



Caminhos para a integração social no MERCOSUL no contexto do regionalismo do século XXI

Juliane Caravieri Martins
Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Doutora pelo PROLAM/USP
Doutora em Direito Político e Econômico pela
Universidade Presbiteriana Mackenzie
Mestra em Direito Constitucional pela PUC/SP
e-mail: jcaravieri@direito.ufrj.br

Resumo: Na América Latina está em desenvolvimento, no limiar do século XXI, o regionalismo pós-liberal que busca a inclusão de questões sociais, culturais e políticas nos processos de integração, influenciando blocos regionais como a UNASUL – União de Nações Sul-Americanas, a ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América e o MERCOSUL – Mercado Comum do Sul. Nesse contexto, a integração regional mercosulista não pode mais se limitar a questões comerciais, devendo incluir em sua agenda temas sociais e laborais que também estão envolvidos no projeto integracionista, no intuito de reduzir as assimetrias do desenvolvimento.

Palavras-chave: América Latina; regionalismo; integração social; MERCOSUL.

Resumen: En América Latina está en desarrollo en el siglo XXI, el regionalismo post-liberal que tiene por objeto la inclusión de factores sociales, culturales y políticos en los procesos de integración que influyen en bloques regionales como UNASUR - Unión de Naciones Sudamericanas, ALBA - Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el MERCOSUR - Mercado Común del Sur. En este contexto, la integración regional mercosulina no puede limitarse a las cuestiones comerciales, debe incluir en su agenda asuntos sociales y laborales que también están involucrados en el proyecto integracionista con el fin de reducir las diferencias de desarrollo.

Palabras claves: América Latina; regionalismo; integración social; MERCOSUR.

Introdução

A criação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL foi impulsionada durante a década de 1980 pelo processo de redemocratização dos países latino-americanos, encerrando longo período de ditaduras militares e originou-se, em meio a esta conjuntura, de negociações entre o Brasil e a Argentina. Em 26 de



março de 1991, com a adesão do Paraguai e do Uruguai ao grupo, houve a assinatura do *Tratado de Assunção* que se constituiu no seu marco jurídico-institucional.

Sob o amparo do regionalismo aberto incentivado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o MERCOSUL assumiu, desde sua criação, a característica de aliança comercial com vistas a dinamizar a economia regional, tendo o desafio de sua conversão, em longo prazo, em mercado comum com a implantação da livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais.

Entretanto, o regionalismo aberto, centrado basicamente em questões de cunho comercial para os blocos de integração, apresentou esgotamento a partir do final do século XX, estando em desenvolvimento no limiar do século XXI o regionalismo pós-liberal o qual busca a inclusão de aspectos sociais, culturais e políticos na agenda da integração regional. Este regionalismo já se consubstancia numa realidade na América Latina, pois influenciou projetos integracionistas criados sob seu marco: a UNASUL – União de Nações Sul-Americanas e a ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

Sob a influência do regionalismo pós-liberal, o bloco mercosulista estaria caminhando também para a ampliação de sua agenda social? É preciso analisar se atualmente o MERCOSUL está buscando uma integração mais ampla direcionada para as questões sociais em detrimento dos aspectos estritamente comerciais.

Assim, esta análise dividiu-se em duas partes. Primeiramente, buscou-se compreender o regionalismo pós-liberal que despontou na América Latina no limiar do século XXI. Posteriormente, centrou-se a análise no MERCOSUL, no intuito de verificar se está (ou não) ocorrendo o desenvolvimento de uma integração social no bloco.

O presente estudo objetivou contribuir para o aperfeiçoamento das discussões sobre os processos de integração regional na América Latina que, certamente, irão se aprofundar nas próximas décadas.

A América Latina e o Regionalismo Pós-Liberal No Século XXI

A ideia de promover a integração regional entre os países latino-americanos não é algo recente, mas remonta à época em que eles foram colônias de exploração das metrópoles portuguesa e espanhola, mais especificamente a partir do final do século XVIII quando eclodiram os movimentos de



independência os quais foram influenciados por José Antonio de la Santísima Trinidad Simón Bolívar y Palacios (1783-1830) e José Julián Martí y Perez (1853-1895), considerados os Pais da independência latino-americana e responsáveis pela construção de um pensamento político latino-americano em prol do ideal da América Latina unida (CASTRO, 2011, p. 51-72).

Entretanto, este ideal de Simón Bolívar e José Martí não predominou nos processos de independência que eclodiram na América hispânica a partir do século XIX, havendo a fragmentação da região em vários Estados republicanos independentes entre si, subdesenvolvidos e dependentes economicamente das antigas metrópoles europeias e, a partir do século XX, dos Estados Unidos da América. O passado de colônias de exploração da América Latina desencadeou a formação de economias subdesenvolvidas que, no século XX, caracterizaram-se por uma industrialização tardia em alguns países e, em outros, por uma economia ancorada no modelo agrário exportador, havendo impactos diferenciados nos processos de desenvolvimento e crescimento econômicos.

Nesse contexto, a construção do regionalismo latino-americano para a superação das desigualdades econômicas e sociais oriundas desse passado colonial passará por fases ou etapas que a literatura das relações internacionais e econômicas denominou de “velho regionalismo”, “novo regionalismo” ou “regionalismo aberto” e, mais recentemente, “regionalismo pós-liberal” ou “regionalismo pós-hegemônico”.

Na consolidação do “velho regionalismo”, foi primordial o pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 25 de fevereiro de 1948 pelas Nações Unidas, o qual se alicerçou basicamente nas seguintes diretrizes analíticas (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 13-68): enfoque histórico-estruturalista baseado na ideia de relação centro-periferia; análise da inserção internacional, principalmente no comércio, da América Latina; análise das condicionantes estruturais internas de cada país e estudo das necessidades e possibilidades de ação estatal em cada país para superar o subdesenvolvimento. A CEPAL em seus primeiros tempos possuiu como expoentes Raúl Prebisch e Celso Furtado os quais buscaram compreender o subdesenvolvimento latino-americano a partir de suas raízes históricas que culminaram com o estabelecimento de relações entre países centrais e periféricos no comércio mundial.

A fase seguinte no regionalismo latino-americano denominou-se “regionalismo aberto”, sendo constituído de novas teorizações políticas e econômicas que fundamentariam a integração regional na América Latina, sendo assim entendido:



[...] denomina-se “regionalismo aberto” o processo que surge ao serem conciliados dois fenômenos [...]: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da liberalização comercial em geral. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas.

21. O que diferencia o regionalismo aberto da abertura e da promoção indiscriminada das exportações é que ele inclui um ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região.

22. Um objetivo complementar é fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e do Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos. (CEPAL, 2000, p. 945-946)

Sob a influência desse regionalismo aberto, haverá a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, em 26 de março de 1991, pelo “Tratado de Assunção”. Sob o amparo do regionalismo aberto, a integração regional passou a ser conduzida não apenas pelos Estados, como aconteceu no velho regionalismo, mas também pelos agentes privados responsáveis pelas relações produtivas e tecnológicas, havendo um processo autônomo de integração via estratégias empresariais que demandaria ações mais específicas no contexto da globalização econômica (BRAGA, 2002).

O regionalismo aberto foi impulsionado pela onda neoliberal que se consolidou na ordem internacional e impactou nas estratégias econômicas e políticas adotadas pelos Estados, sobretudo por influência do “Consenso de Washington”. Esta situação acabou por fortalecer os acordos bilaterais entre os países latino-americanos e os Estados Unidos (acordos Norte-Sul) ou com a União Europeia em detrimento de acordos regionais na América Latina (acordos Sul-Sul), solapando o desenvolvimento regional dos blocos latino-americanos (SERBIN *et. al.*, 2012, p. 28-29).

A integração regional essencialmente direcionada para aspectos comerciais negligenciou as assimetrias estruturais e o *déficit* social que se acentuou nos países da América Latina ao longo da década de 1990. Ademais, as crises econômicas mundiais que se seguiram a partir dos anos 2000, em especial nos chamados países emergentes, acentuaram os efeitos perversos da globalização econômica excludente e neoliberal, aprofundando as desigualdades sociais e regionais nos países latino-americanos.



Nesse diapasão, inicia-se na América Latina um “giro à esquerda no âmbito político” (MENDONÇA JÚNIOR, 2014, p. 20) a partir da ascensão ao poder de governos mais alinhados com a esquerda, destacando-se: Venezuela (1998), Brasil (2002 e 2006), Argentina (2003, 2008 e 2011), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011) os quais rejeitaram as medidas de ajuste propostas pelo Consenso de Washington, buscando maior inserção social dos povos, notadamente a partir do reposicionamento de indígenas e camponeses, almejando a redefinição das ações e políticas estatais a serem adotadas buscando maior desenvolvimento econômico com equidade social.

Esta nova fase do regionalismo latino-americano ganhou evidência no limiar do século XXI a partir da ascensão de governos de esquerda ao poder na América Latina (“giro à esquerda” ou “Onda Rosa”), tendo significativo impulso após a “V Cúpula das Américas” ocorrida em Cartagena, na Colômbia, em abril de 2012. Este regionalismo do século XXI possui algumas especificidades, segundo Serbin *et. al.* (2012, p. 11-12):

*A diferencia de la década precedente, signada por la narrativa neoliberal asociada al llamado “Consenso de Washington”, junto con la reducción del rol del Estado a favor de un protagonismo de los actores del mercado, la década actual se ha caracterizado, de acuerdo a algunos análisis, por tres “retornos” distintivos, el “retorno” a un fortalecimiento del Estado; el “retorno” a la politización de las relaciones regionales, y el “retorno” a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social y de una serie de políticas consecuentes por parte del Estado, tanto en el ámbito específicamente social como en las esferas económica y política. Más allá de los efectos domésticos de estas transformaciones, los tres “retornos” han dado lugar a una reconfiguración de la arquitectura y de los contenidos del regionalismo en el marco de una nueva fase de integración y de construcción de una identidad regional frente a los cambios acaecidos en el ámbito global. Tal vez un elemento paradigmático de estas transformaciones sea la creciente percepción, por parte de los gobiernos de la región, del tránsito del sistema internacional de un mundo unipolar a un mundo multipolar en gestación, sacudido, sin embargo, en el marco de este proceso, por una serie de shocks sin precedentes, que no han sido anticipados ni previstos por parte de los organismos multilaterales y de los actores estatales más poderosos del sistema internacional. Estos procesos, distintivos de la primera década del actual milenio, han generado un nuevo entorno internacional y han dado lugar a un debate sobre las características del nuevo regionalismo en América Latina y el Caribe, en función de calificaciones, algunas de ellas polémicas, de la existencia de una fase **post-liberal, post-neoliberal, post-comercial, o incluso, post-hegemónica** del regionalismo latinoamericano. (grifo nosso)*

Assim, vislumbrou-se a necessidade de ampliação da agenda integracionista além dos aspectos meramente comerciais e econômicos para incluir outras temáticas, tais como: a cultura, a ciência e a



tecnologia, cooperação em matéria de segurança e defesa, questões sociais que envolvem a multiculturalidade dos povos, integração na infraestrutura, financeira, jurídica e de produtividade etc.

Sob os auspícios do regionalismo pós-liberal, foram constituídos novos projetos integracionistas na América Latina, a saber: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) criada em 2004 como um ambicioso esquema de articulação política e econômica em contraposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); a criação, em 2008, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) cujo objetivo é construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos; a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) criada em 2010 almeja a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política em diversas áreas, tais como: segurança alimentar e nutricional e erradicação da fome e da pobreza, agricultura familiar; educação e cultura; ciência, tecnologia e inovação; infraestrutura; energia; meio ambiente etc.

Esses blocos de integração regional excluem explicitamente os Estados Unidos e o Canadá, demonstrando a crescente autonomia da região latino-americana nas suas políticas desenvolvimentistas, em especial após os incidentes terroristas ocorridos no 11 de setembro de 2001, além de maior preocupação com os aspectos sociais envolvidos nesses processos no intuito de alcançar a integração social na América Latina a qual não pode mais ficar relegada a um segundo plano.

Portanto, o regionalismo pós-liberal já se consubstancia numa realidade na América Latina em contraposição ao regionalismo aberto de cunho neoliberal, impactando nos projetos integracionistas criados sob sua influência, como é o caso da UNASUL, da ALBA e da CELAC, e também outros blocos regionais que já existiam antes de sua vigência.

Perspectivas para a Integração Social no MERCOSUL

Apesar da importância da integração econômica para a dinamização do comércio internacional e dos mercados regionais com a livre circulação de mercadorias, pessoas e fatores de produção no bloco, este processo, na atualidade, não pode ficar adstrito apenas às questões comerciais e econômicas, sendo necessário a sua expansão para outras áreas: a jurídica, a política e a social que devem estar envolvidas no projeto integracionista. Acerca da integração social na América Latina, Wanderley (2013, p. 738-739) preleciona:



[...] *sem a resolução efetiva da questão social* (que inclui: relações capital-trabalho, exclusão social, desigualdades, privatização das políticas públicas, violência, etc.), o processo de integração regional padece de substantividade, e a democracia não se sustenta. [...] Uma parte significativa de setores sociais, e mesmo de analistas, questionam e criticam as possibilidades de uma efetiva integração, dada a realidade concreta do continente. Nos cerca de 594 milhões de latino-americanos, pelos dados da Cepal em 2011, 183 milhões são pobres e 7 milhões indigentes. No PEA, estão quase 277 milhões, sendo 164 homens e 113 mulheres. Houve um crescimento no emprego formal: 51 milhões. Se o desemprego girava em torno de 10,4 milhões, em 2000, constam 7,6 milhões, em 2010. A população urbana cresce, com cerca de 79,3%. Os 20% mais ricos se apropriam 19,3 vezes a mais da riqueza e da renda, comparativamente aos 20% mais pobres. Outros indicadores, de analfabetismo, saúde, habitação, violência sustentam as desigualdades sociais e os níveis de pobreza das populações. (grifo do autor)

Sob a influência do regionalismo aberto, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)¹ assumiu, desde sua criação pelo “Tratado de Assunção” (1991) assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a condição de aliança comercial com vistas a dinamizar a economia regional, tendo o desafio de sua conversão, em longo prazo, em mercado comum com a implantação da livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais.

Atualmente, este bloco se encontra no grau de integração econômica de uma **União Aduaneira imperfeita** que contempla uma Tarifa Externa Comum (TEC) frequentemente relativizada por várias exceções que se renovam periodicamente, em especial no caso de bens de capital e de tecnologia da informação. Porém, a Argentina e o Brasil buscam resguardar mais seus interesses particulares no comércio sub-regional e internacional ao invés de acordos comerciais mais benéficos à integração mercosulista.

Ao longo de sua existência, além do Tratado de Assunção, o MERCOSUL obteve a aprovação por seus Estados-Partes de outros pactos sub-regionais, tais como: o Protocolo de Ouro Preto (1994) que dispôs sobre a estrutura institucional do bloco, conferindo-lhe personalidade jurídica de Direito Público Internacional; o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile (1998), reforçando a proposta do “MERCOSUL Democrático” com a integração econômica; o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias (2002) que substituiu o Protocolo de Brasília (1991) e criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) para julgar através da arbitragem, em nível recursal, as decisões

¹ Em 04 de julho de 2006, a República Bolivariana da Venezuela assinou o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, integrando definitivamente o bloco em 12 de agosto de 2012. Em 07 de dezembro de 2012, o Estado Plurinacional da Bolívia também assinou o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, estando em curso o processo para adquirir a condição de Estado-parte.



proferidas pelos tribunais *ad hoc* em primeira instância, analisando, especialmente, controvérsias de cunho comercial etc.

Não se pode olvidar da importância do MERCOSUL para a integração regional latino-americana, pois este processo não deve mais ficar adstrito apenas às questões econômicas, sendo imperiosa sua expansão para a seara social em consonância com a nova “onda” do regionalismo que se fortalece na América Latina neste limiar do século XXI.

Sob a influência do regionalismo pós-liberal, o bloco mercosulista está buscando a *ampliação de sua agenda social*, pois houve a criação, em 2005, do **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)** a fim de financiar projetos para melhorar a infraestrutura da região, impulsionando a produtividade econômica dos Estados-Partes e o desenvolvimento social; em 2007, foi criado o **Instituto Social do MERCOSUL – ISM** (Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 03/07) com sede em Assunção no Paraguai²; criação, em 2009, do **Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL - IPPDH** (Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 14/09) com sede em Buenos Aires na Argentina³; criação, em 2010, da **Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS)** (Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 65/10) com sede em Montevidéu no Uruguai⁴ e, no intuito de fortalecer a democracia e a participação política na região, criou-se, em 2005, o **Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)**⁵.

O bloco mercosulista está buscando a ampliação de sua agenda à luz do regionalismo pós-liberal, pois, este novo modelo de integração regional alimenta “tanto projetos como a criação de um fundo de convergência estrutural (o FOCEM, criado recentemente), iniciativas e debates, em geral nada elucidativos, em torno da ‘complementação de cadeias produtivas’ em escala sub-regional e propostas de ampliação da agenda de integração para incluir dimensões sociais, culturais, políticas, etc.” (MOTTA e RÍOS, 2007, p. 19).

Há vozes (GARCIA, 2001, p. 16-23) defendendo há muito tempo que o MERCOSUL deve se constituir num processo de integração regional mais amplo que ultrapasse os aspectos puramente

² O ISM é uma instância regional técnica de investigação de políticas sociais.

³ O IPPDH tem como funções principais a cooperação técnica, a investigação, a capacitação e o apoio na coordenação de políticas regionais dos direitos humanos.

⁴ O UPS tem como objetivo consolidar e aprofundar a participação das organizações e dos movimentos sociais da região.

⁵ Em funcionamento em Montevidéu, desde 2007, o PARLASUL já possui estrutura institucional (Mesa Diretiva, Secretaria Parlamentar, Secretaria Administrativa, Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social, bem como pode constituir comissões permanentes e temporárias), competências e funções atribuídas pelo Protocolo Constitutivo e seu funcionamento é regido por um Regulamento Interno.



comerciais. Entretanto, apesar de possuir vinte e cinco anos de existência, o MERCOSUL caminhou lentamente em relação à integração social e à cidadania inclusiva e participativa.

Quando se analisa a integração social nas relações de trabalho, não se vislumbram significativos avanços no MERCOSUL, pois **inexiste até o presente momento** políticas públicas comuns e articuladas entre os Estados-Partes orientadas para o fomento ao trabalho, a proteção ao desemprego e aos trabalhadores migrantes. Também estão **ausentes normas trabalhistas comuns** no bloco e não houve a harmonização das legislações trabalhistas já existentes nos Estados-Partes.

Foi aprovada, em 10 de dezembro de 1998, a **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL** que não foi firmada na condição de tratado internacional e nem incorporada às ordens jurídicas internas dos Estados-Partes. Desse modo, ela não possuía força normativa vinculante e coercitiva para os Estados mercosulistas, não se inserindo entre suas fontes jurídicas (artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto - POP⁶), prejudicando sua aplicabilidade.

Na 48ª Cúpula Social do MERCOSUL, ocorrida em Brasília, houve a aprovação, em 17 de julho de 2015, de uma **Nova Declaração Sociolaboral** para o bloco, atualizando a Declaração de 1998. Dentre os principais avanços, a nova Declaração estabeleceu a possibilidade de realização de acordos coletivos de trabalho no bloco e o reconhecimento do direito de greve, possuindo a seguinte estrutura (MERCOSUL (d), 2016):

- **Capítulo I – Princípios Gerais**, contendo o artigo 1º que define empregado/trabalhador e empregador; o artigo 2º que apresenta o trabalho decente (os Estados-partes se comprometeriam a por em prática políticas ativas de trabalho decente e pleno emprego produtivo) e o artigo 3º que trata de empresas sustentáveis.
- **Capítulo II - Direitos Individuais**, assim elencados: artigo 4º - não discriminação; artigo 5º - igualdade de oportunidade e de tratamento entre homens e mulheres; artigo 6º - igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores com deficiência; artigo 7º - trabalhadores migrantes e fronteiriços; artigo 8º - eliminação do trabalho forçado ou obrigatório; artigo 9º - prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente; artigo 10º – direitos dos empregadores; artigo 11º - jornada de trabalho não superior a oito horas diárias; artigo 12º - descanso, férias e dias de feriados; artigo 13º - licenças remuneradas e não remuneradas; artigo 14º - remuneração e artigo 15º - proteção contra a demissão.

⁶ Art. 41 - As fontes jurídicas do MERCOSUL são: I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do MERCOSUL, adotadas deste a entrada em vigor do Tratado de Assunção (MERCOSUL, b, 2016).



- **Capítulo III – Direitos Coletivos:** inicia-se com o 16º artigo que trata da liberdade sindical; o 17º artigo disciplina a negociação coletiva; o 18º artigo trata da greve, o 19º artigo disciplina a promoção e o desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição dos conflitos e o artigo 20º trata do diálogo social, instituindo mecanismos de consulta permanente entre os representantes de empregadores e trabalhadores, bem como entre as próprias organizações.
- **Capítulo IV – Outros Direitos:** o artigo 21º trata da centralidade do emprego nas políticas públicas; o artigo 22º disciplina o fomento ao emprego; o artigo 23º trata da proteção dos desempregados; o artigo 24º dispõe acerca da formação profissional para trabalhadores empregados e desempregados; o artigo 25º disciplina a saúde e a segurança no trabalho; o artigo 26º cuida da inspeção do trabalho e, finalmente, o artigo 27º tutela a seguridade social.

Apesar do significativo avanço que esta “nova” Declaração Sociolaboral poderá imprimir às relações jurídicas trabalhistas firmadas no bloco, ela também não possui força coercitiva e vinculante de tratado internacional, mantendo a mesma condição jurídica da Declaração de 1998, podendo apresentar os mesmos efeitos inócuos no mundo laboral de sua predecessora, logo, era preciso ter avançado mais neste aspecto.

Pontualmente no bloco, há o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, aprovados pela Decisão nº 19/97 do CMC, e o Acordo sobre Residência de Nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile, aprovado pela Decisão nº 28/02 do CMC⁷, que podem ter impactos mais positivos quando se pensa numa integração social.

Este Acordo Multilateral de Seguridade Social entrou em vigor a partir de junho de 2005, assegurando os mesmos direitos e obrigações perante a Previdência Social aos trabalhadores, incluindo seus familiares, que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados-Partes do MERCOSUL. Desse modo, as contribuições previdenciárias vertidas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos Estados signatários do acordo, irão se acumular como se tivessem sido realizadas num mesmo país. O artigo 7º desse acordo prevê a totalização dos períodos de seguro ou de contribuição, logo, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos em quaisquer Estados-Partes serão

⁷ O Conselho do Mercado Comum (CMC) é órgão superior de decisão do MERCOSUL que tem como objetivos a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Tratado de Assunção, no intuito de possibilitar a constituição final do mercado comum. Ele é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia dos Estados-Partes. As “Decisões” (ato normativo) do CMC serão obrigatórias para os Estados-Partes desde que sejam incorporadas ao seu ordenamento jurídico interno através dos procedimentos previstos em suas Constituições.



considerados para a concessão dos benefícios previdenciários por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no regulamento administrativo.

Por seu turno, o “Acordo sobre Residência de Nacionais” foi assinado, em 2002, na Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL e ratificado pelos Estados-Partes, estando em vigor. Ele permite que o nacional de um dos Estados-Partes do MERCOSUL, que deseje residir noutro Estado-parte, obtenha uma residência legal temporária de até dois anos mediante a comprovação de sua nacionalidade e a apresentação de alguns documentos às autoridades migratórias, tais como: passaporte válido, cédula de identidade ou certificado de nacionalidade expedido pelo agente consular do país de origem, certidão negativa de antecedentes judiciais e criminais no país de origem, certidão de nascimento e comprovação do estado civil da pessoa etc. Logo, a nacionalidade de um dos países do bloco é o critério primordial para a concessão da residência legal que permita a pessoa trabalhar e estudar. A residência temporária também poderá ser transformada em permanente se forem atendidos os critérios da autoridade migratória do país de recepção.

Em 16 de dezembro de 2010, foi aprovado o “Estatuto da Cidadania” pela Decisão nº 64/10 do CMC com vistas a estabelecer um plano de ação progressivo para a implementação de direitos fundamentais para os nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL, constando em seu artigo 3º o Plano de Ação:

- a) **Circulação de Pessoas:** estabelece a simplificação de trâmites e procedimentos de controle migratório, bem como a harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios;
- b) **Fronteiras:** contempla a implementação e ampliação gradual das Áreas de Controle Integrado, bem como a revisão do Acordo de Recife e do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas;
- c) **Identificação:** institui a harmonização das informações para a emissão de documentos de identificação nos Estados-partes do MERCOSUL e a inserção da denominação “MERCOSUL” nas cédulas de identidade nacionais;
- d) **Documentação e Cooperação Consular:** estabelece a ampliação dos casos de dispensa de tradução, consularização e legalização de documentos e a ampliação dos mecanismos de cooperação consular;
- e) **Trabalho e Emprego:** prevê a revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, o fortalecimento do funcionamento da Comissão Sociolaboral e do Observatório do Mercado de Trabalho, bem como o desenvolvimento de diretrizes sobre emprego e planos regionais em matéria de trabalho;
- f) **Previdência Social:** contempla a integração dos cadastros de informações previdenciárias e trabalhistas dos Estados-partes e o estabelecimento de um Programa de Educação Previdenciária do MERCOSUL;



- g) **Educação:** contempla a simplificação dos trâmites administrativos para efeitos da equivalência de estudos e títulos de ensino superior com o aprofundamento do Sistema ARCU-SUL e a criação de um Acordo-Quadro de Mobilidade entre estudantes, professores e pesquisadores;
- h) **Transporte:** contempla a criação de um sistema de consultas sobre informações veiculares acessível às autoridades competentes dos Estados-Partes e a definição da Patente MERCOSUL;
- i) **Comunicações:** compreende ações que visam a favorecer a redução de preços e tarifas para comunicações entre os Países do MERCOSUL, bem como a extensão do tratamento local para serviços de telecomunicações sem fio em zona de fronteira;
- j) **Defesa do Consumidor:** contempla a criação de um Sistema MERCOSUL de Defesa do Consumidor, composto por um sistema informações, capacitação e a criação da norma MERCOSUL aplicável a contratos internacionais de consumo;
- l) **Direitos Políticos:** estabelece a necessidade de avaliar as condições para avançar progressivamente no estabelecimento destes direitos em favor dos cidadãos de um dos Estados-partes do MERCOSUL que residam em outro Estado-Parte de que não sejam nacionais, incluindo a possibilidade de eleger parlamentares do MERCOSUL. (MERCOSUL (a), 2016)

Portanto, o “**Estatuto da Cidadania**” objetiva a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL e a igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação (artigo 2º da Decisão nº 64/10 do CMC), porém, na realidade, este processo ainda não avançou muito.

Tais entraves não são exclusivos do MERCOSUL, mas vem se repetindo com frequência no contexto dos processos de integração regional em função do significativo impacto da globalização econômica e da adoção de ações e políticas neoliberais em nível mundial a partir da década de 1990, por influência do Consenso de Washington, havendo um “esquecimento” ou mesmo um descaso com o respeito, a promoção e a realização dos direitos humanos, principalmente dos direitos sociais.

Conclusão

Os tempos atuais impõem novas reflexões para se avançar mais na tutela dos direitos humanos e da dignidade humana, com fundamento numa cidadania mais inclusiva e participativa, envolvendo as minorias étnicas e culturais, os indivíduos socialmente excluídos da sociedade e os trabalhadores hipossuficientes ante o capitalismo global excludente, principalmente na integração regional na América Latina.



No limiar do século XXI, está em evidência o regionalismo pós-liberal que, a partir da ascensão de governos de esquerda ao poder na América Latina (“giro à esquerda” ou “Onda Rosa”), propõe o tratamento de questões mais direcionadas aos aspectos sociais, culturais e políticos nos processos de integração na América Latina.

Sob a influência do regionalismo pós-liberal, evidencia-se que o MERCOSUL está buscando a ampliação de sua agenda social e já houve, em termos mais concretos, a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (2009); a criação do Instituto Social do MERCOSUL (2007); a criação da Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (2010); a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (2005) e, finalmente, criou-se o Parlamento do MERCOSUL (2005) no intuito de fortalecer a democracia e a participação política na região.

A integração regional no MERCOSUL não pode mais se limitar a questões de cunho econômico e comercial, devendo caminhar rumo à construção de uma cidadania regional mais inclusiva e participativa (*o direito a ter direitos*) como garantia da própria dignidade humana. Entretanto, as ações já realizadas no MERCOSUL - o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, o Acordo sobre Residência de Nacionais dos Estados-Partes e o Estatuto da Cidadania – se mostram pontuais e desarticuladas de uma política mais global para a região, tendo impactos limitados na integração social.

Ademais, apesar da aprovação, em 17 de julho de 2015, de uma **Nova Declaração Sociolaboral** para o bloco que amplia os direitos previstos na Declaração de 1988, prevendo, inclusive, a possibilidade de realização de acordos coletivos de trabalho no bloco, ainda há entraves jurídicos significativos, pois esta Declaração de 2015 também não possui força coercitiva de tratado internacional, não sendo diretamente vinculante para os Estados-Partes, podendo apresentar os mesmos efeitos inócuos de sua predecessora. No mais, a integração nas relações de trabalho não avança significativamente no MERCOSUL, pois inexistem até o presente momento políticas públicas comuns e articuladas entre os Estados-Partes orientadas para o fomento ao trabalho, a proteção ao desemprego e aos trabalhadores migrantes, bem como estão ausentes normas trabalhistas comunitárias ou proposta de harmonização das legislações trabalhistas já existentes nos Estados-Partes.

Apesar da ampla tutela jurídica dos direitos sociais nos tratados internacionais, há notória dificuldade na sua concretização nos Estados mercosulistas, consoante problemática relacionada aos direitos humanos na contemporaneidade, sendo um problema de cunho político, consoante Bobbio (2004) já anteviu na “Era dos Direitos”. Falta efetivamente “*querer político*” dos governos dos Estados



mercosulistas para a efetivação de ações e políticas públicas mais concretos para os direitos humanos sociais no bloco.

Tais entraves são em parte explicados porque se conformou no MERCOSUL um sistema intergovernamental de tomada de decisões exigindo o consenso e a presença de todos os Estados-Partes (artigo 37 do POP), dificultando os avanços institucionais e impedindo a consolidação do direito comunitário fundamentado na supranacionalidade. O artigo 42 do POP também estabelece que as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL - Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio - terão caráter obrigatório e deverão **quando necessário**, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. Esta disposição concede uma **margem de discricionariedade** aos Estados-Partes na incorporação das normas oriundas do MERCOSUL, enfraquecendo o processo de integração regional ao não impor a obrigatoriedade de transposição das normas do bloco para o direito interno Estados mercosulistas.

Além disso, a ascensão de governos mais alinhados à direita nos Estados-Partes do MERCOSUL pode alterar a configuração do regionalismo pós-liberal e de seus impactos no bloco mercosulista. Nesse sentido, destacam-se as eleições de Horacio Cartes para a Presidência do Paraguai em 2013, de Mauricio Macri para a Presidência da Argentina em 2015, a vitória da oposição ao chavismo nas eleições para o Poder Legislativo em 2015 na Venezuela e, por fim, as turbulências no cenário político no Brasil nos últimos tempos, fortalecendo as diretrizes de centro-direita e sinalizando para a redução dos direitos sociais outrora conquistados. Somado a isso, tem-se a crescente crise econômica, alimentada também pela queda nos preços das *commodities* no mercado internacional, que assola o Brasil, a Argentina e a Venezuela - países cujas economias são significativas para o impulso do MERCOSUL -, impactando negativamente no desenvolvimento econômico e social da região.

É fundamental que haja o direcionamento da atenção dos Estados mercosulistas para os temas sociais e laborais que necessariamente estão envolvidos no projeto integracionista, no intuito de reduzir as assimetrias do desenvolvimento, buscando uma integração regional solidária que se pautar na redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, caso contrário, todo o processo se esvanecerá.

Todas as medidas de cunho social a serem tomadas a médio e longo prazos pelos Estados-Partes do MERCOSUL para o aprofundamento da integração poderão incentivar a construção de uma cidadania inclusiva e participativa para os povos da região, sendo imperioso o “transbordamento” do desenvolvimento econômico para a área social mediante a implementação de políticas públicas e ações capazes de promover o crescimento socioeconômico com equidade. Eis os desafios primordiais dos



processos de integração regional na América Latina e do MERCOSUL no século XXI! Porém, somente o futuro dirá se o caminho adotado foi exitoso...

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**: uma resenha, *in*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 1, Rio de Janeiro: COFECON/Record, 2000, p. 13-68.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer, nova ed., 5. reimpr., Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Cadernos PROLAM**, São Paulo: LTr, a. I, n. 1, 2002, p. 01-26.

CASTRO, Rita de Cássia Marques Lima de. Vozes da independência, **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo: LTr, a. 10, v. 1, 2011, p. 51-72.

CEPAL. **O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe**: a integração a serviço da transformação produtiva com equidade, *in*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 2, Rio de Janeiro: COFECON/Record, 2000, p. 937-958.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. **Trabalho digno e direitos humanos no MERCOSUL**: vicissitudes da integração latino-americana, Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, 360p.

GARCIA, Maria. A integração dos Estados: o Brasil no MERCOSUL, **Revista Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: Revista Tribunais, n. 35, 2001, p. 16-23.

MERCOSUL (a). **Cartilha da cidadania**, Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt#t187>>, acesso em: 20 jul. 2016.

_____(b). **Protocolo de Ouro Preto**, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>, acesso em: 08 jul. 2016.

_____(c). **Tratado de Assunção**, disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria>, acesso em: 08 jul. 2016.

_____(d). **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015**, disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10519:declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>, acesso em: 08 jul. 2016.



MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. O regionalismo pós-liberal na América do Sul, **Revista Conjuntura Internacional**, v. 11, n. 1, Belo Horizonte, 2014, p. 18-24.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Coords.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires: Argentina, 2012.

VEIGA MOTTA, Pedro e RÍOS, Sandra. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas, CEPAL, Santiago de Chile, n. 82, julho 2007, p. 01-48.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Integração regional sul-americana na América Latina**: projetos viáveis?, *in*: GADELHA, Regina Maria A. F. (Org.). **MERCOSUL a UNASUL**: avanços do processo de integração, São Paulo; EDUC, 2013, p. 727-756.