurança jurídica, que ocupa um lugar muito importante na jurisprudência comunitária, seja sob a forma de princípio geral formulado e invocado como tal, seja sob tal ou tais expressões tecnicamente precisas, construídas, por sua vez, como princípio geral. Outros princípios ainda podem ser citados, tais como o princípio da legalidade e o princípio geral do controle jurisdicional. Esses elementos se completam e se reforçam mutuamente, favorecendo a criação de um tribunal supranacional.

Há que se observar ainda que há princípios gerais dos Estados-Membros que podem ser aplicados pelo tribunal supranacional por serem comuns, como os consagrados pela Corte de Justiça da União Européia, tais como: os princípios da igualdade perante a regulamentação econômica; o princípio da distinção entre impostos, taxas e contribuições de melhoria; o princípio do enriquecimento sem causa; o princípio da responsabilidade extracontratual por danos resultantes de atos normativos; o princípio da confidencialidade entre as correspondências trocadas entre advogados e seus clientes, entre outros.

Finalmente, entre os aspectos positivos enumerados por Lígia Maura Costa está o da execução obrigatória pelos Estados-Membros cuja aplicabilidade direta tão simples na teoria não é de fácil aplicação na prática. Assim, muitas decisões proferidas por um eventual tribunal supranacional do Mercosul poderão tornar-se folhas mortas, caso não haja um mecanismo eficaz para impor ou pelo menos sancionar os Estados-Membros pelo não cumprimento das decisões da Corte. Isso, contudo, sem que a soberania do Estado-Membro possa ser fortemente abalada.

Quanto aos aspectos negativos, resulta a questão preliminar: até que ponto os países integrantes do Mercosul estão dispostos a limitar sua soberania em prol de um processo de integração? É certo que a criação de um tribunal supranacional é um indício forte de uma vontade positiva desses países. A criação de um tribunal supranacional e, por via de consequência, de um direito comunitário, é incompatível com a liberdade que os Estados-Membros poderiam reservar-se. Entretanto, a limitação da soberania dos Estados-Membros necessita de uma ação política e geoeconômica coerente. Além do mais, como pontua a ilustre Professora, a tradição dos direitos desses países, em especial o direito brasileiro, não demonstra uma tendência a acatar limitações à sua soberania.

Outro aspecto negativo seria o da legitimidade relativa dos tribunais supranacionais pois, embora o papel social das Cortes e/ou Tribunais confira uma certa legitimidade às decisões oriundas desses órgãos, é certo também que essa legitimidade não é absoluta. Ela depende basicamente do modo como esse tribunal desenvolve o seu papel. Se ele entregar-se totalmente ao poder ou então se sua equidade ou legitimidade for colocada em prova, seu prestígio certamente ficará

abalado. O critério da legitimidade é que explica porque os litigantes têm tendência a aceitar as decisões proferidas, mesmo quando essas lhe são desfavoráveis.

A criação de um tribunal igualitário é uma questão importante a ser resolvida, tendo em vista a diversidade de tamanho, economias e mercados dos países integrantes do Mercosul. Até que ponto os Estados-Membros do Mercosul estão dispostos a respeitar essa noção de igualdade, fundamental para a instauração de um tribunal supranacional e de um processo maior de integração econômica?

Finalmente, como aspecto negativo há os limites necessários à aplicação do direito comunitário pois, por mais importante que seja a aplicação automática das decisões de um tribunal supranacional numa área de integração econômica, seus efeitos podem ser nefastos na ausência de uma certa limitação de competência. Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que se pensa na criação de um tribunal supranacional deve-se também examinar quais serão os seus limites de competência.

CONCLUSÃO

Não resta dúvida de que são os governos que determinam o ritmo do processo de integração. Esse processo depende da convergência das prioridades dos Estados. Se há divergências, o processo de integração seguirá um ritmo mais lento, podendo inclusive ser interrompido. De fato, é necessário decidir uma questão institucional, para que o Mercosul possa desenvolver-se da forma em que foi concebido. O fato de se cogitar sobre a criação de um tribunal supranacional já é um ponto de partida crucial numa longa e contínua jornada. Se a escolha for a de um sistema jurídico onde as regras serão subordinadas a todos os Estados-Membros, em igualdade de condições, a criação de um tribunal nacional é uma consequência natural.

Não basta, contudo, como bem adverte a professora Lígia Maura Costa, apenas a criação de um tribunal supranacional. Outras instituições são também importantes para a articulação comunitária num processo global de integração regional.

Há também que se ressaltar a importância da participação das Universidades na causa do desenvolvimento latino-americano.

Várias Universidades localizadas nos países signatários abraçaram a causa do Tratado de Assunção e para isso vêm promovendo estudos, debates, seminários, e um número cada vez maior de produção literária.

No Brasil, Universidades do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Pernambuco e outros Estados mobilizaram-se nesse sentido, prestando, sem dúvida, um inestimável serviço à causa do povo latino-americano.

Há que se ressaltar o empreendimento do Instituto das Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sobretudo através dos artigos publicados pelas suas revistas semestrais; da Universidade de São Paulo, pelo seu Instituto de Estudos Avançados, que vem editando uma série denominada Coleção Documentos - Série A Integração Regional e o MERCOSUL.

O Instituto Latino-Americano (ILAM) vem desenvolvendo trabalho da maior importância para unificação, desenvolvimento e integração do continente.

Cursos e outros eventos destinados à formação de uma consciência latino-americana e incorporação de setores cada vez mais amplos da sociedade civil no processo de integração da América Latina vêm sendo realizados, em colaboração com entidades locais ou especializadas, como o Grupo Brasileiro do Parlamento Latino-Americano, USP, UNICAMP, UNB, PUC-SC, UFRGS, CLAT (Confederação Latino-Americana de Trabalhadores). Instituto de Engenharia, Universidade Cândido Mendes, além de palestras e debates em escolas, sindicatos, e outras instituições, programas de TV, rádio e artigos de imprensa.

Os problemas gerados pela formação de blocos econômicos não são apenas quanto à diversidade de legislação, da economia, de práticas comerciais, de idioma.

No caso dos profissionais liberais, as diferentes legislações de regulamentação e denominação das respectivas profissões, no campo de atuação e formação universitária, geram dificuldades para o exercício de suas atividades quando optam por outro país do MERCOSUL.

Outras situações também ocorrem durante o processo de implementação. Há necessidade de harmonização de normas e procedimentos contábeis, terminologia lingüística, critérios de valor e formação de preços, de ética profissional, políticas psicossociais, de segurança continental, de ecologia e de preservação do meio ambiente, energéticas e de desenvolvimento científico e tecnológico, de propriedade industrial, intelectual e direitos autorais e no que se refere à plataforma continental, à Antártica, etc.

O presente estudo limitou-se às questões sociais, particularmente, no campo do trabalho e da aplicação do direito comunitário.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES DE PAULA, J. Dados básicos comparados nas relações de trabalho do MERCOSUL, *Revista LTr*, v. 59, n. 9, setembro, São Paulo, 1994.
- BARROS, Cássio Mesquita. *A Harmonização dos Direitos Individuais e o MERCOSUL*, LTr, 61-05/597, 1997.
- COSTA, Lígia Maura. Os tribunais supranacionais e a aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos, *in: Direito Comunitário do Mercosul*, Livraria do Advogado Editora, Série Integração Latino-Americana, Porto Alegre, 1997.
- GARCIA JÚNIOR, Armando Álvares. *O Direito do Trabalho no Mercosul*, LTr, São Paulo, 1997.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Aspectos econômicos do MERCOSUL, *in: Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 39, v. 1, jan./jun./1996, pp. 24-25.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *A Contribuição das Revistas Jurídicas para a Unidade do Sistema Jurídico Latino-americano*, LTr, 61-04/443, 1997.

- NORRIS, Roberto. *Livre Circulação de Trabalhadores em um Contexto de Integração Regionalizada*, LTr, 63-03/327, 1999.
- SANTOS, Roberto A. O. Perspectivas do Mercosul: direito social do Tratado de Assunção, *in: Trabalho & Processo n. 1-6/94*, resumido por Carlos Alberto de Noronha, Synthesis - Direito do Trabalho Material e Processual - Órgão Oficial do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, São Paulo: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, n. 20/95, p. 32.
- SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. *Harmonização do Direito Individual do Trabalho no MERCOSUL*, LTr, 61-05/583, 1997.
- TEIXEIRA FILHO, João de Lima. MERCOSUL e as relações de trabalho, *in: Trabalho & Processo n. 2-9/94*, resumido por Marcos Schwartzman, Synthesis - Direito do Trabalho Material e Processual - Órgão Oficial do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, São Paulo: Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, n. 20/95, p. 35.
- TOURON, Ramon Castro. *A Questão da Harmonização das Normas de Direito do Trabalho, o Chile e o MERCOSUL*, LTr, 61-11-1461, 1997.
- VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*, LTr, São Paulo, 1998.