

AUGUSTO JAEGER JUNIOR

MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Dissertação apresentada no Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito.

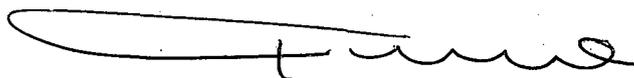
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Odete Maria de Oliveira

Florianópolis, setembro de 1999

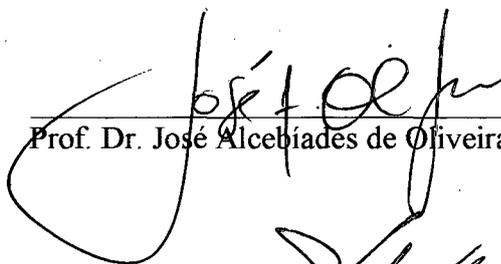
AUGUSTO JAEGER JUNIOR

MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

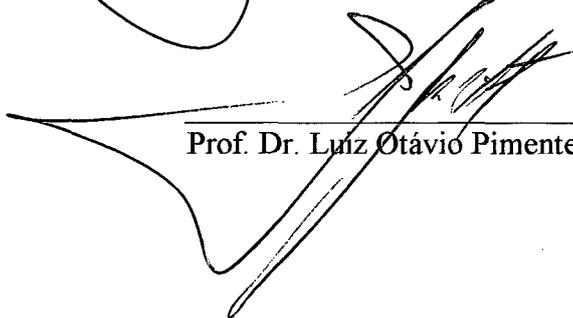
Dissertação aprovada como requisito à obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores:



Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira – Presidente



Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior – Membro



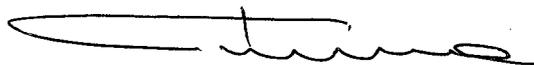
Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel – Membro

Florianópolis, setembro de 1999

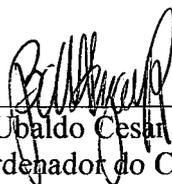
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Augusto Jaeger Junior



Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira
Professora Orientadora



Prof. Dr. Ubaldino Cesar Balthazar
Coordenador do Curso

Florianópolis, setembro de 1999

*A Augusto e Emilce Jaeger,
pelo amor, incentivo e confiança.*

AGRADECIMENTOS

À Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, *campus* de Erechim e *campus* de Santo Ângelo, nas pessoas de seus diretores: professores Helena Confortin, Velci Soares Machado, Gilberto Pacheco e Eli Dutra e coordenador do Curso de Direito Nelmo de Souza Costa, extensivos também aos colegas docentes e alunos desse *campus*, da Universidade do Oeste de Santa Catarina, *campus* de Chapecó, na pessoa do Professor Doutor Luiz Otávio Pimentel e do Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo, pela oportunidade de discussão dos assuntos aqui tratados.

À Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, ao coordenador do Curso de Pós-graduação em Direito, Professor Doutor Ubaldo Cesar Balthazar, ao coordenador da Turma Especial UFSC - URI, Professor Doutor José Alcebíades de Oliveira Júnior, bem como aos seus professores e funcionários.

A minha orientadora, Professora Doutora Odete Maria de Oliveira, pela orientação, atenção, dedicação e sobretudo pelo exemplo de amor à vida.

Aos colegas de Mestrado, especialmente Arno Arnaldo Keller, Florisbal de Souza Del'Olmo e Gilberto Kerber, pela amizade e ensinamentos obtidos.

Por inúmeros motivos, meus agradecimentos se estendem à Crenolbe Mário Basso Simon, Eva da Cruz, Idir Canzi, João Martins Bertaso, Luis Alberto Warat, Luiz Valdir Andres, Mauro Kreuz, Pedro Osório do Nascimento.

Por fim, ao futuro trabalhador comunitário, inspirador deste trabalho, para cuja livre circulação este estudo pretende contribuir.

RESUMO

A presente dissertação examina as possibilidades de implantação de uma livre circulação de pessoas, na última etapa do processo de integração econômica do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), através do desenvolvimento de sua dimensão social.

O primeiro capítulo retrata os diversos movimentos de integração da América Latina, entre eles a ALALC, ALADI e Pacto Andino, suas dificuldades e perspectivas. Na seqüência, aborda o início de um emergente sentimento integracionista, da década de oitenta, que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção. Também, focaliza os efeitos negativos de aspectos que retardaram a integração e hoje concorrem para que ela não seja efetiva na implantação de um mercado comum e, conseqüentemente, a uma livre circulação de pessoas.

O segundo capítulo centra-se num estudo do princípio da livre circulação de trabalhadores e de pessoas, na União Européia, desde o Tratado de Roma até o surgimento da cidadania européia com o Tratado de Maastricht, analisando a evolução desse processo de mobilidade, através dos vários tratados comunitários.

O terceiro capítulo apresenta aspectos da evolução do processo de integração do MERCOSUL projetando-se até a fase de integração econômica denominada mercado comum, que deverá conformar uma livre circulação de pessoas, entre outras liberdades. Por fim, analisa a adoção de uma eventual Carta Social ou a ratificação de um número mínimo e comum de Convenções da OIT para a implantação da livre circulação de pessoas.

Uma livre circulação de pessoas, com garantias sociais e previdenciárias, equiparadas a um direito fundamental, contribuirá para consolidar o disposto no Tratado de Assunção, no que concerne à assertiva fundamental de desenvolvimento econômico com justiça social, referida em seu Preâmbulo.

RESUMEN

La presente disertación examina las posibilidades de implantación de una libre circulación de personas, en la última etapa del proceso de integración económica del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a través del desarrollo de su dimensión social.

El primer capítulo retrata los distintos movimientos de integración de América Latina, entre ellos la ALALC, ALADI y Pacto Andino, sus dificultades y perspectivas. En la secuencia, aborda el comienzo de un emergente sentimiento integracionista, de la década de ochenta, que culminó con la firma del Tratado de Asunción. También, enfoca los efectos negativos de aspectos que retardaron la integración y hoy hacen con que ella no sea efectiva en la implantación de un mercado común y, en consecuencia, a una libre circulación de personas.

El segundo capítulo se centra en un estudio del principio de la libre circulación de trabajadores y de personas, en la Unión Europea, desde el Tratado de Roma hasta el surgimiento de la ciudadanía europea con el Tratado de Maastricht, analizando una evolución de dicho proceso de movilidad, a través de los varios tratados comunitarios.

El tercer capítulo presenta aspectos de la evolución del proceso de integración del MERCOSUR proyectándose hasta la fase de integración económica denominada mercado común, que deberá conformar una libre circulación de personas, entre otras libertades. Por fin, analiza la adopción de una eventual Carta Social, o la ratificación de un número mínimo y común de Convenciones de la OIT para la implantación de la libre circulación de personas.

Una libre circulación de personas, con garantías de seguridad social, equiparadas a un derecho fundamental, contribuirá para consolidar el dispuesto en el Tratado de Asunción, en lo que concierne a la asertiva fundamental de desarrollo económico con justicia social, referida en su Preámbulo.

SUMÁRIO

RESUMO	VI
RESUMEN	VII
LISTA DE ABREVIATURAS	X
INTRODUÇÃO	01
Capítulo 1. O Processo de Integração do MERCOSUL	05
1.1. Antecedentes e Evolução	05
1.1.1. A CEPAL	10
1.1.2. A ALALC	13
1.1.3. A ALADI	17
1.1.4. O Pacto Andino	20
1.2. A Difícil Integração Brasil-Argentina	24
1.3. O Primeiro Tratado de Integração Brasil-Argentina	29
1.4. O Tratado de Assunção	32
1.5. O Modelo de Integração	35
1.5.1. Zona de Livre Comércio	37
1.5.2. União Aduaneira	40
1.5.3. Mercado Comum	42
Capítulo 2. União Européia e a Livre Circulação de Pessoas	49
2.1. O Tratado de Roma	48
2.1.1. Os Princípios de Não-Discriminação e Igualdade de Trato	52
2.1.2. A Livre Circulação de Serviços	54
2.1.3. A Necessária Ampliação do Direito à Livre Circulação	56
2.2. O Tratado do Ato Único Europeu	65
2.2.1. O Conceito de Espaço sem Fronteiras Interiores	66
2.2.2. Medidas Preparatórias à Livre Circulação de Pessoas	67
2.2.3. A Europa da Segurança e as medidas de Abertura das Fronteiras	76
2.3. O Tratado de Maastricht	78
2.3.1. A Cidadania em Maastricht	80
2.3.2. A Competência entre os Estados-membros e a Comunidade	86
2.3.3. As Garantias e os Direitos Sociais da Comunidade	88
2.4. O Tratado de Amsterdam	91

Capítulo 3. MERCOSUL e a Livre Circulação de Pessoas	94
3.1. A Ausência de Dimensão Social no MERCOSUL	94
3.1.1. A Previsão de Cláusulas de Salvaguarda	98
3.1.2. A Expressão Fatores de Produção	99
3.1.3. A Criação dos Subgrupos de Trabalho	100
3.1.4. O Foro Consultivo Econômico e Social	105
3.2. O Desafio da Livre Circulação de Trabalhadores	111
3.2.1. A Transposição das Barreiras	111
3.2.2. O Princípio da Mobilidade dos Trabalhadores	114
3.3. Relações Fronteiriças e Laborais e suas Implicações	119
3.3.1. Fatores Remotos	119
3.3.2. Problemas das Regiões de Fronteiras	120
3.3.3. Outros Problemas	123
3.4. Delineamentos Favoráveis à Livre Circulação de Trabalhadores	133
3.4.1. O Impulso das Centrais Sindicais	133
3.4.2. As Diversas Instrumentalizações Formais	135
3.5. A Carta Social dos Trabalhadores	137
3.5.1. Antecedentes com Forte Reflexão	138
3.5.2. A Discussão do Conteúdo Sócio-Laboral	142
3.5.3. Natureza das Cláusulas	144
3.5.4. Mecanismos de Controle	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BENELUX – União Econômica formada pela Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAJAI – Cooperação no Âmbito da Justiça e dos Assuntos Internos
CCSCS – Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul
CE – Comunidade Européia
CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Econômica Européia
CEEA – Comunidade Econômica de Energia Atômica
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CES – Comitê Econômico e Social
CMC – Conselho do Mercado Comum
EFTA – Associação Européia de Livre Comércio
EUA – Estados Unidos da América
EURES – Rede Européia de Serviços
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social
FSE – Fundo Social Europeu
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC – Grupo Mercado Comum
INTAL – Instituto para a Integração da América Latina
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFTA – Acordo Norte-Americano de Livre Comércio
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
Pacto do ABC – Pacto do Brasil, Argentina e Chile
PESC – Política de Exterior e Segurança Comum
PIB – Produto Interno Bruto
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina
POP – Protocolo de Ouro Preto
SGT – Subgrupo de Trabalho
TAUE – Tratado do Ato Único Europeu
TCE – Tratado da Comunidade Européia
TCEE – Tratado da Comunidade Econômica Européia
TEC – Tarifa Externa Comum
TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TUE – Tratado da União Européia
UE – União Européia
ZLC – Zona de Livre Comércio

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa realizar um estudo sobre a implantação de uma livre circulação de pessoas no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como os pressupostos necessários a essa consolidação, através do desenvolvimento de sua dimensão social.

Para desenvolver o objetivo proposto, a pesquisa foi dividida em três momentos. O primeiro, apresenta um apanhado histórico do processo de integração da América Latina como um todo, para o qual os índios demonstraram uma intenção *sui generis*. Destaca-se a figura de Simón Bolívar, por ter delineado o projeto inicial de uma integração política entre os países, demonstrando-se, a seguir, que as sucessivas guerras no Continente sempre prejudicaram a proposta de integração mais ampla, contribuindo para um constante sentimento de desconfiança, que por muitos anos afastou o sentido de união entre os países sul-americanos. Aborda-se, com ênfase, as experiências precursoras na América Latina através dos estudos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), bem como outros organismos regionais, o exemplo do Pacto Andino, entre outros, indagando-se de que forma era projetada a livre circulação de pessoas durante a existência dos processos precursores do MERCOSUL.

Esse primeiro capítulo também retrata o quanto difícil foi o processo de integração ocorrido especialmente entre os países que hoje compõem o MERCOSUL, acometido de retrocessos, tanto provocados pela instalação de regimes ditatoriais, como pelos desencontros políticos, rivalidades militares, tecnologias nucleares desenvolvidas por Brasil e Argentina, falta de vontade política de aproximação, ausência de um órgão supranacional que possibilitasse o sucesso dos projetos de integração anteriores ao MERCOSUL e os efeitos nefastos destes fatos que ainda hoje retardam o avanço desse bloco do Cone Sul.

A investigação se estende ao Tratado de Assunção, documento marco que objetiva a constituição de um Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), onde deverá estar assegurada

a livre circulação dos fatores de produção. Importante contribuição para esta decisão foi o retorno dos países do bloco ao regime democrático, o qual facilita a proposta de integração.

Focaliza-se, finalmente, neste capítulo introdutório, as fases de integração econômica atingidas e previstas para o MERCOSUL, quais sejam a zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum. Na etapa de mercado comum é que deverão estar conformadas as cinco liberdades básicas: a livre circulação de bens, de capitais, de serviços, de pessoas e a liberdade de concorrência. Em passo seguinte, a fixação de normas que permitam o ingresso e a permanência destes trabalhadores no país de acolhida e as condições em que devem prestar as atividades laborais.

O segundo capítulo analisa a experiência da União Européia, com a temática da implantação da livre circulação de pessoas. Inicia com o advento do Tratado de Roma e a garantia da livre circulação de agentes econômicos, vale dizer, analisa os princípios da não-discriminação em função da nacionalidade, igualdade de tratamento e a ampliação de garantias decorrentes de uma maior liberdade de direitos de residência a certas categorias de pessoas de outros Estados-membros da então Comunidade Européia.

Após, focaliza a importante evolução do instituto da livre circulação de pessoas ocorrida com o surgimento do Tratado do Ato Único Europeu (1986), cuja adoção do mercado interior único propiciou a eliminação de todo e qualquer obstáculo a uma ampla circulação de pessoas, não apenas ao trabalhador, de modo a permitir que qualquer pessoa possa circular livremente no interior da Comunidade. Liberdade exercida de forma permanente e contínua, inclusive com a figura do livre estabelecimento, pressupostos pelos quais também se identifica a prestação de serviços. No mercado interior único se enquadram ainda as atividades não assalariadas, a constituição e gestão de empresas e de sociedades com trabalhadores não subordinados.

Na seqüência, aborda-se o Tratado de Maastricht, cuja implantação da cidadania comunitária foi um dos fatores culminantes para determinar as garantias e o âmbito social da União Européia, somada à consideração da livre circulação de pessoas como direito fundamental de todo cidadão europeu. Também o Tratado de Amsterdam é aferido, juntamente com sua proposta fundamental de fazer do emprego lei para a Comunidade Européia.

Por fim, o terceiro capítulo trata do MERCOSUL e da livre circulação de pessoas. Inicialmente, demonstra que a preocupação primeira do processo é econômica, relegando a dimensão social para um momento posterior. O Tratado de Assunção ao instituir o Mercado Comum do Sul, tendo optado pelo modelo de um processo de integração econômica regional de mercado comum, não contemplou, em seu contexto, diretrizes sobre a livre circulação de pessoas.

Esse assunto é de extrema complexidade, pois compreende não apenas a livre mobilidade dos trabalhadores e suas famílias e a abolição dos obstáculos e barreiras fundados nas suas nacionalidades, mas, principalmente, a criação das reais condições de igualdade de direitos entre os nacionais de todos os Estados-partes para o exercício de atividades econômicas laborais, sem discriminação, sujeitos apenas às normas aplicáveis aos nacionais do país e reconhecido o direito de permanência no mesmo país após a conclusão das atividades.

O trabalho pretende demonstrar que os aspectos sociais ficaram alheios ao processo, mesmo com a previsão de cláusulas sociais, tida por muitos como a faceta social do MERCOSUL. Estende-se, a investigação, ao surgimento de funções dos Subgrupos de Trabalhos e do Foro Consultivo Econômico e Social, por serem os locais apropriados à discussão dos aspectos sociais do bloco.

Esse terceiro capítulo traz algumas implicações, analisando o possível impacto de uma futura circulação de pessoas, decorrente de uma etapa ainda não concretizada: o mercado comum. Finaliza com um estudo sobre a adoção de uma Carta Social no MERCOSUL que, ao contemplar direitos laborais, comportaria a regulação da livre circulação de trabalhadores no Mercado Comum do Sul.

Para a efetiva realização deste trabalho, utiliza-se o método indutivo e as técnicas de pesquisa histórica, documental e bibliográfica. Através da primeira, construiu-se grande parte do primeiro, segundo e terceiro capítulos. Por meio da pesquisa documental e bibliográfica, foram analisados os diversos tratados, protocolos e demais documentos referidos neste ensaio.

Trata-se de pesquisa praticamente pioneira no assunto, envolvendo-se com o estudo teórico, pois sua práxis é inexistente, por decorrer da última etapa do processo de integração do MERCOSUL, o mercado comum, com implantação projetada para depois do

ano de 2006. Tal característica trouxe grande dificuldade bibliográfica, motivando a utilização de fontes não nacionais, cujas traduções das referências bibliográficas citadas ao longo do texto dissertativo são de total responsabilidade do autor. Também o estudo comparativo da experiência apresentada pelo bloco de integração hoje mais avançado do mundo: a União Européia, constituiu importante fonte de conhecimento a este trabalho.

O presente ensaio refere-se, por vezes, a circulação genérica de pessoas e, em outras, a categoria específica de circulação de trabalhadores. Para fins deste estudo, apesar de se entender pelo conceito de pessoas os indivíduos capazes de direitos e obrigações, homem ou mulher e, como trabalhadores, a classe de pessoas que exerce atividade econômica assalariada em virtude de um contrato de trabalho, mediante o pagamento de uma remuneração, utiliza-se os dois conceitos, com o sentido único de livre circulação de trabalhadores com pertinência ao âmbito do MERCOSUL. Também se faz necessário o esclarecimento da íntima relação que a livre circulação de trabalhadores apresenta com uma dimensão social e com o direito laboral, mais conhecido no Brasil como Direito do Trabalho. Os autores pesquisados vinculam a livre circulação de trabalhadores com a presença da dimensão social no processo ou com o exemplo evoluído de integração apresentado pela União Européia, que trata da livre circulação de pessoas como direito fundamental de seu cidadão.

A relação do direito laboral com a livre circulação dos trabalhadores pela inexistência de uma dimensão social propriamente dita no MERCOSUL, poderá ser garantida através de duas opções: a elaboração de uma carta social ou a ratificação de um número mínimo e comum de convenções internacionais do trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estimado em trinta e quatro.

Finalmente, emprega-se, ainda, ao longo dessa pesquisa, o conceito de integração abrangendo seu sentido regional e como noção que se reporta a um processo que envolve duas ou mais economias dirigidas a constituir um espaço associativo mais amplo, de cooperação e de maior dimensão internacional, segundo extraído das asserções dos vários autores pesquisados nesse estudo.

CAPÍTULO 1.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

1.1. Antecedentes e Evolução

Do ponto de vista político, o território que hoje compreende o MERCOSUL já era alvo de disputas desde o interesse de Portugal e Espanha pelas terras situadas entre Laguna e Buenos Aires, passando pela região dos Sete Povos das Missões e por Colônia de Sacramento, terras essas que mudaram várias vezes de domínio, pelos sucessivos Tratados de Tordesilhas e de Madri, esse último de 1750. Seus habitantes, os índios, desconheciam as fronteiras nacionais e desenvolveram uma espécie de integração sócio-cultural *sui generis*, auxiliados pelos jesuítas, aqui vindos para expandir sua religião. O projeto da Companhia de Jesus na América e, especialmente, na Bacia do Prata, já era integracionista, com um território comum, idioma, o guarani, e uma religião também comum, o cristianismo. GALVEZ, sobre o assunto, diz que a idéia ainda previa pacificar a região, fomentar o comércio entre as reduções, formar milícias guaranis e promover um intercâmbio cultural, sobretudo musical e teatral¹.

O idioma comum permitiu a formação de uma extensa rede de comunicações entre as reduções. A produção de tecido de algodão, a criação de gado e de cavalos e o armazenamento dos excedentes ensinados pelos jesuítas contribuíram para uma integração inusitada. Pontes e estradas que os índios abriam facilitavam a livre circulação, que já era, também, possível pelos caminhos fluviais, tornando a integração uma realidade em toda a Bacia do Prata².

O campo cultural foi pródigo em integrações. Os músicos das reduções costumavam se deslocar dentro do território para cantarem e animarem as festas em

¹ GALVEZ, Lucía. Las misiones jesuíticas entre los guaraníes: primer intento de integración regional. In: CLEMENTI, Hebe (compiladora). *La dimensión cultural del Mercosur*, p. 45-59. Para que isso fosse possível, os índios deveriam abandonar sua característica de povo nômade e reduzir-se (cujo verbo origina o substantivo redução) “à vida civilizada”. KERN, Arno Alvarez. *Missões: uma utopia política*, p. 9. Ou ainda, reduzir-se a “viver todos juntos num povo de índios, sob a direção de um ou dois missionários, em lugar a viverem dispersos em pequenas aldeias como até então”, onde estariam a salvo dos espanhóis. GALVEZ, L. *Op. cit.*, p. 47. Para uma melhor compreensão, as reduções eram povoados indígenas instalados em locais que detinham certas características geográficas, topográficas e climatológicas, geralmente às margens dos rios e próximos a outros povoados, o que lhes garantia a segurança. A primeira, fundada em 1610, foi chamada de Santo Inácio Guaçu e a última, em 1707, de Santo Ângelo. BRUXEL, Arnaldo. *Os trinta povos guaranis*, p. 19-23.

² DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Direito Internacional Privado: abordagens fundamentais, legislação, jurisprudência*, p. 149, em capítulo que contou com a colaboração de Augusto Jaeger Junior.

outros povoados, além de ensinarem às crianças aquela arte. Muitos até iam estudar em Córdoba e Buenos Aires, onde já em 1677 havia escolas bilingües, universidades e gráficas. A erva-mate era comerciada com peruanos que vinham a Santa Fé e Buenos Aires comprá-la e o dinheiro da venda era usado para fabricarem instrumentos musicais, imagens religiosas e até artigos de luxo.

Porém, analisando-se o fenômeno de integração em sentido mais restrito, foi Simón Bolívar³ (1783-1830), o “idealista revolucionário que decisivamente contribuiu para o processo de independência de vários países latino-americanos no século passado, antevendo ser a integração o único caminho para o sucesso econômico e cultural da América Latina”⁴, quem definitivamente delineou o projeto de uma real integração latino-americana. Sua memorável Carta da Jamaica⁵, de 06 de setembro de 1815, trata de um documento que dá ênfase ao seu pensamento integracionista de ver formar-se na América a maior nação do mundo. Liderou a instalação do Congresso do Panamá⁶, em 22 de junho de 1826, com a participação de vários Estados americanos⁷, de onde emergiu o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e Estados Unidos Mexicanos, posteriormente tendo sido apenas ratificado pelo governo colombiano. Com suas idéias, Bolívar pretendia reunir todos os países do hemisfério em uma Confederação de Estados, algo como uma União dos Estados da América.

A partir desse Tratado, inúmeros outros surgiram⁸, muitos inclusive após o falecimento de Bolívar, ocorrido em 1830, sem, no entanto, virem a ser ratificados⁹.

³ Os ideais de Simón Bolívar não somente serviram aos movimentos de independência e integração, mas até hoje inspiram políticos sul-americanos. Hugo Chávez, atual presidente da Venezuela, em 1977 fundou um movimento chamado Exército Bolivariano do Povo da Venezuela e, em 1982, “inspirado em Bolívar e Martí” deu início, com um discurso, a sua carreira de político que culminaria com sua ascensão ao poder em fevereiro de 1999. GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. A inspiração que vem de Bolívar. *Zero Hora*, Porto Alegre, 7 fev. 1999, p. 24. Mais recentemente, declarou que na mesa de jantar de sua casa há sempre um lugar reservado “para o libertador da América do século 19”. SANT’ANNA, Lourival. Chávez defende ‘integração integral”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 maio 1999, p. A 20.

⁴ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*, p. 43.

⁵ Cujo inteiro teor pode ser vislumbrado em SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*, p. 19-20.

⁶ Para SEITENFUS, o Congresso do Panamá inicia a fase do voluntarismo, fundada com a Primeira Conferência Internacional das Américas, de 1889, que é a primeira das três tentativas de organização continental nas Américas. A segunda, a fase das guerras mundiais, se estende até 1948, com a criação da OEA e a última, que ainda hoje prossegue, o autor chama de fase da organização institucional. SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*, p. 182.

⁷ Segundo SANTOS, “O Império do Brasil aceitou o convite para participar do Congresso, porém seu representante não chegou a tempo para as discussões e deliberações”. SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 28.

⁸ Como, por exemplo, o que determinou a organização da Grande Colômbia, unindo Colômbia, Venezuela, Equador e Peru. Porém, “ao contrário do pretendido por Bolívar, aos conflitos continentais seguem-se guerras civis, provocando a desintegração territorial de vários Estados. A Grande Colômbia é

Também durante o século XIX, mais precisamente de 1865 a 1870, uma nova e sangrenta guerra acometeu a região: a Tríplice Aliança, Argentina, Brasil e Uruguai, apoiados pela Inglaterra¹⁰, uniram-se contra o Paraguai, que acabou destruído, tendo perdido três em cada quatro de seus habitantes¹¹. Diz GALEANO que “O resultado da Guerra da Tríplice Aliança ganha, transcorrido um século, ardente atualidade. Os guardas brasileiros exigem passaporte aos cidadãos paraguaios para circularem em seu próprio país; são brasileiras as bandeiras e as igrejas. A pirataria de terra abarca também os saltos do Guayrá, a maior fonte potencial de energia de toda América Latina, que hoje se chamam, em português, *Sete Quedas*, e a zona de Itaipu, onde o Brasil constrói a maior central hidrelétrica do mundo”¹².

Ainda naquele século, entre 1891 e 1893, uma forte turbulência provocada pela renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca desencadeou uma guerra civil contra a administração provincial de Julio de Castilhos no Rio Grande do Sul e se estendeu até Santa Catarina, “desbordando inclusive as fronteiras com a Argentina (Missões) e do Uruguai (1893-1894)”¹³. Na seqüência, em 25 de maio de 1915, após negociações que remontavam à década anterior, os Chanceleres das três mais prósperas nações da América do Sul, Argentina, Brasil e Chile, em Buenos Aires, assinaram o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, também conhecido como Pacto do ABC ou ainda Pacto de Santiago¹⁴.

A Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia, iniciada em 1932 e terminada através do Protocolo de 12 de junho de 1935, provocou hostilidade entre o Brasil do

dividida em quatro Estados independentes (...)”. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 33. Também segundo GALEANO, “a Gran Colômbia se dividiu em cinco países e o libertador morreu derrotado: ‘Nunca seremos afortunados, nunca!’, disse ao general Urdaneta”. GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*, p. 279.

⁹ SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 31.

¹⁰ A Inglaterra, desde a primeira metade do século XIX, era importante parceira comercial do Brasil e da Argentina. Diz GALEANO que “A Argentina recebia da Inglaterra até as pedras das calçadas. (...) A Grã-Bretanha fornece ao Brasil seus barcos a vapor e a vela, faz o calçamento e endireita as ruas, ilumina com gás as cidades, constrói as vias férreas (...)”. GALEANO, E. *Op. cit.*, p. 194.

¹¹ Naquela batalha o Paraguai perdeu principalmente território para a Argentina e para o Brasil e homens em grande número, embora este varie, o que fez com que, por várias gerações, o número de mulheres fosse muito superior ao de homens, tornando aceita a prática da poligamia no país. Diz GALEANO que os países da Tríplice Aliança “Não deixaram pedra sobre pedra nem habitantes varões entre os escombros” e “Só 250 mil paraguaios, menos da sexta parte, sobreviviam em 1870”. *Idem*, p. 205 e 210, respectivamente.

¹² *Idem*, p. 212.

¹³ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 22.

¹⁴ Em artigo que trata sobre o Tratado do ABC, CONDURU revela que a grande questão que permanece ainda é saber se o ABC foi uma aproximação com os EUA ou uma resistência ao imperialismo por eles desencadeado. CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a. 41, n. 2. p. 59-82. 1998.

Presidente Getúlio Vargas, a Argentina de Agostín Pedro Justo e o Paraguai de Eligio Ayala. Mesmo após terminada, o Brasil continuou adquirindo armamentos pesados de terceiros países, como Estados Unidos da América (EUA), Grã-Bretanha, Alemanha e Dinamarca, o que manteve acesa a chama da desconfiança. Com o apoio direto dos EUA ao Brasil e as diferentes posições tomadas por Brasil e Argentina durante a Segunda Guerra Mundial¹⁵, chegou-se a pensar até mesmo no bloqueio do Rio da Prata e uma intervenção na Argentina¹⁶, com o ataque a Buenos Aires.

A sugestão de que “o Brasil devia preparar-se para combater na Bacia do Prata e não enviar tropas à África ou à Europa, pois a Argentina poderia valer-se da oportunidade para atacar”¹⁷, não foi acolhida pelo Presidente Getúlio Vargas, homem nascido e criado na cidade fronteiriça de São Borja, que “compreendia claramente a necessidade da boa vizinhança”¹⁸.

Ao contrário, surge em 1941, o Tratado sobre Livre Intercâmbio, assinado em Buenos Aires, em 21 de novembro do mesmo ano, pelo Ministro Oswaldo Aranha, representando o Brasil e Enrique Ruiz-Guiñazú, a Argentina, que tinha como propósito o estabelecimento, em forma progressiva, de um regime de intercâmbio livre, que permitisse chegar a uma união aduaneira.

Os enfrentamentos econômicos e políticos, evidenciados em duas grandes guerras mundiais, envolvendo todas as potências da época, afetaram a progressiva formação de uma economia internacional¹⁹. Mesmo após a Segunda Guerra, as diferentes posições adotadas por Brasil e Argentina, já tratadas, continuavam a produzir efeitos. Neste sentido, “as intrigas de que a Argentina preparava a guerra contra o Brasil, com o objetivo de levar os dois países a um conflito armado e/ou, pelo menos, tumultuar suas relações de comércio, nunca cessaram desde 1945”²⁰.

Na década de cinquenta, a situação da América Latina, ao contrário da Europa, não é propícia a entendimentos. Durante os governos de Eurico Gaspar Dutra, no Brasil, e de Juan Domingo Perón, na Argentina, as relações entre esses dois Estados “tornaram-

¹⁵ O Brasil adotou uma posição pró-aliada e a Argentina uma posição de neutralidade.

¹⁶ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 34-35.

¹⁷ *Idem*, p. 35.

¹⁸ *Idem*, p. 42.

¹⁹ VACCHINO, Juan Mario. *Integración Latinoamericana: de la Alalca a la Aladi*, p. 6-7.

²⁰ BANDEIRA, L. A. M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, p. 28.

se ainda mais frias e mesmo tensas”²¹, não sendo nem mesmo aproximadas com a inauguração da ponte entre Uruguaiana e Paso de los Libres.

Em outra oportunidade, durante três dias, de 20 a 22 de abril de 1961, os Presidentes Arturo Frondizi, da Argentina e Jânio Quadros, do Brasil, se reuniram em Uruguaiana para conversar sobre as relações bilaterais dos dois países e os problemas da América Latina. “Os dois presidentes acompanharam, diretamente, a elaboração dos textos das duas Declarações de Uruguaiana. A primeira, assinada pelo chanceler Afonso Arinos, do Brasil e Diógenes Taboada, da Argentina, instituía um sistema permanente de consulta e informações, defendia maior integração entre os dois países, nos campos econômico, financeiro, judiciário e cultural; prometia legislação para permitir livre circulação aos nacionais dos dois países e terminava por facultar a outros Estados a adesão àquele protocolo”²². Ainda, ambos concordaram “em afastar as desconfianças que os dois países reciprocamente alimentavam, bem como superar por um esforço comum de cooperação a antiga rivalidade”²³. Porém, com a queda de Arturo Frondizi, em 1962 e a anterior renúncia de Jânio Quadros, em 1961, o espírito das Declarações de Uruguaiana não frutificou²⁴.

Naquela oportunidade também foi elaborada a Convenção de Amizade e Consulta que, entre outros assuntos, “prometia legislação para permitir a livre circulação dos nacionais dos dois países (...)”²⁵.

A ameaça constante da Argentina fez com que o Brasil concentrasse no Rio Grande do Sul a grande maioria de seus destacamentos militares²⁶. Esta linha pequena

²¹ BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 63.

²² “A outra declaração, firmada pelos dois chefes de Estado, estabelecia a ação comum do Brasil e da Argentina na solução dos problemas internacionais; a preservação, por ambos, da democracia e da liberdade em benefício do desenvolvimento nacional de cada um; a repulsa tanto à interferência de poderes extracontinentais na América Latina quanto à intervenção na soberania das nações; a necessidade de ação conjunta continental em defesa da estabilidade política e social dos países da América; por fim, o reconhecimento de que o esforço nacional é inerente ao desenvolvimento, o que implicava a defesa dos recursos básicos”. BANDEIRA, L. A. M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, p. 38.

²³ BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 125.

²⁴ BANDEIRA, L. A. M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, p. 39.

²⁵ BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 125.

²⁶ “Durante longos anos, o militarismo argentino e brasileiro cristalizou raízes junto à idéia de uma necessária disputa de armas. Os planos estratégicos de ambos os países alicerçavam-se na suposta inevitabilidade de confrontação de forças, conflito que, dos anos 20 aos 40, fortaleceu os exércitos dos dois lados da fronteira”. OLIVEIRA, Odete Maria de. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a. 41, n. 1. p. 12. 1998. O referido artigo focaliza o complexo processo de integração bilateral Brasil-Argentina, iniciado

de fronteira possuía mais batalhões que toda a fronteira amazônica²⁷, que em extensão é imensamente maior. Mas, essa concentração não viria servir apenas contra a Argentina. BANDEIRA alerta para o fato de o III Exército ali sediado, havia em certa oportunidade, entrado em regime de prontidão “com o objetivo de invadir o Uruguai e, em 24 horas, ocupar Montevideú”²⁸. Numa destas situações, o nome da intervenção era *Operação Trinta Horas*, em alusão ao tempo necessário para a ocupação de todo o país²⁹.

Naturalmente, confrontamentos desta natureza impediam a idealização de quaisquer tipos de movimentos em favor da busca da integração, na forma apontada por Simón Bolívar. Entretanto, nesta direção somaram-se os esforços pioneiros da iniciativa da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe, a seguir assinalada.

1.1.1. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL)

A CEPAL é um organismo das Nações Unidas, com sede em Santiago do Chile, criado pelo Conselho Econômico e Social da ONU em 1948, “por iniciativa de governos latino-americanos preocupados com a inserção internacional de suas economias na reconstrução do pós-guerra e com a superação das dificuldades associadas ao desenvolvimento econômico”³⁰. A importância e relevância dos estudos técnicos desse organismo, que foi o primeiro a referendar a idéia de integração econômica, liderados pelo argentino Raúl Prebisch, com vistas ao surgimento de um mecanismo que fosse promotor da idéia de integração, culminaram com a assinatura do Tratado de Montevideú, de 1960. Tais estudos defendiam a idéia da integração regional, tendo

formalmente na década de oitenta, desdobrando em sua dupla abrangência: a) cooperação pacífica da tecnologia nuclear; b) constituição de um mercado comum regional junto aos países do Cone-Sul. *Idem*, p. 5-23. Sobre as múltiplas guarnições militares na fronteira, ver também CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Mateo Rotta. *Integração: direito e dever*, p. 125.

²⁷ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 74 e 196.

²⁸ *Idem*, p. 199.

²⁹ *Idem*, p. 226. Ainda, o brigadeiro Sérgio Luiz Burger, ex-chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, no livro *Militares-Confissões*, do jornalista Hélio Contreiras, diz que “Houve realmente um plano de intervenção do Brasil no Uruguai, aprovado no governo Médici, época em que havia ameaça de golpe dos tupamaros, após a eleição de Bordaberry”. LIVRO confirma plano para invadir o Uruguai. *Zero Hora*, Porto Alegre, 2 fev. 1998, p. 12.

³⁰ BAUMANN, Renato. A Cepal e as crises externas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 out. 1998, p. 1-3.

como exemplo o modelo europeu, porém, “baseado num sistema de preferências comerciais como meio para acelerar o desenvolvimento econômico”³¹.

Comercialmente, a América Latina era formada por nações que viviam de costas umas para as outras, sem nenhum prenúncio de intercâmbio econômico de maior relevância comercial. VACCHINO, ao tratar do assunto, celebra que na época os países não apresentavam complexos econômico-sociais vinculados e utiliza em sua obra um estudo do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) para referendar a afirmação. Tal trabalho cita três fatores desse isolamento: ausência de uma infraestrutura de interconexão, escassa importância do comércio recíproco com sua concentração em produtos primários de comportamentos dinâmicos muito pobres e escasso fluxo recíproco de capitais e mão-de-obra, aos quais se agregam algumas dificuldades geográficas, tais como cordilheiras, selvas, clima, distâncias imensas³².

O autor, ao comentar o modelo cepaliano, afirma que a integração regional devia “permitir, entre outras coisas, aumentar e diversificar as exportações, ampliar as possibilidades de substituição de importações - mais adiante dos limitados mercados nacionais - e incrementar a eficiência produtiva por criação e aproveitamento das economias da produção em grande escala”³³, ao que segue dizendo que “a integração regional devia ser um instrumento de independência econômica frente aos países metropolitanos e de desenvolvimento econômico de seus países e de suas populações, enquanto ajudasse a superar o estrangulamento externo e a estender e aprofundar o processo de industrialização”³⁴.

Enumera as teses cepalianas sobre integração latino-americana, quais sejam, segundo sua divisão: a) integração gradual e fórmulas flexíveis, ao que a integração devia responder pouco a pouco, por etapas, sendo a primeira a criação de uma zona de preferências comerciais em um prazo de dez anos; b) alcance latino-americano da integração, o que faria com que ela comportasse o maior número possível de países, permanecendo aberta à entrada de outros; c) tratamento preferencial, com a diminuição do risco de concentrar os benefícios do processo nos países mais poderosos e desenvolvidos; d) mecanismos de mercado e seus corretores, em que fica demonstrada a necessidade da opção pelo princípio da livre concorrência ao funcionamento do

³¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**, p. 63. Ver também CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 89-91.

³² VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 24-25.

³³ *Idem*, p. 34.

³⁴ *Idem, ibidem*.

mercado regional; e) acordos de complementação, que deveriam contribuir ao desenvolvimento de novas indústrias e para a racionalização das atividades das indústrias já estabelecidas³⁵.

Em seguimento, também traz as modificações de percurso nas pautas básicas acima descritas como teses cepalianas. Inicia por referir-se às modificações no objetivo instrumental: “a constituição de uma área de preferências comerciais se transformou no estabelecimento de uma zona de livre comércio”³⁶. O alcance geográfico sofreu redução, vindo a limitar-se aos países sul-americanos e México. Ao referir-se ao sistema preferencial, fala que ao tratamento diferenciado se impuseram algumas limitações em sua amplitude. Sobre o papel preponderante que os mecanismos de mercado deveriam exercer, diz que se detecta uma significativa indefinição entre a política propugnada pelos países firmantes para a escala regional e a praticada em seus próprios países pela maioria dos governos³⁷. Ao finalizar esse comparativo, o autor ainda fala que os acordos de complementação se resumiram a resoluções que se adotaram posteriormente. Sobre as intensas negociações intergovernamentais afirma que elas “permitiram que surgisse uma fórmula transaccional entre os partidários da formação de um mercado comum latino-americano e os que postulavam uma simples multilateralização dos comércios bilaterais já existentes”³⁸.

Como se pode ver do exposto, o Tratado de Montevideu de 1960, cumpriu à risca a orientação das teses cepalianas, vale dizer, o enfoque comercialista e liberal da integração com a intenção de expandir os intercâmbios comerciais entre os países-membros. Vem, neste sentido, o pensamento de VACCHINO, ao analisar uma das mais importantes disposições do Tratado de 1960, contida no seu Preâmbulo, ao dizer que este “dá conta do predomínio da estratégia da integração comercialista sobre algumas manifestações ou certas emergências próprias da integração estrutural”³⁹.

O estabelecimento de uma zona de livre comércio⁴⁰ se constitui na afirmação positiva deste objetivo imediato, mormente se pensar-se que tal privilégio do econômico e o estabelecimento desta fase de integração são os principais objetivos da Associação

³⁵ *Idem*, p. 36-44.

³⁶ *Idem*, p. 41.

³⁷ *Idem*, p. 41-44.

³⁸ *Idem*, p. 43.

³⁹ *Idem*, p. 55.

⁴⁰ Ver os conceitos das etapas do processo de integração econômica - zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum - utilizados neste trabalho junto aos itens 1.5.1, 1.5.2 e 1.5.3, do presente Capítulo.

Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), conforme se observa do disposto no Capítulo I, do Tratado de Montevideu, embora alguns pensassem em uma meta mais ambiciosa, “a criação de um mercado comum regional sustentado em uma comunidade econômica”⁴¹. Porém, a opção por uma zona de livre comércio era a que melhor contemplava a situação de dispersão e isolamento recíproco de tantas décadas. Exprime ainda o autor, que o desequilíbrio econômico externo e os diversos sintomas de crise no processo de industrialização (além do influxo ideológico da CEPAL e o impulso imitativo do europeu) foram os motivos que levaram os países a compreender as necessidades de realizar ações conjuntas⁴². O desequilíbrio que caracterizava as relações comerciais entre o Brasil e a Argentina as levava a um iminente impasse.

A assinatura do Tratado de Roma, em 1957, na Europa, durante o amadurecimento das teses cepalianas, representa a abertura do caminho da integração regional e o impulso para a criação da ALALC, pelo Tratado de Montevideu, em 1960, cujo “(...) objetivo era a constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação inicial de uma zona de livre comércio num prazo de 12 anos”⁴³.

1.1.2. A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)

Esta Associação surge com o Tratado de Montevideu, em 18 de fevereiro de 1960. Restou formada pela Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, a qual aderiram ainda Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. A ALALC foi a principal expressão da primeira geração de esquemas de integração da América, idealizando o estabelecimento de uma união aduaneira e de um mercado comum para o futuro.

Somente Brasil e Argentina representavam a metade do comércio total da Associação.

O enfoque da ALALC era inadequado à realidade latino-americana, motivo pelo qual não atingiu seus objetivos, tendo sido substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), como será visto a seguir.

Em 1962, Cuba solicita, sem sucesso, seu ingresso na ALALC. A negativa deveu-se ao fato desse país não compactuar com as teses liberais de então. Naquele

⁴¹ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 54.

⁴² *Idem*, p. 44.

⁴³ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 64.

mesmo ano, durante a VIII Reunião de Consulta, em Punta del Este, Cuba foi expulsa da Organização dos Estados Americanos (OEA), em votação que o Brasil se absteve⁴⁴.

Fato interessante da afirmação do propósito liberal da ALALC é o caso relatado acima, pelo qual Cuba não pôde depositar seu instrumento de adesão ao Tratado de Montevideu enquanto não tivesse uma economia livre de mercado, isto é, enquanto perdurasse o regime adotado pelo país cubano, eis que esse era de uma incompatibilidade absoluta com o sistema econômico do Tratado de 1960⁴⁵. Obstante ao fato de Cuba ainda não ter aberto seu mercado, a nação foi aprovada como membro da ALADI em novembro de 1998, unindo-se aos outros onze integrantes, fato que por certo incrementará seu comércio com os países participantes da Associação.

Afora este exemplo, outros países mantiveram posturas que iam desde o protecionismo nacional até a abertura econômica geral e indiscriminada, posturas essas que vieram a contribuir para os conflitos e a crise da integração latino-americana.

Nesta época, também, se tentava quebrar uma certa hegemonia argentina⁴⁶ com a vinculação rodoviária entre Assunção e o Porto de Paranaguá, efetivada pela construção da estrada Coronel Oviedo e da Ponte da Amizade, na Foz do Iguaçu, pelas quais “o Paraguai poderia alcançar o Atlântico e respirar por outro pulmão, ou seja, importar e exportar seus produtos através de uma rota mais curta e, conseqüentemente, mais rápida do que a dos rios Paraguai e Prata (...)”⁴⁷.

No início dessa Associação ocorreu uma fase de franco desenvolvimento das negociações durante as rodadas anuais. Até 1970, no primeiro decênio, se atingiu o patamar de 98 % de todas as concessões ocorridas durante a existência da ALALC. A seguir se registrou uma fase de estancamento do programa de liberação dos

⁴⁴ Segundo GALEANO, “o delegado do Haiti na Conferência de Punta del Este trocou seu voto por um aeroporto novo, e assim os Estados Unidos obtiveram a maioria necessária para expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos”. GALEANO, E. *Op. cit.*, p. 249.

⁴⁵ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 58, baseado na Resolução 37 (II) de 3 de setembro de 1962. Na década de sessenta a ameaça comunista era uma constante na América Latina. O subdesenvolvimento do continente era o território ideal deste avanço, principalmente com a presença de Cuba neste meio.

⁴⁶ O domínio sobre a Bacia do Prata era importante, pois implicava no controle sobre a exportação ervateira, madeira e de animais (pecuária) da região. Também o desenvolvimento da capital Buenos Aires, o grande número de habitantes que concentra, além do volume de recursos que entra nos cofres argentinos pela alfândega nacional, são devidos àquela hegemonia. Ainda, “O eixo fluvial do Paraná foi a artéria de comunicação que facilitou a penetração a um e outro lado das margens territoriais dos três países que iam definindo suas fronteiras políticas a partir de campanhas militares (...)”. CAMMARATA, Emilce Beatriz. *La transformación de las fronteras transnacionales de Paraguay, Argentina (Misiones) y Brasil*. In: ANAIS do II Encontro de Cientistas Sociais, p. 40.

⁴⁷ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 114-115.

intercâmbios e de seus instrumentos, especialmente os mecanismos de negociações anuais.

Os aspectos institucionais e políticos tiveram um papel importante para a suspensão dos negócios, pela falta de vontade política demonstrada. Contudo, os fatores que mais contribuíram foram, segundo enumera VACCHINO, as “insuficiências e limitações próprias do mecanismo negociador, desconformidade de muitos países-membros sobre o resultado do processo, surgimento de novas alternativas integracionistas (Grupo Andino) e emprego de outros instrumentos (acordos de complementação), resultados das mudanças de orientação das políticas econômicas nacionais, (...)”⁴⁸, acrescidos do reconhecimento da impossibilidade do atingimento da zona de livre comércio no prazo previsto inicialmente.

Após esse período, se inicia uma série de reuniões preparatórias para a discussão das bases de uma futura Associação. A primeira delas foi realizada na Venezuela, em março de 1980. Naquela oportunidade se afirmaram as características que aquele novo documento deveria ter, que mais tarde se tornaram princípios, conforme o artigo 3º, do Tratado de 1980, quais sejam as de pluralismo, convergência, flexibilidade, multiplicidade e trato diferencial, agregadas às de reciprocidade e de tratamento da nação mais favorecida⁴⁹. A segunda oportunidade de discussão ocorreu na cidade de Assunção, em maio do mesmo ano.

Decorrente de todos esses motivos e em seguimento dessas reuniões, foi celebrada entre os dias 16 e 27 de junho de 1980, na cidade mexicana de Acapulco, a decisiva XIX Conferência Extraordinária da ALALC. Dessa reunião surge como significativa a proposta de substituição da ALALC pela ALADI, movida pelo retrocesso das ações multilaterais, inoperância e crise da organização, problemas afirmados pelos poucos resultados obtidos pela ALALC.

Outra questão importante, que deve ser abordada, é o fato de o Tratado de Montevideu de 1960 não ter contemplado a criação de instituições e órgãos de natureza supranacional, em que pese a posição chilena quando da criação da Comissão Técnica na ALALC, embora já tivesse a Europa optado por tal mecanismo, o que poderia servir de exemplo.

Tampouco o Tratado de Assunção contemplou esse mecanismo, tendo optado por um sistema arbitral de solução de controvérsias, persistindo dúvidas quanto a sua

⁴⁸ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 92.

⁴⁹ *Idem*, p. 143 e 151.

adoção⁵⁰. Para CASELLA, “a ausência de estrutura institucional supranacional representa ao mesmo tempo escolha e risco para o futuro deste espaço economicamente integrado, tal como ora se apresenta, sobretudo a partir da união aduaneira, a ser iniciada em 2001”⁵¹.

Diferentemente do que pensava a CEPAL e do modelo do BENELUX⁵², a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia de Energia Atômica dispunham de um “órgão executivo, com competências próprias e distintas dos governos dos países-membros”⁵³.

No que se refere a livre circulação de pessoas, o que houve de concreto durante a existência da ALALC foi tão somente a migração internacional comum. Neste sentido, POTOBSKY se reporta a “um protocolo sobre o trânsito das pessoas que não modificou muito as regulamentações nacionais (...)”⁵⁴.

Naquela época não havia que se falar em uma livre circulação de trabalhadores, em que pese o objetivo da Associação de constituir um mercado comum regional no futuro. Com efeito, pretendia inicialmente constituir uma zona de livre comércio num prazo de 12 anos, mas que tampouco foi atingida neste intervalo.

Sua substituição pela ALADI, entre inúmeros outros fatores, tais como o seu Tratado constitutivo não ter previsto um órgão de natureza supranacional, a falta de vontade política e o retrocesso no comércio, impediu o atingimento da fase do mercado comum, onde a livre circulação de trabalhadores seria intrínseca e deveria estar conformada.

⁵⁰ A idéia de supranacionalidade tem a ver com a transferência, ou ainda, com uma subordinação, de competências soberanas dos Estados-membros a um organismo internacional. Para alguns autores representa a sobreposição à soberania dos Estados, colocando-se em cima das Constituições dos Estados soberanos. Principalmente a renúncia a uma política monetária autônoma, admitida pelo Tratado de Maastricht, que será estudado no capítulo a seguir, embora não neste aspecto, é vista como a perda da soberania nacional. Para CASELLA, “a grande inovação do sistema comunitário europeu foi ter alcançado o patamar de operação de sistema supranacional, dotado de ordenamento jurídico interno próprio, o direito comunitário originário e derivado, acrescido da jurisprudência uniforme emanada de tribunal comum, complementado pela praxe administrativa”. CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*, p. 133. Este sistema abandona parcialmente a soberania absoluta dos Estados, eis que as decisões de seu órgão superior são obrigatórias em todos os seus elementos e são aplicáveis pelo simples efeito de sua publicação. Especialmente para a livre circulação de pessoas, a supranacionalidade é importante pelo fato dos recursos do artigo 177, do TCEE, quanto à garantia dos direitos estabelecidos no Tratado, o que protege o indivíduo quanto à violação destes.

⁵¹ *Idem*, p. 36.

⁵² O BENELUX era formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

⁵³ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 59.

⁵⁴ POTOBSKY, Geraldo von. Aspectos sociales en los acuerdos de integración económica en América Latina. *Revista de Direito do Mercosul*. Buenos Aires, a. 1, n. 3, p. 115. nov. 1997.

Portanto, a livre circulação de trabalhadores na ALALC, pode-se concluir, não era o objetivo desse projeto.

1.1.3. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) surgiu pelo Tratado de Montevideu de 1980, assinado na cidade que lhe empresta o nome, em 12 de agosto de 1980. Esta Associação, que vem em substituição da ALALC, entrou em funcionamento somente em 18 de março de 1981, assim que as três primeiras ratificações foram depositadas, na forma instrumental. Tem como objetivo, a longo prazo, o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, através de uma área de preferências econômicas, com os mesmos onze integrantes da ALALC.

A ALADI é, também, uma tardia readaptação à realidade regional, eis que “a nova entidade sucede à anterior, herdando patrimônio histórico de negociações comerciais e emaranhado de inibições que não puderam ser superadas no contexto da ALALC (...)”⁵⁵, mas reforçando a supremacia dos interesses individuais dos países-membros e limitando os compromissos multilaterais, o que deixou os países livres para relacionarem-se com países desenvolvidos, ao contrário do Tratado de Montevideu de 1960. Observa ALMEIDA, que essa Associação tinha o interesse de conformar uma área de preferências tarifárias⁵⁶ sem a pressão e a rigidez das normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e do Tratado de 1960, mormente a cláusula de nação mais favorecida⁵⁷, e ainda, segundo FARIA, esse Organismo nem previa a criação de

⁵⁵ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 126. Nesse sentido: “Sucessão mais próxima de nós, no tempo e no espaço, foi a da Associação Latino-Americana de Livre Comércio pela Associação Latino-Americana de Integração. Neste caso, a organização anterior viu-se suceder por uma organização nova, cujo tratado constitutivo, quando vigente, determinou simultaneamente a extinção da primeira e o surgimento da segunda. (...) o tratado da ALADI estabeleceu em seu art. 54 que a personalidade jurídica da ALALC, resultante do Tratado de 1960, ‘continuará, para todos os efeitos’, na nova entidade, sobre esta recaindo todos os *direitos e obrigações* da outra”. REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*, p. 295. Ainda FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*, p. 155-162. Ver também SEITENFUS, para quem “A dissolução somente pode ocorrer com a concretização de um novo acordo entre os Estados membros, o mesmo aplicando-se à *sucessão*, ou seja, o advento de um novo organismo em substituição ao original”. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 55-56.

⁵⁶ “O sistema de *preferências tarifárias* significava que qualquer país podia entrar em acordo com outro da região e intercambiar concessões recíprocas nos níveis das tarifas aplicadas à importação sem nenhuma obrigação de estendê-las aos demais países da ALADI”. ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 66.

⁵⁷ SANTOS diz que, diferentemente do Tratado anterior, “o novo Tratado de Montevideu estabeleceu diversas possibilidades de inaplicabilidade deste princípio, tornando-o pouco operante na atual sistemática”. SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 61.

uma zona de livre comércio⁵⁸. Para SEITENFUS, a ALADI é “tão somente uma *associação* entre Estados soberanos e não mais uma *área* que pretende transformar-se em zona de livre comércio”⁵⁹.

Na realidade, a formação de um mercado comum, mesmo que em condições indeterminadas e em tempo indefinido, isto é, sem data fixada, continuou sendo o objetivo a longo prazo da ALADI, tal qual como o fora da ALALC. Esse objetivo se observa do artigo 1º, do Tratado, ao expressar que os países-membros acordam prosseguir o processo de integração regional, a fim de promover o desenvolvimento econômico e social harmônico e equilibrado da região, tendo como objetivo instrumental a longo prazo o estabelecimento de um mercado comum latino-americano de forma gradual e progressiva.

Analisando essa Associação recém criada, VACCHINO reúne elementos que se encontram no *ativo* e no *passivo* desse processo de integração⁶⁰. Alguns que estão desde então no passivo já passam a ser motivos para o posterior fracasso da ALADI, levando em conta que as realidades nacionais resistem em interpenetrar-se e coesionar-se reciprocamente em um conjunto de maiores dimensões⁶¹.

Durante a existência da ALALC, cujo funcionamento foi insatisfatório, desequilibrado e dinamicamente decrescente⁶², por não cumprir os objetivos estipulados no Tratado de Montevideu de 1960⁶³, ocorreram diversas reuniões que culminaram com a assinatura de novos documentos⁶⁴. Esses, por vezes, reiteravam os propósitos da Associação e em outras situações previam o futuro, inclusive com o alargamento dos prazos e dos objetivos não atingidos. Como se sabe, muitas dessas reestruturações não lograram êxitos, até porque em momentos paralelos surgiram alternativas como, por exemplo, o Grupo Andino que, segundo o mesmo autor, “escapam do controle e da influência da organização”⁶⁵.

Ambas associações tinham uma caracterizada preferência econômica, inclusive em detrimento de uma verdadeira integração latino-americana, eis que essa foi apenas

⁵⁸ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 119.

⁵⁹ SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 202.

⁶⁰ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 191.

⁶¹ *Idem*, p. 193.

⁶² CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 126.

⁶³ SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 55-56.

⁶⁴ Entre eles podem ser citados o Protocolo de Caracas, o Acordo de Santo Domingo, a Resolução 370, a Declaração de Punta del Este, o Plano de Ação para a década 1970-1980 e a Declaração de Buenos Aires.

⁶⁵ VACCHINO, J.M. *Op. cit.*, p. 126. FARIA diz que “a ALALC foi cedo vítima do desinteresse político dos Estados-Membros, originário de diversos fatores, e especialmente agravado a partir da década de 1970”. FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. xv.

um objetivo marginal. Prova disso é que nunca a ALALC pôde convocar uma reunião de presidentes para aferir o processo de integração (que não chegava a ser um interesse primordial, como visto acima), nem para enfrentar perigos externos comuns⁶⁶.

Carecia de um objetivo mais além do econômico. Também operava assim na ALALC. Em raros momentos, os Tratados de 1960 e 1980 tratam de aspectos sociais. Suas projeções são somente de ênfase ao aspecto econômico, até porque as disposições do novo Tratado de 1980 têm mantido a raiz comercialista do Tratado anterior de 1960. Sobre o assunto, VACCHINO demonstra que a estratégia da abertura “não concebe a América Latina como um espaço de solidariedade, objeto e meta de um processo integrativo de longo alcance, senão como um mercado (...)”⁶⁷. Ainda, o autor volta a reportar-se em estudos do BID que, àquela época, já alertava que a integração não podia ser um processo fundamentalmente conformado com o jogo das forças do mercado, mas que deveria superar as deficiências da estrutura social⁶⁸.

Assim, no caminhar de tantas dificuldades e deficiências, sucederam-se os fracassos das duas Associações. Em 1979, já prevendo a transformação da ALALC em uma nova associação, são apresentadas inúmeras propostas formuladas pelo Instituto para a Integração da América Latina (INTAL), criado pelo BID, com sede em Buenos Aires. Além das deficiências lembradas por SANTOS⁶⁹, entre outras, a carência de uma idéia integracionista com cessão de soberania determinava o fracasso da ALALC. Para SOARES, apesar da vocação histórica do Brasil “centrada para o bom entendimento com e entre as nações”, o fracasso da ALALC deveu-se aos seus objetivos ambiciosos demais e à gradual instalação de regimes ditatoriais no continente e também pelo fato de que, no Brasil, “os governos viam a possibilidade de desenvolvimento da indústria nacional e não propriamente a integração regional”⁷⁰. Segundo CHIARELLI e CHIARELLI, a ALALC estava *ferida de morte* desde o surgimento do Grupo Andino e do não andamento das discussões para novas liberações comerciais em seu seio⁷¹.

Sintetizando, “o fracasso do modelo ALALC-ALADI em produzir efetiva integração se explica pela combinação de deficiências estruturais e de implementação, com ocorrência de metas tanto ambiciosas como vagas, inoportunidade de aplicabilidade

⁶⁶ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 241.

⁶⁷ *Idem*, p. 105.

⁶⁸ *Idem*, p. 116.

⁶⁹ SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 56-58.

⁷⁰ SOARES, Esther Bueno. **Mercosul: desenvolvimento histórico**, p. 18. Sobre a influência da instalação dos regimes militares na ALALC, ver também ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, 44.

⁷¹ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 117.

direta das normas comuns e falta de tribunal comunitário, acrescendo-se a influência não negligenciável de fatores externos adversos⁷² e, principalmente, pela falta de vontade política de seus países integrantes⁷³.

Na América Latina “o virtual esgotamento dos mecanismos preferenciais contraídos no âmbito da ALADI conduziu aos esquemas subregionais, consubstanciados numa primeira etapa no Grupo Andino (1969), seguido pelo processo bilateral Brasil/Argentina (1985/1990) e logo depois pelo MERCOSUL (1991)”⁷⁴. Para CASELLA, os esforços das tentativas de integração inter-americana “nunca chegaram a alcançar a indispensável combinação de flexibilidade e resistência institucional, com o conseqüente registro de integração substantiva nas áreas relevantes para a consecução dos projetos de integração (...)”⁷⁵, frisando-se, por arremate, que, apesar de todas as dificuldades a ALADI continua com seu Tratado marco em vigor. Por fim, alguns autores debitam o fracasso da ALALC nos anos sessenta e setenta por sua coincidência com o período ditatorial no Brasil e na Argentina.

Da mesma forma que na ALALC, a ALADI prevê o estabelecimento de forma gradual e progressiva de um mercado comum latino-americano entre os seus doze integrantes, fase na qual deverá estar instalada a livre circulação de trabalhadores.

Contudo, esse objetivo ainda carece de condições determinadas e da definição de um prazo que, aliados a diversos outros fatores, como o alargamento dos prazos inicialmente estabelecidos para o cumprimento das etapas no seio da Associação, a manutenção da ênfase comercialista sem contemplar aspectos sociais do processo, o surgimento dos regimes ditatoriais na América do Sul, o estabelecimento do Pacto Andino e, mais recentemente, a assinatura do Tratado de Assunção, instituindo o MERCOSUL, a continuada falta de vontade política e a ausência de um tribunal comunitário impedem o andamento normal e progressivo da ALADI.

1.1.4. O Pacto Andino

A inoperância da ALALC e a tentativa de reduzir a influência brasileira no Continente⁷⁶ provocaram a deserção de alguns de seus membros, mesmo sem o

⁷² CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 133-134.

⁷³ SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*, p. 206.

⁷⁴ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 47.

⁷⁵ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 148.

⁷⁶ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 102.

abandono formal. Esta divisão favoreceu o surgimento, pelo Acordo de Cartagena, do Pacto Andino, também conhecido como Subgrupo Regional Andino, pelos autores que têm neste processo e em outros uma sub-regionalização dos processos de integração de então⁷⁷.

O trabalho de uma Comissão Mista, criada pelo Decreto de Bogotá de 16 de agosto de 1966, levou à celebração do Acordo de Cartagena, assinado em Bogotá, em 26 de maio de 1969, vigorando a partir de 16 de outubro do mesmo ano, inicialmente entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, países não integrantes da região conhecida como Bacia do Prata. Posteriormente, contou com a adesão da Venezuela, no ano de 1973. Houve, também, o desligamento do Chile, em 1976, forçado pelo golpe militar imposto à nação⁷⁸ e o do Peru, em abril de 1997⁷⁹.

Foi o único processo integracionista da América Latina a prever a criação de um tribunal supranacional, criado por um tratado distinto, o Acordo de Cartagena de 28 de maio de 1979, “não comportando reservas, nem denúncia, exceto se o Estado-membro se retirar do Pacto”⁸⁰ e é a experiência “tecnicamente mais bem aparelhada para alcançar”⁸¹ um mercado comum pleno. Esta previsão de supranacionalidade advém do sucesso da experiência europeia e era exercida pela Junta do Acordo de Cartagena⁸². “O que não se pode negar, todavia, é que os blocos regionais de comércio tornaram-se uma verdadeira moda - ou, talvez, uma epidemia econômica”⁸³. Também sobre o assunto BANDEIRA assegura que “a possibilidade de que a América do Sul se fragmentasse em blocos comerciais, com a constituição de um mercado sub-regional, ao longo de toda a Cordilheira dos Andes, do Chile à Venezuela, seguindo, no Pacífico, a linha de

⁷⁷ Assim, ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 68, CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 102, ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 45 e SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 208. Segundo MELLO, “O denominado Mercosul é mais um organismo sub-regional (...)”. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Americano: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica**, p. 90.

⁷⁸ RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. **Mercosur: Integración y Derecho**, p. 220, ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 65 e CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 135.

⁷⁹ Oportunidade em que manifestou seu desejo de aderir ao MERCOSUL. FERREIRA, María Carmen; RAMOS OLIVERA, Julio. **Las relaciones laborales en el Mercosur**, p. 29.

⁸⁰ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 139.

⁸¹ *Idem*, p. 140-141.

⁸² Para saber mais sobre a Junta do Acordo de Cartagena, ver SEITENFUS, para quem sua relativa autonomia foi abolida pelo Protocolo de Quito, de 12 de maio de 1987. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 208-209. FARIA, por sua vez, afirma que a Junta desapareceu e foram criados outros órgãos. FARIA, Werter R. Experiências latino-americanas de integração. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, v. 1, n. 1. p. 7. maio/ago. 1997. Neste sentido MIDÓN, Mario A. R. **Derecho de la Integración: Aspectos institucionales del Mercosur**, p. 50.

⁸³ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 51, em oportunidade que se referia ao improvável surgimento de um bloco asiático sob a liderança do Japão.

navegação Valparaíso-El Callao-Guaiaquil-Barranquilla-La Guaira, até o Canal do Panamá, causou ‘muita apreensão’ no Brasil, pois se lhe prefigurou que afetaria seus objetivos de expansão econômica no continente”⁸⁴.

Em anterior contraposição a uma possível fragmentação da América do Sul em blocos comerciais, os governos militares de Castello Branco, no Brasil e Juan Carlos Onganía, na Argentina, avaliaram a possibilidade da criação de um mercado comum. Assim, “o ministro Roberto Campos propôs ao ministro Krieger Vasena uma iniciativa conjunta para o estabelecimento de uma união aduaneira, que se efetivaria em um prazo de cinco anos, aberta à adesão de outros países do Continente. O projeto visava, àquele tempo, evitar a fragmentação da América do Sul em blocos comerciais, uma vez que o Chile, Peru, Colômbia e a Venezuela já tratavam de organizar o Grupo Andino, não só para abrigar países médios e pequenos como também para contrapor-se ao eixo autoritário que a Argentina e o Brasil constituíram ao defenderem a revisão do conceito de soberania, com base na doutrina das fronteiras ideológicas”⁸⁵. Mais recentemente, em dezembro de 1991, os países signatários do Acordo de Cartagena firmaram a Ata de Barahona, com as bases da Zona Andina de Livre Comércio e da Tarifa Externa Comum do agrupamento.

Por outro lado, os efeitos das associações de integração não foram unicamente sentidos na América do Sul, senão, também, na América Central. No mesmo ano da assinatura do Tratado de Montevideu, lá surge o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, celebrado em Manágua, em 13 de dezembro de 1960, entre Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua, ao qual adere a Costa Rica, em 1962, que tinha por objetivo a criação de um Mercado Comum Centro-Americano⁸⁶, num prazo de cinco anos, também amparado em estudos da CEPAL⁸⁷.

Logo após surge outro importante tratado, o Tratado de Chaguaramas, que estabelece a comunidade caribenha, celebrado em Trinidad, em 4 de julho de 1973, inicialmente formada por Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago, aderindo ao

⁸⁴ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 214.

⁸⁵ BANDEIRA, L. A. M. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**, p. 46-47.

⁸⁶ SEITENFUS classifica o Mercado Comum Centro-Americano, o CARICOM, o Pacto Andino e o MERCOSUL como sendo organizações de cooperação econômica de alcance regional e a ALADI como uma organização de cooperação econômica de alcance continental. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 201-222.

⁸⁷ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 104.

Tratado, no ano seguinte, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e as Granadinas⁸⁸.

Segundo CASELLA, a Comunidade do Caribe, como a maioria das organizações internacionais⁸⁹, “não apresenta elementos supranacionais, uma vez que seus órgãos não estão dotados de poderes executivos, tampouco existe poder judicial supranacional, padecendo das mesmas carências funcionais e institucionais características de outros esforços interamericanos”⁹⁰, diga-se ALALC e ALADI.

De todos os processos de integração, o que mais reúne condições para atingir uma fase de mercado comum é o Pacto Andino. Prova disto é que foi o único a prever um tribunal supranacional e a existência de vários organismos com competências em matéria social. Neste sentido destacam-se os convênios: Andrés Bello, em matéria educacional, cultural e científica; Hipólito Unanue, em assunto de saúde em zonas fronteiriças e a população relacionada a movimentos migratórios e Simón Rodríguez, de 1973, que dispunha sobre a mobilidade da mão-de-obra e a participação dos trabalhadores no processo de integração⁹¹. Esse Convênio atualmente carece de dinamismo e vontade política⁹². Ainda devem ser lembrados os Instrumentos Andino de Seguridade Social e Andino de Migração Laboral, ambos de 1977 e a aprovação de uma Carta de Direitos Sociais⁹³. Como esse bloco econômico regional não atingiu a fase de mercado comum, não tem contempladas as liberdades inerentes, entre elas a livre circulação de trabalhadores. TREVIÑO GHIOLDI observa que se deve dar destaque, dentro do contexto latino-americano, ao Instrumento Andino de Migração Laboral. Quanto aos demais projetos de integração, a autora reforça o anteriormente dito de que “nenhum deles se ocupa especificamente do problema”⁹⁴ da livre circulação de trabalhadores.

⁸⁸ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 122. St. Kitts-Nevis é conhecida no idioma português como São Cristóvão e Neves.

⁸⁹ Para SEITENFUS, “As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados que podem ser definidas da seguinte forma: trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 26-27.

⁹⁰ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 124.

⁹¹ BABACE, Héctor. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 40-41.

⁹² POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 116-117.

⁹³ FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 30.

⁹⁴ TREVIÑO GHIOLDI, Susana. Libre circulación y migraciones de trabajadores. In: CIURO CALDANI, Miguel A. (coord.). *Del Mercosur*, p. 362.

1.2. A Difícil Integração Brasil-Argentina

Entre Brasil e Argentina sempre houve uma manifesta rivalidade militarista⁹⁵, além de outros conflitos. “O centro da controvérsia revelava-se no fato de que a Argentina e o Brasil tentavam salvaguardar seus interesses nacionais, sem atentarem às necessidades de cada país, (...)”⁹⁶. Uma das questões encontrava-se na utilização da Bacia do Prata, tanto no acesso ao mar como para o aproveitamento de seu potencial para fins energéticos.

O aproveitamento das forças das Cataratas do Iguaçu, para a construção de uma hidrelétrica, visando o desenvolvimento industrial da Argentina, era o objetivo constado do projeto do engenheiro Edmond J. Forewen, datado do longínquo ano de 1907⁹⁷. Nova tentativa ocorreu em 1922, com o condômino Brasil, também sem resultado efetivo. Porém, na segunda metade da década de 70, a construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu para o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Paraná se constituiu numa tentativa diplomática de entendimento político, que fazia parte da idéia de “vincular os países da região em um esforço conjunto”⁹⁸, nascida na Argentina, em 1965, e consubstanciada no Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília, em 1969. Como não era partícipe do projeto, a Argentina tentou frear sob diversos argumentos a construção de Itaipu⁹⁹, “de modo a manter o equilíbrio negativo entre ela e o Brasil e a nivelar por baixo o desenvolvimento da Bacia do Prata”¹⁰⁰. Temia a questão pelo fato da possibilidade de a região vir a transformar-se em “um pólo de desenvolvimento que

⁹⁵ OLIVEIRA, O. M. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*, p. 128. A autora ainda diz que “A antiga rivalidade hegemônica e estratégico-militar estabelecida entre estes países vizinhos os estava conduzindo, de forma evidente, em torno de uma perigosa competição bélica e a caminho da detenção do artefato explosivo, (...)”. OLIVEIRA, O. M. *A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a. 41, n. 1. p. 5. 1998.

⁹⁶ OLIVEIRA, O. M. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*, p. 130.

⁹⁷ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 18.

⁹⁸ BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 221.

⁹⁹ Invocavam, sobretudo, a obrigatoriedade de uma “consulta prévia para a execução de obras em rios internacionais de curso sucessivo”, numa tentativa de manter a hegemonia no Rio da Prata, no qual deságuam as águas da Bacia do Paraná. Ver também REZEK, J. F. *Op. cit.*, p. 322. “Rio internacional é todo curso d’água que banha mais de um Estado soberano. Uma distinção preliminar costuma fazer-se entre os rios *limitrofes* (ou contíguos, ou de fronteira) e os rios *de curso sucessivo*. Contudo, os mais importantes rios internacionais, em sua maioria, ostentam as duas características”. O autor também esclarece que os mais importantes rios internacionais da América do Sul são o Amazonas, o Paraná, o Paraguai e o Uruguai, estes três últimos formando o estuário do Prata. *Idem*, p. 324. Ver, neste sentido, o pioneiro estudo elaborado por CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*, p. 186-233 e 303-323

¹⁰⁰ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 224-225.

alteraria profundamente o equilíbrio econômico e político da Bacia do Prata”¹⁰¹. Também contra si pesava o dado de que 80% das suas águas provinham de países limítrofes¹⁰², quais sejam os seus atuais parceiros no MERCOSUL.

Sobre o assunto, assim se manifesta BANDEIRA: “Os levantamentos realizados na região, entre Sete Quedas e Foz do Iguaçu, indicaram o local denominado Itaipu como o de melhor rendimento econômico para erguer a barragem, conquanto o salto de Santa Maria oferecesse outra opção de aproveitamento. Com a participação do Paraguai no empreendimento, tornando-o binacional, o Brasil superou um problema, mas teve de enfrentar várias questões com a Argentina, que alegava não apenas a necessidade de consulta prévia aos países ribeirinhos para a realização de obras em rios internacionais de curso sucessivo como também possíveis prejuízos à navegação e à futura construção das hidrelétricas de Corpus e Yaciretá-Apipé, ao modificar o curso normal das águas da Bacia do Prata. A contenda diplomática, envolvendo aspectos jurídicos e técnicos, durou vários anos, dificultando a cooperação em outras áreas, no marco da Bacia do Prata. O Brasil, em 1972, chegou a um entendimento com a Argentina, comprometendo-se não a consultá-la e sim a informá-la previamente sobre o projeto de Itaipu, o que equivalia a mantê-la afastada de qualquer decisão, como ela queria”¹⁰³.

Como visto, a questão de Itaipu foi uma das principais fontes de controvérsias, cuja solução final somente ocorreu com o Tratado Multilateral (Tripartite) Corpus-Itaipu, de 1979. Nesta data, o equacionamento do conflito Brasil-Argentina “representou um forte liame de aproximação e de rompimento de um perfil hegemônico e disfuncional, que dominou, por mais de um século, as relações internacionais desses dois países vizinhos e rivais, encerrando, assim, uma antiga disputa de poder em torno das hidrelétricas da Bacia do Prata”¹⁰⁴ e de sua hegemonia.

O encerramento das atividades de construção da hidrelétrica de Itaipu ensejou a demissão de um sem número de empregados da construção civil. Muitos desses trabalhadores da Itaipu terminaram invadindo terras próximas, por não terem outro trabalho e também porque o longo prazo de construção os afastou de suas regiões originárias, perdendo, desta forma, seus referenciais. Essas invasões, ocorridas

¹⁰¹ *Idem*, p. 264.

¹⁰² BANDEIRA, L. A. M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, p. 25.

¹⁰³ *Idem*, p. 48-49.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, a. 41, n. 1. p. 13. 1998.

principalmente no vizinho país Paraguai que, na época, possuía uma agricultura comercial atraente e a construção da represa havia incrementado a economia, foram uma espécie de livre circulação forçada de trabalhadores da Binacional¹⁰⁵. Sobre este assunto, importante afirmação é trazida por BANDEIRA, ao dizer que na América do Sul, dados revelam que “o número de brasileiros, que atravessaram as fronteiras na direção de países vizinhos, era estimado em mais de 1 milhão, por volta de 1979/1980”¹⁰⁶.

Por outro lado, uma disputa implícita ocorreu durante as ditaduras militares em ambos países. Assim, “não resta a menor dúvida de que o caráter militar dos regimes implantados nos dois países contribuiu, enormemente, para dificultar o seu relacionamento, devido à percepção geopolítica que lhes orientava as decisões em política exterior, sobretudo em Buenos Aires. Entretanto, as Forças Armadas, tanto na Argentina quanto no Brasil, não desejavam, por outro lado, que a crise evoluísse e, provavelmente, degenerasse em confrontação armada”¹⁰⁷.

ALMEIDA, sobre a dificuldade proporcionada à integração pela onda de regimes militares na América Latina, esclarece que tal fato se procedeu por esses manifestarem “uma preferência por regimes econômicos igualmente fechados, com fortes tendências à auto-suficiência e à autarquia”¹⁰⁸. Também para CHIARELLI e CHIARELLI, à ditadura “não lhe serve o arejamento da livre circulação, das fronteiras, (...). Vive da desinformação popular e da disciplina impeditiva até do ir-e-vir”¹⁰⁹. Observa CAVARZERE: “Restrições à livre circulação não parecem servir a nenhum interesse social ou nacional legítimo. Pelo contrário, solapam as expectativas individuais, já que o anseio de locomover-se exprime a necessidade de expansão inerente ao ser humano. A garantia do direito de ir e vir não suscetibiliza nenhum

¹⁰⁵ “O Estado do Alto Paraná apresenta as taxas de crescimento da população mais altas: entre 1977 e 1982 ingressaram 56.220 pessoas, das quais a metade se radicou em assentamentos urbanos e do total, 22.730 pessoas eram estrangeiras”. CAMMARATA, E. B. *Op. cit.*, p. 45. Também, segundo WAGNER, “(...) não importa a confusão interna, os interesses econômicos brasileiros nas terras paraguaias não podem ser afetados. (...) Na década de 70, o general ditador incentivou a imigração ilegal de mais de 300 mil agricultores do sul do Brasil, para a província paraguaia do Alto Paraná, os chamados brasiguaios. Isso facilitou a construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu (obra erguida pelos dois governos), permitiu que os madeireiros brasileiros saqueassem as florestas do Paraguai e montou o maior entreposto comercial de muamba do mundo, Ciudad del Este, que abastece todo o comércio ilegal no Brasil. Isso tornou Stroessner um grande defensor dos interesses do Brasil no Paraguai”. WAGNER, Carlos. Um partido que virou um país. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28 mar. 1999, p. 25.

¹⁰⁶ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 60.

¹⁰⁷ BANDEIRA, L. A. M. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, p. 266.

¹⁰⁸ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 65.

¹⁰⁹ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 126.

interesse coletivo válido. Os Estados que manipulam fluxos populacionais, deveriam ser desafiados a demonstrar que o sistema funciona sem o emprego de controles de saída”¹¹⁰.

Durante a iminência de uma possível confrontação armada, o polêmico acordo nuclear entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, que data de 1975, foi interpretado “nos círculos militares portenhos como a abertura imediata das portas brasileiras à fabricação do artefato nuclear, fato que, por si só, já justificava a posse da bomba à Argentina”¹¹¹, sendo o movimento em defesa do artefato atômico deflagrado naquele país. Entenderam, então, esses Estados nuclearizados, que deveriam partir na utilização apenas pacífica da energia atômica.

O longo processo de integração nuclear Brasil-Argentina iniciou em 1980. Neste ano, mais precisamente em 17 de maio, um Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado entre o Presidente João Baptista Figueiredo, do Brasil e o Presidente Jorge Rafael Videla, da Argentina, serviu para representar “um passo adiante na dissipação dos conflitos”¹¹². Mesmo assim, até a assinatura da Declaração de Iguazu, também conhecida como Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, em 30 de novembro de 1985, as relações não foram isentas de desconfianças mútuas. Sobre este importante momento, OLIVEIRA diz que “se o acordo de 80, pode ser considerado o marco divisor de águas entre as relações de aproximação na integração Brasil-Argentina, a Declaração de Iguazu representa um marco histórico”¹¹³.

Já sendo possíveis as experiências brasileiras com materiais bélicos em 1984, o Presidente João Baptista Figueiredo e o Ministro da Aeronáutica, brigadeiro Délio Jardim de Mattos decidiram não as iniciar no Campo de Testes da Base do Cachimbo, “temerosos das reações internas e externas, principalmente da Argentina, e para não assumirem a responsabilidade pela nuclearização da América do Sul, o que poderia servir de pretexto para uma eventual corrida atômica no continente”¹¹⁴.

¹¹⁰ CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional da pessoa humana*, p. 240.

¹¹¹ OLIVEIRA, O. M. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*, p. 109.

¹¹² *Idem*, p. 135.

¹¹³ *Idem*, p. 137.

¹¹⁴ *Idem, ibidem*. A Serra do Cachimbo voltou a ser notícia nacional desde que o empreiteiro Cecílio do Rego Almeida se tornou o maior proprietário individual de terras do Brasil, com 7 milhões de hectares, no Pará, área quase do tamanho de Bélgica e Holanda juntas. Nesta imensidão se encontram envolvidos 268.000 hectares do então Estado-Maior das Forças Armadas, área militar conhecida como Serra do Cachimbo, onde se pretendia explodir a bomba atômica brasileira nos anos oitenta. A área foi comprada por Cecílio, irregularmente, de terceiros, e ainda não foi paga. Diz a reportagem: “O Ministério da

Em 1986, uma inesperada descoberta da imprensa dos avançados planos nucleares do Brasil¹¹⁵, fez o deputado do Partido Verde alemão, Stefan Schulte, informar à Alemanha estar convencido que o interesse do Brasil no Acordo era dominar a tecnologia para construir o engenho nuclear¹¹⁶. Na Argentina, essa descoberta “eclodiu como uma bomba atômica, deixando incrédulos governos e militares, físicos e políticos”¹¹⁷. Uma série de reuniões ocorreu entre Ministros, auxiliares e o Presidente Raúl Alfonsín para analisarem o incidente. A Marinha argentina passou a questionar os estudos pacíficos¹¹⁸ de seu país e o desenvolvimento de alguns projetos, como Pilcaniyeu. “Entre os oficiais do Exército e da Aeronáutica ouviram-se duríssimos ataques ao total abandono das pesquisas e atividades de enriquecimento de urânio - passo definitivo para chegar à bomba atômica”¹¹⁹. Ao contrário do Brasil, que perfilava fontes governamentais para desdizer as descobertas da imprensa quanto à utilização do Campo de Testes da Serra do Cachimbo, a Argentina sempre foi clara em suas intenções nucleares e nunca escondeu seus objetivos¹²⁰.

Durante o período de 1986 a 1988 parece que foi se afastando o medo e as “rivalidades fronteiriças doentamente ampliadas”¹²¹ presentes entre Brasil e Argentina, tendo seus presidentes se reunido com frequência e até inaugurado obras, algumas nucleares, durante suas visitas oficiais, bem como oportunizado a assinatura de novos instrumentos¹²².

O afastamento dos conflitos com o auxílio da integração pacífica da energia nuclear, formalizada entre os dois países tidos como rivais, representou na América do

Aeronáutica, por exemplo, nem sabia que uma parte de suas terras estava sendo grilada e que o caso se encontra na justiça”, em afirmação que demonstra o descaso do Estado com o patrimônio público. JUNIOR, Policarpo. O maior latifundiário do mundo. *Revista Veja*, São Paulo, 13 jan. 1999, p. 28.

¹¹⁵ OLIVEIRA, O. M. *Op. cit.*, p. 54.

¹¹⁶ *Idem*, p. 58.

¹¹⁷ *Idem*, *ibidem*.

¹¹⁸ Para OLIVEIRA, “a diferença entre a bomba de uso pacífico e uma de fins militares, concentra-se apenas no tipo de material usado para sua fabricação. Na primeira, pode-se usar urânio enriquecido a 20%, enquanto que a segunda, exige, no mínimo, urânio enriquecido a 92%”. *Idem*, p. 67.

¹¹⁹ *Idem*, p. 60.

¹²⁰ Segundo OLIVEIRA, estes eram: “a) buscar a auto-suficiência em matéria de recursos humanos, matéria-prima, equipamentos e a tecnologia nuclear; b) atingir o domínio completo do ciclo do urânio enriquecido e de suas alternativas; e c) alcançar a qualidade de fornecedor nuclear confiável”. *Idem*, p. 83.

¹²¹ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 80.

¹²² A saber: Declaração de Brasília, de 10 de dezembro de 1986; a Declaração de Viedma, de 17 de julho de 1987; a Declaração de Iperó, de 8 de abril de 1988 e a Declaração de Ezeiza, de 30 de novembro de 1988. OLIVEIRA esclarece que “De todas essas declarações, a Declaração de Iperó é considerada o mais expressivo ato político, pois abriu espaço à discussão de um novo Tratado de Tlatelolco e o estabelecimento de salvaguardas próprias da integração bilateral”. OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 1, p. 427.

Sul o mesmo que o carvão e o aço na Europa, isto é, a integração nuclear era, além da única possível naquele momento, a que poderia servir de meio para o acerto de tantos anos de desavenças. Assim, “os antecedentes da integração nuclear registraram o primeiro passo de aproximação junto à classe de cientistas desses países”¹²³ e, ainda, tal processo bilateral de integração de quase duas décadas de evolução “conseguiu formular uma estratégia nuclear compartilhada, sobreviver às mudanças do regime ditatorial de ambas as nações e romper com a antiga rivalidade militar entre os dois Estados vizinhos, portadores de economias complexas, potencialidades diferenciadas, traços culturais específicos, formas de organização política historicamente instáveis, enfrentando problemas financeiros acentuados, dentro de um continente extremamente vasto e heterogêneo”¹²⁴, abrindo caminho, no segundo passo, para a integração econômica do Cone Sul, ora institucionalizada no Mercado Comum do Sul.

Em suma, as diferenças entre Brasil e Argentina “não ocorreram por casualidade e, sim, por causalidade. Foram fruto de estranhas estratégias e de diretrizes que a crítica da História põe à tona. Não é hora de condenações virulentas porque cada época tem suas razões e suas vivências, mas não há também como deixar de referir o lamentável que foi tamanha desconfiança, tantos impedimentos, tão grande isolacionismo, cujo caro preço veio a ser pago em termos de lenta agilização, não apenas da integração, mas de uma de suas dadas consequências, o desenvolvimento regional”¹²⁵.

1.3. O Primeiro Tratado de Integração Brasil-Argentina

As rivalidades entre Brasil e Argentina eram tão presentes que durante quarenta e cinco anos os Chefes de Estado brasileiros não visitavam Buenos Aires, e vice-versa, jejum somente quebrado pelo Presidente João Baptista Figueiredo, em 1980, oportunidade em que foi assinada uma série de protocolos de cooperação¹²⁶.

O sentimento de uma necessidade econômica de aproximação entre as duas maiores potências da América do Sul, juntamente com a solução da questão envolvendo

¹²³ OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, a. 41, n. 1. p. 13. 1998. Ver também OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 1, p. 423.

¹²⁴ OLIVEIRA, O. M. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, a. 41, n. 1. p. 18. 1998.

¹²⁵ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 129.

¹²⁶ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 242.

a Itaipu e o aprofundamento da integração nuclear regem este período que teve como marca o estabelecimento de uma nova forma de relacionamento. ALMEIDA considera esta mudança de visão como o “elemento mais significativo da história da região neste último meio século”¹²⁷, em que se afastou o egoísmo, a rivalidade, a busca pela hegemonia do Continente, o sentimento de desconfiança recíproca que reinaram por décadas, equiparados, à adversidade entre França e Alemanha que culminou com a Segunda Guerra Mundial¹²⁸, entre outros fatores. Paralelo a esses fatos, a democracia volta a se fazer presente na América do Sul, o que facilita a proposta de integração¹²⁹.

Em 1985, a Declaração de Iguazu, firmada quando da inauguração da Ponte Internacional Tancredo Neves, sobre o Rio Iguazu, dividindo Puerto Iguazu, na Argentina, de Foz do Iguazu, no Brasil, inicia as primeiras possibilidades de integração bilateral que viriam a resultar, posteriormente, no MERCOSUL. Na oportunidade foi decidida a criação de uma Comissão Mista de Alto Nível para estudar a cooperação e a integração econômica dos dois países¹³⁰. Sem dúvida, “nascia nesse momento o embrião do bloco regional do Cone Sul. Esses três presidentes, reputados os pais fundadores do MERCOSUL, proclamaram naquela Declaração, sua firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral, criando uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos Ministros das Relações Exteriores dos dois países”¹³¹.

¹²⁷ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 72.

¹²⁸ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 54-55. Embora atualmente os trens possam trafegar em ferrovias com bitola diferente e até mesmo em rodovias, devido ao avanço tecnológico, é por demais conhecido o exemplo clássico da histórica rivalidade sul-americana. “Relata a história que, em 1887, uma das grandes preocupações de Dom Pedro II, Imperador do Brasil, foi a de pressionar a Brazilian Great Southern, a concessionária inglesa que explorava parte do transporte ferroviário no Brasil, para que adotasse, na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, em vez da bitola universal de 143 centímetros para as linhas de trem, a bitola métrica, com receio de que o país vizinho usasse tal ferrovia para invadir o Brasil. Ergueu-se assim uma barreira entre os dois países, uma espécie de *Muro do Prata*, numa analogia ao Muro de Berlim, que separou por muitos anos as duas Alemanhas”. *Idem*, p. 125. Ver também JAEGER JUNIOR, Augusto. Mercosul: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 2, p. 10, para quem “O Brasil chegou ao ponto de construir suas ferrovias com bitola estreita, a fim de que, em caso de guerra, os trens (dos agora aliados) argentinos, feitos para bitola larga, não pudessem utilizá-las”, ou seja, que não pudessem usar os trilhos brasileiros, que, em sua grande maioria são de 100 centímetros, para trafegar na área tomada.

¹²⁹ Para saber mais, ver ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 49. Ainda, sobre este importante momento, SEITENFUS diz que “Por razões diversas, os militares abandonam a cena desacreditados; na Argentina, em razão do retumbante fracasso da chamada *Guerra das Malvinas* e, no Brasil, porque não conseguiram atingir os objetivos essenciais a que se propunham, quais sejam, a luta contra a corrupção e a inflação”. SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 212.

¹³⁰ BANDEIRA, L. A. M. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**, p. 74.

¹³¹ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 54. Além de José Sarney e Raúl Alfonsín, a autora inclui Tancredo Neves que, antes de assumir, o que não ocorreu devido ao seu falecimento, visitou o presidente argentino em Buenos Aires, com a intenção de levar adiante uma aproximação política e comercial maior entre os dois países. Ver também ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 75-76.

A década de oitenta também é marcada pelo início de uma participação mais efetiva do Paraguai e do Uruguai no processo de integração. Já em 1953, Juan Domingo Perón antecipava que “uma vez a união entre a Argentina, o Brasil e o Chile efetivada, os demais países sul-americanos, sem meios para, juntos ou separados, formarem outro agrupamento, cairiam na sua órbita”¹³². Essa necessidade de integração faz frente à impossibilidade de o Brasil e a Argentina negociarem isoladamente com terceiros países, que persiste até hoje. ALMEIDA retrata esta afirmação dizendo que “A integração econômica, em especial no caso do Brasil e da Argentina, não é uma alternativa ao sistema internacional de comércio, mas constitui tão simplesmente uma estratégia política fundamental para aumentar o poder de barganha nas negociações multilaterais de natureza econômica, ademais de ser altamente instrumental aos processos de racionalização produtiva e de modernização tecnológica”¹³³ e em seguida afirma que “a integração não é uma simples ‘alternativa’ de ordem econômica; ela já é uma opção estratégica fundamental do ponto de vista da diplomacia, uma realidade de política externa global que vai definir o formato e o perfil da presença internacional do Brasil (assim como a de seus parceiros) no mundo do século XXI”¹³⁴.

Também, segundo PRAXEDES e PILETTI, naquela época Brasil e Argentina estavam tentando “a retomada do desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que voltavam as eleições livres e diretas, a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião e organização política”¹³⁵, o que impulsionou a realização de acordos.

Em 29 de julho de 1986, no auge da fase de aproximação, onde mais se tentou pôr fim aos desentendimentos e conflitos que durante séculos marcaram as relações, ocorre a assinatura da Ata para a Integração Brasil-Argentina, estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (PICE), de caráter gradual, flexível e equilibrado, cujos princípios foram novamente retratados pelo Tratado de Assunção, em seu preâmbulo e no artigo 2º¹³⁶, com doze protocolos, “além de acordos secretos, segundo informações na época veiculadas, sobre aviação militar e energia atômica”¹³⁷, aumentados posteriormente para vinte e quatro¹³⁸.

¹³² BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 25.

¹³³ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 76.

¹³⁴ *Idem*, p. 77.

¹³⁵ PRAXEDES, Walter; PILETTI, Nelson. **O Mercosul e a Sociedade Global**, p. 36.

¹³⁶ Sobre os princípios de flexibilidade, gradualidade, equilíbrio e reciprocidade ver FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 2-24 e ainda ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 58.

¹³⁷ BANDEIRA, L. A. M. *Op. cit.*, p. 75. OLIVEIRA, referindo-se aos protocolos, diz que “Dez abrangiam trocas comerciais; um protocolo era de cooperação nuclear, estabelecendo um sistema de informação imediata em casos de acidentes nucleares e de emergências radiológicas; e o último

O ano de 1988 marca, no Brasil, o surgimento de sua nova Constituição Federal, cujo artigo 4º, parágrafo único, é tido como o “parágrafo integracionista”¹³⁹, “inscrito nos princípios fundamentais pelos quais se organiza a República brasileira”¹⁴⁰, pelo qual o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”¹⁴¹. Também nesse mesmo ano, em 29 de novembro, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento é firmado entre o Brasil e a Argentina, ocupando-se a preconizar a harmonização e coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial, aduaneira, comercial e de transportes e comunicações.

A importância de tal instrumento, o primeiro Tratado firmado entre os dois antigos países rivais, deve-se ao fato de buscar instituir um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos, a ser concretizado por meio da eliminação de todas as restrições tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços.

1.4. O Tratado de Assunção

Na seqüência, o relevo do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 e demais instrumentos sucedidos, como a Assinatura da Ata de Buenos Aires de 1990 e a criação do Grupo Mercado Comum (GMC), de caráter binacional, motivou junto à América Latina, o abandono aos antigos projetos protecionistas, permutando-os por propostas de integração, como o caso do Uruguai e Paraguai, propiciando a assinatura de novo instrumento de integração, um mercado comum entre os países do Cone Sul. Nesse sentido, em 26 de março de 1991, “como resultado de intensas negociações levadas a cabo durante os meses precedentes, os Presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai puderam firmar o Tratado de Assunção, que passou a reger as relações econômico-comerciais dos quatro

estabelecia cooperação para a fabricação de partes de aviões brasileiros em território argentino”. OLIVEIRA, O. M. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*, p. 137.

¹³⁸ SANTOS traz nas notas bibliográficas 2 e 3, do Capítulo 2, quais são os protocolos. SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, 70. Sobre os assuntos que foram tratados neles, ver também PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 35 e ainda SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 213.

¹³⁹ Denominação dada por ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 121 e SOARES, E. B. *Op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁰ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 121.

¹⁴¹ Artigo 4º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

países no regime transitório 1991/1994, antecedendo à plena conformação do Mercado Comum do Sul. O MERCOSUL constitui assim uma resposta criativa à nova dinâmica das economias nacionais e internacional, uma vez que o esgotamento das políticas substitutivas levou obrigatoriamente à necessidade de encontrar novas formas de inserção econômica externa”¹⁴².

O Tratado de Assunção, pactuado entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, objetivando a constituição de um mercado comum, teve reforçado, na cidade de Ushuaia, na Argentina, em 24 de julho de 1998, o compromisso democrático dos integrantes com a assinatura da Cláusula Democrática, pela qual as democracias nos países são fundamentais para a manutenção do acordo¹⁴³. O funcionamento do regime democrático se constitui em *conditio sine qua non* para admissão ao futuro Mercado Comum do Sul¹⁴⁴. Esta referida cláusula tem seus primórdios em acordo entre o MERCOSUL e a União Européia, datado de junho de 1995, firmado em Bruxelas, visando uma Associação Inter-Regional União Européia-MERCOSUL¹⁴⁵.

Sobre a possibilidade da integração do Cone Sul conseguir resultados eficazes no Continente americano, CASELLA traz a afirmação de que a evolução de seu processo está confirmando a inviabilidade de ser alcançada a etapa de mercado comum, cuja proposta entende ser tanto questionável quanto inútil, pois “está se mostrando

¹⁴² ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 79.

¹⁴³ Na oportunidade, os países do MERCOSUL “reiteraram que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração entre os seis países. De acordo com o documento, toda ruptura da ordem democrática dará lugar à aplicação de uma série de medidas que abarcarão da suspensão do direito do Estado afetado a participar dos vários órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes destes processos”. ACORDO tenta garantir democracia na região. *Zero Hora*, Porto Alegre, 25 jul. 1998, p. 6. Ver também DEL’OLMO, F. S. *Op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁴ Em abril de 1996 uma tentativa fracassada de golpe militar desencadeada no Paraguai, liderada pelo então chefe do Exército, General Lino Oviedo, contra o governo do Presidente Juan Carlos Wasmosy, colocou em posição de alerta os parceiros do MERCOSUL. Mais recentemente, em março de 1999, o Paraguai vivenciou nova crise institucional. O assassinato do então Vice-presidente Luis María Argaña provocou mais um capítulo na precária democracia paraguaia. Culminou com a renúncia do Presidente Raúl Cubas Grau, contra quem já tramitava um processo de *impeachment* e a ascensão do então Presidente do Congresso Luis González Macchi à Presidência da República. Naquele momento, diversas autoridades do MERCOSUL lembraram o Paraguai que o bloco não admite a permanência de países não-democráticos. “O presidente Fernando Henrique Cardoso disse ontem, em entrevista exclusiva à Folha, que o Paraguai será expulso do bloco do Mercosul se um golpe levar ao fim da democracia no país”. CANTANHÊDE, Eliane; CRUZ, Valdo. Golpe pode levar à expulsão do Mercosul. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 mar. 1999, p. 1-16. Em ato posterior, já como Presidente, Macchi, que deu ares de que deseja ficar no governo até 2003, sem convocar as eleições previstas na Constituição, anunciou que vai propor uma revisão do Tratado de Assunção. “Ele acredita que Paraguai e Uruguai devem ter concessões e privilégios”. PRESIDENTE propõe revisão do tratado que originou o Mercosul. *Zero hora*, Porto Alegre, 2 abr. 1999, p. 28.

¹⁴⁵ Para saber mais sobre o Acordo Inter-regional de Cooperação entre a União Européia e seus Estados-membros e o MERCOSUL, ver RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 563-575.

demasiadamente ambiciosa e de alcance político e institucional maior do que nossos dirigentes estariam aptos a captar e conduzir”¹⁴⁶. Entre críticas e descrenças implícitas, o autor também acusa os governos locais, com especial destaque para o caso brasileiro, de imobilismo e falta de visão, muito embora ALMEIDA diga que o Brasil e a Argentina viveram décadas de hostilização ou afastamento recíprocos e hoje se apresentam como países que aceitam “uma relativa interdependência regional”¹⁴⁷.

Com referência ao âmbito institucional, “o projeto integracionista do MERCOSUL se aproxima mais do modelo europeu da CEE, isto é, tendencialmente comunitário, do que do norte-americano, exclusivamente livre-cambista”¹⁴⁸, como o exemplo do Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). O interesse econômico era o objetivo central de todas as tentativas integracionistas anteriores ao MERCOSUL, que também não se afastou desse objetivo. ALMEIDA trata de um posicionamento que relativiza esta afirmação, ao dizer que “a construção do futuro Mercado Comum do Sul transcende o terreno propriamente comercial ou econômico para envolver toda a sociedade e as diversas comunidades nacionais num mesmo processo de desenvolvimento integrado. Mais do que um simples instrumento de integração econômica entre quatro países, ou do que apenas um vínculo diplomático entre quatro Estados, o MERCOSUL representa um elo entre quatro nações, um lar comum a quatro povos irmãos”¹⁴⁹.

O artigo 18, do Tratado de Assunção, dispõe que, antes do estabelecimento do mercado comum, em 1º de janeiro de 1995, os Estados-partes convocariam uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do mercado comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e um sistema de tomada de decisões. Para dar cumprimento ao referido artigo, realizou-se, numa verdadeira corrida contra o tempo, no dia 17 de dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, a VII Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), onde foi firmado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, conhecido por Protocolo de Ouro Preto, funcionalmente colocado no mesmo plano hierárquico do Tratado original e aos já existentes órgãos do Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum se

¹⁴⁶ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 263-266.

¹⁴⁷ ALMEIDA, P. R. *Op. cit.*, p. 15.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 14.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 16.

somaram a Comissão de Comércio do MERCOSUL, Comissão Parlamentar Conjunta, Foro Consultivo Econômico e Social e a Secretaria Administrativa¹⁵⁰. Esta já instituída pelo Tratado de Assunção, mas transformada em órgão auxiliar.

Outro importante passo do Protocolo de Ouro Preto foi conferir ao MERCOSUL personalidade jurídica de direito internacional, conforme previsto em seus artigos 34 e 35, o que lhe permite ser titular de direitos e estar sujeito a obrigações. Assim, segundo SEITENFUS, “o caráter permanente das organizações internacionais expressa-se pela criação de um Secretariado, com sede fixa, dotada de personalidade jurídica internacional, que permite a assinatura de acordos-sede, com a aplicação do princípio da inviolabilidade e com os direitos e obrigações inerentes às atividades de representação diplomática no exterior”¹⁵¹.

Em suma, o Mercado Comum do Sul, um organismo internacional, caracteriza-se através do modelo de integração econômica regional e define seu objetivo na consolidação de um mercado comum, assunto abordado na continuidade.

1.5. O Modelo de Integração

Segundo FARIA, “Pode-se falar de dois tipos de integração na economia moderna: a integração *internacional* e a integração *regional*. O primeiro termo é mais genérico, empregando-se usualmente para descrever características e tendências da economia capitalista global, impulsionada pela *interação* e pela *interdependência* (...). Diferentemente, a integração regional (...) surge como resultado de acordos políticos entre países geograficamente próximos, com vistas à obtenção das vantagens típicas do processo”¹⁵².

Para GARRÉ COPELLO, “A integração internacional é um aspecto da dinâmica da sociedade internacional que tende a entrelaçar e até fusionar entidades políticas menores em outras maiores através da realização de atos internacionais de diversa natureza, dos mais simples aos mais complexos. A integração regional ao contrário, se

¹⁵⁰ Para saber mais, ver JAEGER JUNIOR, A. Montevideu abriga a sede da Secretaria Administrativa do Mercosul. *Jornal A Tribuna Regional*, Santo Ângelo, 3 e 4 jan. 1998, p. 4.

¹⁵¹ SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 25.

¹⁵² FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 25-26.

refere a um processo que tem lugar entre dois ou mais Estados em uma escala geograficamente limitada e em um plano inferior ao da integração global”¹⁵³.

RUIZ DÍAZ LABRANO entende que a integração econômica propriamente dita é “o *status* jurídico no qual os Estados entregam, cedem ou trasladam alguma de suas prerrogativas soberanas com o fim de construir uma área dentro da qual, pela eliminação das barreiras, circularão livremente as pessoas, os bens, os serviços e os capitais, mediante a harmonização das políticas correspondentes e sob uma égide supranacional”¹⁵⁴.

STHRINGER DE CARAMUTI entende a integração “como um processo multidimensional, cuja intencionalidade excede a simples reestruturação de mercados em busca de economias de escala, e que inclui tanto a dimensão da construção de instituições, como a formação de uma autêntica cultura da integração, assentada no respeito e na convivência federativa das culturas nacionais e locais. Esta concepção da integração apresenta uma maior complexidade para seu estudo, mas também a viabilidade de facilitar necessidades históricas, vinculando o econômico, o social, o político e o cultural”¹⁵⁵.

GARRÉ COPELLO, já citado, apresenta um conceito econômico de integração, que “refere-se ao processo mediante o qual dois ou mais países procedem a abolição, gradual e imediata, das barreiras discriminatórias existentes entre eles com o propósito de estabelecer um só espaço econômico”¹⁵⁶. Assim, um projeto de integração visa constituir um todo com partes, um espaço econômico ampliado, no qual a interdependência se faça presente, cujo efeito em um participante se processa nos outros, visando um propósito comum.

O autor ainda se reporta à modificação ocorrida no conceito de integração atualmente em vigência na América Latina, pelo qual “O critério fortemente comercialista das décadas anteriores cedeu seu lugar a um conceito mais amplo que, além das políticas comerciais, compreende a coordenação progressiva de políticas macroeconômicas, a complementação produtiva e a cooperação tecnológica, os esforços com vistas a projetos comuns em matéria de investimentos, a colaboração financeira, o

¹⁵³ GARRÉ COPELLO, Belter. *El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur: los megabloques económicos y América Latina*, p. 18.

¹⁵⁴ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 60.

¹⁵⁵ STHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia. Introducción. In: STHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia (coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, p. 15.

¹⁵⁶ GARRÉ COPELLO, B. *Op. cit.*, p. 20.

impulso conjunto ao transporte e às comunicações em todos os campos, e outros aspectos da integração”¹⁵⁷.

Já retratando a modificação, MIDÓN se reporta à integração como um “fato político, que se instrumentaliza de forma econômica e jurídica com relevantes efeitos no plano social”¹⁵⁸.

Direito de Integração, por sua vez, é tratado pelo autor como “o conjunto de normas, condutas e valores que regem os processos de integração, envolvendo neles as instituições que possibilitam seu desenvolvimento”¹⁵⁹ e por RUIZ DÍAZ LABRANO como o “ramo especial que estuda o fenômeno dos processos e esquemas jurídicos de integração; nele encontramos os elementos necessários para discernir a natureza destas normas e o caráter que assumem frente as normas dentro do ordenamento jurídico de um Estado”¹⁶⁰.

Mais precisamente, o tipo de integração econômica regional pode apresentar-se sob desenhos diferenciados, denominados de zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária e integração econômica total. Para alguns autores, esses modelos ou graus de integração dividem-se em três grupos básicos: zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum. A maioria dos organismos de integração elege uma dessas formas como seu objetivo final. Outros ainda apresentam um tipo intermediário de zona de preferência na evolução desse processo.

É conveniente, tendo em vista constituírem as etapas da evolução progressiva do MERCOSUL, antes do seguimento deste estudo, abordar-se noções dessas fases, encontrando-se já praticamente consolidadas no processo de integração europeia, que atualmente adentrou na etapa da União Econômica e Monetária e a implantação da moeda comum: o euro, que iniciou sua circulação no dia primeiro de janeiro desse ano.

1.5.1. Zona de Livre Comércio

¹⁵⁷ *Idem*, p. 29.

¹⁵⁸ MIDÓN, M. A. R. *Op. cit.*, p. 37.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 31-32.

¹⁶⁰ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 68.

Zona de livre comércio¹⁶¹ é a eliminação, através de um acordo, dos obstáculos tarifários e não-tarifários às exportações e importações comerciais dos produtos originários dos Estados-membros integrantes desta livre zona. Estabelece-se uma liberdade, mantendo cada um dos Estados sua própria política tarifária com respeito aos terceiros Estados¹⁶². Não envolve uma Tarifa Externa Comum (TEC), nem permite a livre circulação de pessoas. Porém, formulam-se as regras que definem a origem dos produtos comercializados.

É o estágio mais elementar da integração econômica e tem como exemplos a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Para RUIZ DÍAZ LABRANO, é “um esquema básico de integração”¹⁶³. Ocorrem, tais zonas, normalmente em regiões fronteiriças e são “alargamentos internacionais consensuais, das chamadas ‘zonas francas’ (...)”¹⁶⁴. Zona de livre comércio, segundo VACCHINO, parafraseando BELA BALASSA, é o “processo de supressão de diferentes esferas de obstáculos e discriminações entre as economias nacionais participantes e suas respectivas unidades econômicas”¹⁶⁵.

Em 25 de junho de 1996, em São Luís, na Argentina, o MERCOSUL firmou acordo para o estabelecimento do primeiro estágio de integração, uma zona de livre comércio com o Chile e em 17 de dezembro, em Fortaleza, com a Bolívia¹⁶⁶, conforme o disposto no artigo 8º, letra c, do Tratado de Assunção. Com esse compromisso “nasce um novo modelo de bloco - um misto de união aduaneira (atual estágio dos países fundadores do MERCOSUL) e zona de livre comércio (com o ingresso do Chile e Bolívia)”¹⁶⁷. SEITENFUS considera a situação chilena como ambígua, “pois ao mesmo

¹⁶¹ OLESTI RAYO fornece um exemplo esclarecedor de seu conceito: “Um produto exportado por uma empresa do Estado X ao Estado A pagará uma tarifa de aduana diferente daquela que se tenha que pagar no país B ou no país C. Ao contrário, não haverá nenhuma tarifa de aduana no intercâmbio comercial entre os Estados A, B e C”. OLESTI RAYO, Andreu; DEL RÍO PASCUAL, Amparo. *Las libertades Comunitarias (I)*. In: ABELLÁN HONRUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, p. 174.

¹⁶² Conforme as diretrizes do artigo XXIV, nº 8, al. b, do GATT.

¹⁶³ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 60.

¹⁶⁴ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁵ VACCHINO, J. M. *Op. cit.*, p. 54.

¹⁶⁶ Estes com o intuito de apenas se associarem para atingir o primeiro estágio de integração, uma zona de livre comércio. Para saber mais sobre os acordos de complementação econômica entre o MERCOSUL e estes países, ver RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 599-608 e também PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 50. SARDEGNA lembra que o Chile, embora recomposta sua a democracia, se negava, em informações de 1995, a integrar o MERCOSUL. SARDEGNA, Miguel Angel. *Las relaciones laborales en el Mercosur*, p. 25.

¹⁶⁷ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 20. Durante os dias 28 e 29 de junho de 1999, na cidade do Rio de Janeiro, se realizou a Cimeira América Latina, Caribe e União Europeia, reunindo os Chefes de Estado de 48 países. Na oportunidade foi assinada a Declaração do Rio, pela qual os participantes “reiteraram sua vontade de seguir fortalecendo suas relações”, bem como “reafirmaram o compromisso contraído no

tempo que firmou um acordo com o MERCOSUL negocia sua adesão ao NAFTA (...)”¹⁶⁸. Aguarda-se, ainda, para logo, a entrada da Venezuela¹⁶⁹. Também para RUIZ DÍAZ LABRANO “Este acordo, além de deixar clara a indiscutível liderança do MERCOSUL para a integração do Cone Sul, marca uma aproximação econômica e comercial histórica entre todos os países envolvidos, superando a rivalidade chileno-argentina e toda a idéia de que pudesse haver ficado alguma divergência entre Paraguai e Bolívia”¹⁷⁰.

Presentemente, no que concerne ao progressivo processo econômico de integração, o MERCOSUL se encontra numa região nebulosa: entre uma zona de livre comércio no seu interior, ainda não totalmente implementada e os primeiros passos para o estabelecimento de uma união aduaneira frente a terceiros países. O Mercado Comum do Sul ainda não completou o estágio de zona de livre comércio em razão da pendência das listas de exceção estabelecidas pelos Estados-partes quando pactuado o Tratado. As listas de exceção deverão ser paulatinamente abolidas de acordo com cronograma previamente estabelecido.

De 1991 a 1995, essa zona de livre comércio permitiu que as trocas entre os quatro países se multiplicassem, passando de pouco mais de 4 bilhões para 14 bilhões de dólares. No mesmo período, o Produto Interno Bruto (PIB) do MERCOSUL representou 54,9% do PIB total da América Latina e o PIB *per capita* experimentou um aumento de 14% enquanto o crescimento em média do Continente era de 10%¹⁷¹. Dez anos depois de lançada a idéia e apenas quatro após o início real de suas atividades, o bloco havia multiplicado por quatro os negócios regionais, que chegaram, em 1996, a 15 bilhões de dólares.

acordo marco inter-regional de cooperação, assinado em dezembro de 1995, entre MERCOSUL e União Européia, de intensificar suas relações para fomentar o incremento e a diversificação de seus intercâmbios comerciais, mediante liberação progressiva e recíproca do comércio e criando condições que favoreçam o estabelecimento de uma associação inter-regional, tendo em conta determinados produtos e serviços. Reiteraram ainda o compromisso similar estabelecido no acordo marco de cooperação assinado em julho de 1996 entre Chile e União Européia, para associação econômica e política”. TESSLER, Eduardo. O que diz o Acordo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 29 jun. 1999, p. 5. A decisão mais importante da Cimeira foi a antecipação para o prazo máximo de 1º de julho de 2001 do início das discussões sobre um possível acordo estabelecendo uma área de livre comércio de todos os setores agrícolas, industriais e de serviços, com quinhentos milhões de pessoas, entre os blocos econômicos, o que, em relação ao Brasil, não deve prejudicar os entendimentos com vistas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

¹⁶⁸ SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 222.

¹⁶⁹ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 57. Ainda, segundo FERREIRA e RAMOS OLIVERA, o Peru também manifestou vontade de aderir ao MERCOSUL. FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 29.

¹⁷⁰ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 561.

¹⁷¹ ALMANAQUE Brasil 1997-1998, p. 196.

O processo de integração do Cone Sul, que naquele ano comercializou mais com a Europa do que com a América do Norte, demonstra sua força econômica e seu desenvolvimento regional, a partir dos estímulos gerados pela criação de um mercado consumidor mais vasto, pelo qual fluem, com facilidades crescentes, todos os tipos de bens produzidos pelos parceiros.

Em suma, atualmente, há uma zona de livre comércio que não completou sua evolução, mas o processo do MERCOSUL já avançou em sua próxima etapa de união aduaneira de modo prematuro, que está em implantação¹⁷². Como se vê, os objetivos do Tratado de Assunção estão sendo implementados inadequadamente, ao contrário do processo de integração das Comunidades Europeias, cujo exemplo é trazido por STELZER, quando aborda a possibilidade dos Estados europeus terem se restringido e limitado apenas em torno a uma zona de livre comércio até exauri-la. A autora observa que lá se apresentou um desenvolvimento “rumo a um alto grau de coesão”¹⁷³, vencendo etapas com arrojo, fase-a-fase, até a projeção da complexa união econômica e monetária, com vistas à meta final de uma união total.

1.5.2. União Aduaneira

A segunda fase da integração econômica é a contemplada por uma união aduaneira¹⁷⁴ que implica, e esta é a sua principal característica diferenciadora, na definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC)¹⁷⁵. Ainda que imperfeita, essa fase foi iniciada no Mercosul, em 1º de janeiro de 1995.

Cada etapa, observa FARIA, “compreende a anterior e mais algum aspecto, pelo que elas compõem uma escala de intensidade crescente”¹⁷⁶. Completa CASELLA: “exigências estruturais crescentes e cumulativas vão sendo colocadas”¹⁷⁷. Nesse sentido, cada passo é sempre acrescido de um grau mais intenso e complexo de integração

¹⁷² CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 43.

¹⁷³ STELZER, Joana. *Integração Européia: dimensão supranacional*, p. 185.

¹⁷⁴ Este assunto, no ordenamento europeu, está disposto no artigo 9º, do TCE, e nos artigos 18 a 29, do mesmo diploma.

¹⁷⁵ A TEC foi adotada em 1994, durante a Conferência de Ouro Preto, através da Resolução 22/94, do CMC. ALMEIDA, P. R. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*, p. 149. Tarifas, para FARIA, “são tributos cobrados sobre o valor de uma mercadoria na sua importação ou exportação, sem que um tributo correspondente incida sobre as mercadorias nacionais, pelo que impostos de importação ou de consumo (impostos indiretos) não se incluem na mesma categoria, eis que incidem também sobre o produto nacional”. FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁶ *Idem*, p. 25.

¹⁷⁷ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 34.

econômica. A união aduaneira, além do já atingido pela zona de livre comércio, estabelece uma TEC, ou pauta aduaneira comum¹⁷⁸, na qual os produtos provenientes de terceiros Estados se subordinam, independentemente por qual Estado da União seja introduzida a mercadoria.

OLESTI RAYO, para quem, nessa fase, os Estados criam um “cordão exterior”, traz um exemplo esclarecedor: “Um produto proveniente do país X pagará as mesmas tarifas mesmo que se introduza pelo Estado A, B, ou C, já que os três têm a mesma tarifa externa comum. Evidentemente, tal como ocorria com a zona de livre comércio, o intercâmbio intrazonal não está sujeito ao pagamento de tarifas”¹⁷⁹.

A união aduaneira, segundo CHIARELLI e CHIARELLI, é o amálgama, a solda da liga que habilita os países-membros a encarar a competição internacional¹⁸⁰. O exemplo mais conhecido é o BENELUX.

De acordo com o artigo 5º, do Tratado de Assunção, a TEC é um dos principais instrumentos para a constituição do mercado comum, a última fase prevista para o MERCOSUL. Assim, “a partir do momento em que os Estados-Partes aceitaram a livre circulação não só dos produtos originários de qualquer um deles, mas ainda de produtos importados de terceiros Estados, ao concordarem com a tarifa externa comum, perderam a faculdade de negociar acordos comerciais e de tentar controlar o seu convênio externo através dos instrumentos tradicionais. Consequentemente, cada Estado renuncia a uma política comercial externa autônoma, o que implica na necessidade de elaborar uma política comercial comum, aos cuidados da Comissão de Comércio do MERCOSUL”¹⁸¹.

O fato da tarifa externa ser única implica que certos aspectos da política comercial dos Estados-membros da União sejam coordenados, isto é, que haja uma maior coesão entre os parceiros¹⁸².

¹⁷⁸ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 27. Ver também CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. **Circular Livremente na Europa: as mercadorias, as pessoas e as empresas**, p. 53-59.

¹⁷⁹ OLESTI RAYO, A.; DEL RÍO PASCUAL, A. *Op. cit.*, p. 175.

¹⁸⁰ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 58.

¹⁸¹ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 64. Neste mesmo sentido FARIA, para quem os Estados “perdem a faculdade de condução unilateral de sua política comercial para com terceiros países, enquanto permanecerem na união”. FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 38.

¹⁸² Para SANTOS “A criação de uma Tarifa Externa Comum por si só não determina o estabelecimento da união aduaneira. É preciso o estabelecimento de mecanismos e órgãos encarregados de gerenciamento de uma política comercial comum, frente a terceiros Estados, e outros Blocos Econômicos”. Ainda, segundo o autor, a TEC foi criada pelo Protocolo de Ouro Preto. SANTOS, R. S. S. *Op. cit.*, p. 104. Pela presença do Paraguai no bloco de integração e pelas medidas que vêm sendo adotadas pelo Brasil quanto ao contrabando, é importante também a interessante e útil consequência da união aduaneira: a redução do histórico crime. Vale dizer, “o pecado deixa de seduzir porque não traz, como recompensa o direito de

Por fim, cabe lembrar que a união aduaneira se assemelha ao *Zollverein* alemão do início do século¹⁸³.

1.5.3. Mercado Comum

Ademais dos estágios anteriores, o mercado comum requer a liberalização não apenas da circulação de bens, mas também de todos os demais fatores de produção, isto é, as pessoas, os serviços e os capitais, para os quais, a partir de então, não existam obstáculos para entrada e saída no interior de cada Estado-membro. Essa fase representa o momento apropriado no qual devem ocorrer as supressões das barreiras aos intercâmbios dos referidos fatores, principalmente as referentes à questão da migração da força de trabalho. É a fase do processo de integração que prevê a livre circulação como meta fundamental. O mercado comum também implica em coordenação de políticas macroeconômicas, além de outras políticas.

Na fase do mercado comum poderá ser observada a presença das cinco liberdades básicas, quais sejam, a livre circulação de bens, livre circulação de capitais, livre circulação de trabalhadores, de serviços e livre concorrência. Essas liberdades permitirão que exista uma integração plena entre as sociedades envolvidas. Segundo FARIA, ao mercado comum é “indispensável uma administração permanente”¹⁸⁴ e para RUIZ DÍAZ LABRANO se caracteriza por uma “aproximação legislativa”¹⁸⁵, embora não haja um rol de atividades precisas, “que a ausência de uma ou a substituição por outra, levaria a tirar-lhe a identidade”¹⁸⁶.

Com efeito, o Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, rege que “Os Estados-partes decidem constituir um mercado comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este mercado comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, de restrições

comer o fruto proibido. Simplesmente, porque este deixa de sê-lo”, ao referir-se ao fato de que a diminuição, no início, e a equalização, um dia na totalidade dos bens, do tributo, retira o ganho. CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 59. PRAXEDES e PILETTI citam esta diminuição do comércio paraguaio como o principal motivo pelo qual eles estão fazendo oposição ao MERCOSUL. PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 56.

¹⁸³ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. xii, CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 56 e CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 259.

¹⁸⁴ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 40.

¹⁸⁵ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 62.

¹⁸⁶ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 60.

não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômicos comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem - a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes; e o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Assim, para a formação do mercado comum é previsto uma série de instrumentos, que estão definidos no artigo 5º, quais sejam: “a) um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados-partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I); b) a coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior; c) uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados-Partes; d) a adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes”.

Pelo visto, o Tratado de Assunção estabelece o caminho, o procedimento, a forma e o controle necessários para se constituir em mercado comum. “Em primeiro lugar, refere-se a construção de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) na região, tal como indica a eliminação de tarifas alfandegárias e não alfandegárias. Em um segundo momento, ambiciona sustentar uma política comercial externa unificada, com relação a outros países, estabelecendo uma Tarifa Externa Comum (TEC), o que caracteriza uma União Aduaneira. Finalmente, objetiva alcançar o patamar superior e derradeiro, da formação de todo o Mercado Comum, com a livre circulação dos bens, do capital, do trabalho e do conhecimento”¹⁸⁷.

¹⁸⁷ SEITENFUS, R. A. S. *Op. cit.*, p. 216.

Assim, do próprio Tratado de Assunção se observa que o MERCOSUL deseja a construção de um espaço economicamente integrado sob a forma de um mercado comum, etapa prevista para depois do ano 2006¹⁸⁸. Para tal, é imprescindível a livre circulação de pessoas.

Essa última fase prevista no processo de integração do MERCOSUL implica na regulamentação de diversos assuntos necessários para o seu pleno funcionamento. Inicialmente, é preciso delimitar a categoria de pessoas ou classe de trabalhadores, a qual será possibilitada a livre circulação. Em passo seguinte, é necessário o estabelecimento de normas que permitam o ingresso e a permanência desses trabalhadores no país de acolhida e as condições em que devem prestar o trabalho. Neste momento, é oportuno que os Estados-partes de acolhida regulamentem as garantias ao trabalhador circulante quanto ao seu recebimento, dando-lhe igual tratamento como o destinado aos seus próprios nacionais. Admissível, pelos relevantes benefícios, assegurar às pessoas que usufruirão desta liberdade laboral a tranquilidade de fazerem-se acompanhar pelas suas respectivas famílias, o que abrange desde uma harmonização de currículos escolares para os membros em idade escolar até a validação de diplomas acadêmicos para aqueles que já concluíram suas graduações, bem como dos diplomas de habilitação profissional necessários para o desempenho das profissões.

Outro aspecto de grande importância diz respeito a uma indispensável harmonização das questões trabalhistas e previdenciárias, incluindo a assistência social. Não poderia deixar de ser lembrada a carência do surgimento de mecanismos que incrementem a participação da sociedade civil, necessária para a legitimação do processo. Para os Estados-partes recebedores desse contingente de pessoas, são necessárias as garantias de manutenções da ordem, da saúde e da segurança públicas, a exemplo da Europa e também uma uniformização dos procedimentos nas fronteiras externas quanto às políticas de ingressos de estrangeiros e concessão de asilos e vistos diplomáticos. Ainda, pode-se exigir a construção de uma completa infra-estrutura administrativa alfandegária e física, com centros integrados de fronteiras e pontes internacionais.

Para BARROS, “O Mercado Comum depende, no fundo, de um *mercado comum de trabalho* que preencha os seguintes requisitos: 1. favoreça a liberdade de acesso de trabalhadores de um Estado-Membro a postos de trabalho em outros Estados-

¹⁸⁸ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 29.

Membros; 2. garanta um tratamento paritário em relação ao dispensado aos trabalhadores do lugar onde o serviço passa a ser prestado; 3. mantenha uma disciplina previdenciária durante e após a cessação do trabalho”¹⁸⁹.

Também é durante a fase do mercado comum que dois mecanismos deverão ser estudados para o estabelecimento de um nível mínimo de proteção às garantias trabalhistas: a ratificação de um número mínimo de convênios internacionais do trabalho, da OIT, e a possível aprovação de uma Carta Social, cujas reuniões iniciais já ocorreram. Sobretudo, proposta que faz eco na maioria dos autores que tratam do MERCOSUL, é o avanço dos estudos com vistas à urgente implantação de um tribunal supranacional para assegurar o cumprimento das normas.

Esta liberdade, entre outras, permite que qualquer cidadão nacional de um dos Estados-partes possa movimentar-se livremente para exercer atividades econômicas ou não, estabelecer-se ou disponibilizar-se profissional e comercialmente no território dos demais membros sem que contra si sejam impostas quaisquer medidas impeditivas ou restritivas, ou ainda controles fronteiriços, de maneira que, em condições normais, ela possa ser exercida da mesma forma que seria se o cidadão estivesse circulando dentro de seu próprio território, isto é, poderá ser exercida no Estado-parte de acolhida em condições iguais às de seus próprios nacionais. Para tal, a Resolução nº 44/94, do GMC, reconheceu a validade dos documentos de identificação pessoal utilizados pelos Estados-partes¹⁹⁰, com o propósito de facilitar a livre circulação de seus titulares e a Decisão nº 7/95, do CMC, contém disposições que determinam sobre a revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhece estudos técnicos de nível médio realizados em qualquer um dos quatro signatários.

Contudo, a fase de mercado comum, uma das etapas do processo de integração, quando contempla a livre circulação como uma das liberdades fundamentais do sistema, fixa-se na livre circulação dos trabalhadores, delimitando tal categoria como aqueles entes produtivos que são assalariados, que desempenhem atividades econômicas. Do contrário, os não assalariados, ou os independentes, são englobados no conceito de livre estabelecimento, quando estabelecidos, ou do direito à livre circulação de serviços, quando não estabelecidos. O Tratado de Assunção, por seu artigo 1º, quando expressa que o mercado comum implica “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos

¹⁸⁹ BARROS, Cássio Mesquita. Circulação dos trabalhadores no Mercosul. In: CHIARELLI, C. A. G. (coord.). **Temas de integração com enfoques no Mercosul**, p. 182.

¹⁹⁰ MENEM, Carlos Saúl. ¿ **Qué es el Mercosur ?**, p. 190.

entre os países”, implica na liberdade restrita de trabalhadores, do homem enquanto fator produtivo, presença essa que reafirma o objetivo estritamente comercial desse processo elaborado por economistas e diplomatas. Neste sentido, BARROS diz que esta limitação foi extremamente prudente, “porque se o tivesse feito de maneira irrestrita poderia certamente estar abrindo algumas dificuldades sérias relativamente às legislações existentes entre os diversos países”¹⁹¹ e também pelo fato de que os passos neste objetivo devem ser escalonados, acompanhando o progresso do processo de integração em curso. Em meio a essa preferência reconhecidamente econômica é que surge a tímida livre circulação de pessoas, que somente será possibilitada aos agentes econômicos que sirvam para o incremento da economia internacional.

Faz-se devida esta diferenciação eis que na União Européia, onde o mercado comum, criado pelos Tratados constitutivos, já consolidado, com a vigência do Tratado do Ato Único Europeu (TAUE), foi elevado à categoria de mercado interior único, outro desenho do processo de integração, com a eliminação de todo e qualquer obstáculo à livre circulação de pessoas. A limitação da liberdade apenas ao trabalhador que desempenhe atividade produtiva já foi superada, de modo que qualquer pessoa pode circular livremente no interior da Comunidade. Essa liberdade pode ser exercida de forma permanente e contínua, inclusive com a figura do livre estabelecimento, pressupostos pelos quais também se identifica a prestação de serviços.

No mercado interior único se enquadram as atividades não assalariadas e a constituição e gestão de empresas e de sociedades com trabalhadores não subordinados. Tais alternativas possibilitam aos cidadãos buscar e responder a ofertas de trabalho efetivas, deslocar-se livremente para permanecer no aguardo de tal oportunidade, residir em qualquer dos Estados-membros, com qualquer dos propósitos acima declinados e ainda permanecer no território para o qual se deslocaram após a cessação da atividade, além de obter proteção jurídica. Porém, o atingimento deste patamar se procedeu de forma progressiva, durante quase vinte e cinco anos¹⁹². Quando a questão era relacionada ao preenchimento de vaga de emprego, num primeiro momento do processo de integração se deu preferência aos trabalhadores nacionais. Caso não fosse a mesma preenchida dentre três e quatro semanas, o cargo poderia ser preenchido por um cidadão de outro Estado-membro até que, finalmente, em terceira etapa, qualquer vaga do

¹⁹¹ BARROS, C. M. *Op. cit.*, p. 183.

¹⁹² BABACE, H. La libre circulación de los trabajadores en el Mercosur. *In: VÁZQUEZ, M. Cristina et alli. Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*, p. 117.

espaço comunitário pode ser preenchida por qualquer nacional de um Estado-membro¹⁹³.

Por fim, observa-se que o movimento de integração na América Latina, iniciado oficialmente por Simón Bolívar, até os presentes dias, apesar das tentativas de se consolidar, enfrentou inúmeras dificuldades. Entre essas, podem-se indicar os processos de ditaduras desenvolvidos em alguns dos seus mais importantes países e a absoluta falta de vontade política dos principais atores do processo, iniciado pelos organismos regionais como a ALALC, ALADI e o Pacto Andino, apenas para citar os mais importantes, a qual era imprescindível para uma verdadeira efetivação dos objetivos da integração. Por sua vez, a crise econômica do final da década de setenta e da década de oitenta foi mais uma das dificuldades. Neste sentido, “Diversos problemas dificultaram que se obtivesse a plena liberalização do comércio regional, particularmente os reflexos negativos que a conjuntura recessiva dos anos 1980 tiveram no continente, agravados pelo agudo problema da dívida externa dos três países de maior desenvolvimento: Argentina, Brasil e México”¹⁹⁴.

Outro aspecto importante foi a ausência da possibilidade de decisões de caráter supranacional, fator determinante do insucesso destes organismos, juntamente com os acima citados. Somente o Pacto Andino, deva-se ressaltar, previu uma Junta do Acordo de Cartagena, de caráter supranacional. Somente ele, também, se projetou com o objetivo do mercado comum, o que implicava um processo progressivo complexo ao demandar acerca das liberdades, das quais a livre circulação dos trabalhadores constitui um fator fundamental, objeto específico de estudo deste ensaio¹⁹⁵. Contudo, “O Acordo de Cartagena tampouco faz uma referência específica à livre circulação de pessoas, mas no objetivo programático de integração e nos objetivos sociais do Pacto Andino, hoje Comunidade Andina, engloba a livre circulação”¹⁹⁶ e, por seus anexos, é também o primeiro exemplo dos esforços que propuseram “a questão da integração mais oficial dos mercados de trabalho destes países por meio da harmonização das políticas sobre migração e a eliminação das restrições que se opõem às correntes transfronteiriças de trabalhadores”¹⁹⁷.

¹⁹³ MONTOYA MELGAR, Alfredo; GALIANA MORENO, Jesús M.; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Derecho Social Europeo*, p. 130-133. Ver também este assunto no Capítulo 2, deste ensaio.

¹⁹⁴ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. xvi.

¹⁹⁵ Ver sobre o assunto, no Capítulo 3, desse trabalho.

¹⁹⁶ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 309.

¹⁹⁷ **MIGRACIÓN internacional y desarrollo: informe conciso**, p. 47-48.

Na seqüência, o segundo capítulo dará ênfase ao tema da livre circulação de pessoas junto ao processo de integração da União Européia. Nessa Comunidade, a livre circulação transcendeu a figura do trabalhador assalariado, como visto, tendo atingido a todas as pessoas, desde que possuidoras da cidadania européia instituída pelo Tratado de Maastricht e a partir da existência de um mercado interior único, um espaço comum e sem fronteiras integrado entre os Estados-membros.

CAPÍTULO 2.

UNIÃO EUROPÉIA E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

2.1. O Tratado de Roma (TCEE)

Os Tratados que constituíram a Comunidade Européia são três: o Tratado de Paris (1951), que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), com seis países-membros (Alemanha, França, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e a Itália) e os Tratados de Roma (1957) que instituíram a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM) e a Comunidade Econômica Européia (CEE). As Comunidades Européias, com o Tratado de Maastricht em 1992, passaram a denominar-se União Européia (UE)¹ e a CEE passou a ser apenas designada de Comunidade Européia (CE), eis que deixou de perseguir somente fins econômicos.

Dos três Tratados marcos, o Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE) é o mais importante, pois estabelece um mercado comum, motivo pelo qual requer maior atenção neste estudo. No ordenamento comunitário europeu, o princípio da livre circulação de pessoas, compreendendo nesta categoria apenas os trabalhadores assalariados, está presente no artigo 3º, letra *c*, do TCEE², que estabelece a supressão entre os Estados-membros dos obstáculos para a livre circulação de pessoas³. A inclusão dessa liberdade nesse artigo respondeu a um objetivo de caráter econômico da Comunidade, ao qual ela estava vinculada. Era necessário o exercício de uma atividade econômica para o benefício do direito. Também encontram-se referências à livre circulação dos trabalhadores nos artigos 48⁴ a 51, do TCEE, com a ressalva que o

¹ Artigo A, do Tratado de Maastricht. Ver LEBEDICH SICHIK, Jorge Mario. *A livre circulação de trabalhadores no Mercosul: possibilidade jurídica de implementação*, p. 12 e STELZER, J. *Op. cit.*, p. 6.

² Alguns artigos do Tratado têm especial vinculação com a livre circulação de pessoas e outras liberdades fundamentais, seja por constarem de seus textos indicações quanto ao assunto ou por se referirem à mecanismos comunitários dos quais as liberdades se valem. Em um apanhado geral podem ser enumerados os artigos 2º, 3º, 3º A, 3º B, 6º, 7º A, 8º A, 8º B, 8º C, 48, 49, 50, 51, 100, 100 A, 100 C, 227 e 253.

³ Como se observa da leitura do TCEE, originalmente a redação da letra *c* mencionava simplesmente a abolição, entre os Estados-membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais e a letra *d* original tratava da questão da agricultura. Esta foi deslocada para *e* e a *d* atualmente se apresenta, com as alterações ocorridas nos artigos 2º, 3º e 3º A, que lhes foram dadas pelos artigos G 2 e G 3, do Tratado de Maastricht, com o seguinte texto: “medidas relativas à entrada e à circulação de pessoas no mercado interno, de acordo com o disposto no artigo 100 C”. Ver também CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 254-256.

⁴ Artigo 48, do TCEE: “1. A livre circulação dos trabalhadores deve ficar assegurada, na Comunidade, o mais tardar no termo do período de transição. 2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição

âmbito de aplicação do TCEE refere-se apenas aos nacionais dos Estados-membros que desempenhem uma atividade econômica, isto é, que sejam sujeitos originários do princípio da livre circulação de pessoas. Os referidos artigos não apresentam alcance geral.

LIROLA DELGADO chama de *debilidade inicial*⁵ o fato do regime comunitário de livre circulação de pessoas, que é baseado no TCEE, não alcançar todos os nacionais dos Estados-membros, mas sim certas categorias. Afirma que “as únicas referências no TCEE a alguns direitos de mobilidade territorial se situam no capítulo dedicado à livre circulação de trabalhadores”⁶, entendendo-se como trabalhadores as pessoas que exerçam atividade econômica, unicamente. Porém, em que pese a manifestação da autora, é de se ressaltar que a possibilidade inicial de uma livre circulação de todas as pessoas poderia causar conseqüências profundas, além do fato da Comunidade Européia não estar preparada para as conseqüências de tal generalização (que não fosse de forma progressiva) do princípio.

Da mesma forma, os objetivos do artigo 2º, do TCEE, no referir-se à abolição dos obstáculos da livre circulação de pessoas, “têm em sua origem um conteúdo basicamente econômico dirigido à consecução do (...) mercado comum”⁷. Como visto, o TCEE surge em meio a uma década que tinha uma perspectiva eminentemente econômica⁸. A livre circulação de pessoas determinada no Tratado de Roma de 1957 contempla unicamente os agentes laborais, aqueles que se deslocam com a finalidade de exercerem uma atividade econômica, vale dizer, os trabalhadores assalariados.

A livre circulação dos trabalhadores era importante para que as atividades econômicas pudessem ser desenvolvidas em qualquer lugar do mercado comum. O

de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. 3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de: a) responder a ofertas de emprego efetivamente feitas; b) deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-membros; c) residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais; d) permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão. 4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública”.

⁵ LIROLA DELGADO, Maria Isabel. *Libre Circulación de Personas y Unión Europea*, p. 117.

⁶ Capítulo I – Os trabalhadores, do Título II, da Parte III do Tratado. Ver *Idem, ibidem*.

⁷ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 127.

⁸ Motivada pelas conseqüências desastrosas aos Estados Europeus das duas Guerras Mundiais neste âmbito.

TCEE, na verdade, colocou o fator de produção⁹ trabalho a serviço da integração econômica, através da supressão dos obstáculos a sua livre circulação. Por outro lado, a preponderância unicamente econômica produziu um distanciamento entre os europeus, incompatível com a idéia de livre circulação. Ademais, tamanha e total vinculação com a atividade econômica tornou difícil a individualização de um conceito geral e preciso desse princípio, em face da dificuldade de desvinculá-lo de sua fundamentação econômica, dificuldade essa apenas superada em parte com o advento do Tratado de Maastricht de 1992, privilegiando a criação da cidadania comunitária desvinculada do conceito até então implícito do exercício da atividade econômica.

Assim, partindo da constatação de que era essencial a vinculação da livre circulação de pessoas com o exercício de uma atividade de tal ordem, principalmente quando da consolidação da etapa do mercado comum, também era necessário que essa fosse exercida no marco do conjunto dos territórios dos Estados-membros, segundo o disposto no artigo 227, do TCEE, onde consta em quais países o Tratado era aplicado.

Outro aspecto importante é que a extensão desse direito aos nacionais de terceiros Estados somente era permitida se fossem familiares de um nacional de um Estado-membro detentor do direito, ainda assim com ressalvas.

Os autores MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO observam que “até a metade da década de setenta, o desenvolvimento comunitário da parte social do TCEE é muito precário, limitando-se a alguns regulamentos e diretivas sobre a livre circulação e segurança social dos emigrantes. A ação social se estende a partir de 1975 mediante a adoção de um conjunto de diretivas que compõem o que podia considerar-se como núcleo clássico da política social europeia”¹⁰, tendo uma continuidade ainda mais presente na década de oitenta, com o surgimento do TAUE e um sem número de diretivas que regulavam diversas matérias sociais¹¹ e grande evidência com o Tratado de Maastricht, que introduziu os elementos

⁹ No capítulo terceiro deste ensaio, quando for referido o caso semelhante do MERCOSUL, far-se-á necessária a aproximação do que é conhecido como fatores de produção. Para tal conceituação, serão utilizados conhecimentos advindos da Economia. Utilizar-se-á este mecanismo pelo motivo de que o Tratado de Assunção não trata especificamente dos aspectos sociais e muito menos da livre circulação de pessoas, mas sim dos fatores de produção como meio de desenvolvimento de uma liberdade econômica. Ver este assunto com mais detalhes em LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 34.

¹⁰ Os assuntos tratados por este conjunto de diretivas podem ser consultados em MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 29. Segundo o artigo 189, do TCEE, a diretiva é uma disposição que “vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”.

¹¹ *Idem*, p. 37-124.

fundamentais do conceito de cidadania e o Tratado de Amsterdam de 1997, que faz do emprego uma lei à União Européia.

Assim, surge, de forma tardia, apenas com as modificações operadas nos Tratados constitutivos, em especial a ocorrida no artigo 8º A, do TCEE, pelo TAUE de 1986, com a inclusão do conceito do que seja mercado interior, a garantia da livre circulação de pessoas como tais e não mais como meros agentes econômicos, situação reforçada com a introdução do conceito da cidadania da União¹² pelo Tratado de Maastricht.

2.1.1. Os Princípios de Não-Discriminação e Igualdade de Trato

O objetivo de uma livre circulação de trabalhadores intra-comunitária requereu a equiparação legal do comunitário com o nacional, para que não existissem diferenças nos tratamentos dispensados e nem discriminações, consoante ver-se-á nos textos do Tratado abaixo detalhados. Neste sentido, em um trabalho em que se está tratando da livre circulação de pessoas, é imperioso que se aborde sobre os princípios de não-discriminação e igualdade de trato.

Por serem intrínsecos à etapa do mercado comum, sua não observância poderia ter levado tal fase ao insucesso. Em que pese a estreita relação conceitual que ambos os princípios apresentam, sucintamente pode-se dizer que é por força destes mandamentos que o ordenamento comunitário impõe aos Estados-membros que o trabalhador tenha em sua relação laboral um tratamento igual ao dado ao seu próprio nacional, não somente nas questões relacionadas à livre circulação, mas em todas as demais questões comunitárias. E não unicamente a ele, mas também ao seu cônjuge, descendentes menores de vinte e um anos e ascendentes que tenham se deslocado com ele ou que estejam em seu encargo, desde que nacionais de um dos Estados-membros¹³.

O artigo 7º, do TCEE¹⁴, considera este princípio um direito fundamental para possibilitar uma melhor livre circulação de trabalhadores. E ainda trata do assunto o parágrafo 2º, do artigo 48, do mesmo diploma¹⁵, que dispõe sobre a supressão efetiva

¹² Que, segundo DEL'OLMO, "é complementar à cidadania nacional, não a substituindo": DEL'OLMO, F. S. *Op. cit.*, p. 143.

¹³ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 155-161.

¹⁴ Artigo 7º, do TCEE: "No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade".

¹⁵ Com exceção dos empregos na administração pública, porque somente as atividades econômicas eram as "necessárias para o bom funcionamento do mercado comum". OLESTI RAYO, A.; DEL RÍO

das discriminações por razão de nacionalidade. Desta forma, a proteção em todas as ordens do detentor nas mesmas condições dos nacionais “constitui o corolário necessário para o exercício desta liberdade de circulação”¹⁶. A igualdade de trato também é parte essencial do direito de livre circulação de trabalhadores, eis que “os Estados-membros somente poderão impor restrições à liberdade de circulação e residência dos nacionais dos outros Estados-membros em seu território quando o façam em relação a seus próprios nacionais”¹⁷.

O princípio da não-discriminação entre cidadãos de outros Estados-membros e os nacionais também se faz importante em questões relacionadas às demais liberdades de circulação e às garantias sociais. MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO ao referirem-se à segurança social, afirmam que a observância do princípio da não-discriminação “se trata de um limite ao legislador interno ou, se se quer, aos diversos poderes públicos que intervêm neste campo de atuação e a quaisquer intérpretes das normas estatais: as condições de acesso a um direito podem ser quaisquer, mas a nacionalidade dos sujeitos não pode constituir um fator originador de prejuízos”¹⁸.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA traz uma abordagem doutrinária que divide as discriminações em diretas e indiretas, formais e materiais e propõe “um enfoque lógico que seja capaz de distinguir entre o que é o que produz a discriminação e como atua”¹⁹, partindo de um termo de comparação em que outras pessoas se encontrem em melhor situação e desfrutem de um regime jurídico mais favorável²⁰.

Regulamentando o que estava disposto no Tratado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) ampliou a possibilidade de aplicação do princípio da não-discriminação além da discriminação em razão da nacionalidade, para todas as formas. Por tal motivo, não se permitem tratamentos desvantajosos ou mais rigorosos que os dispensados aos nacionais, eis que o respeito a essa ordem é um pilar essencial para a realização efetiva da livre circulação de trabalhadores na Comunidade.

PASCUAL, A. *Op. cit.*, p. 178. Alguns países, como por exemplo a França, não mais restringem o acesso aos empregos na administração pública às atividades de saúde, magistério, investigação com fins civis e aos organismos encarregados de administrar um serviço comercial.

¹⁶ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 69.

¹⁷ *Idem*, p. 155.

¹⁸ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 237.

¹⁹ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, Patricia. *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*, p. 36.

²⁰ *Idem*, p. 35.

Por essa ampliação, observa-se que nem mesmo em questões imobiliárias e bancárias se pode exigir requisitos diferentes dos exigidos aos nacionais²¹. Nesse sentido, quando um jovem trabalhador migrante²² obtém um emprego em um Estado-membro e pretende financiar um imóvel para residir, ele terá de cumprir nada além das exigências feitas a um nacional do país de acolhida, haja vista que também não se pode introduzir na legislação comunitária novas discriminações. Assim, observa-se que as proibições do artigo 7º, do TCEE, afastam de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, de certa forma, alguns obstáculos à livre circulação de trabalhadores.

2.1.2. A Livre Circulação de Serviços

Os princípios anteriormente tratados também são válidos para os trabalhadores enquanto prestadores de serviços. O TCEE contempla a possibilidade da livre circulação dos serviços em seus artigos 59 a 66, para tanto, também, as restrições serão progressivamente suprimidas em relação ao nacionais dos Estados-membros estabelecidos num Estado da Comunidade, que não seja o do destinatário da prestação.

Necessário estabelecer a diferença entre o trabalho assalariado e a prestação de serviço propriamente dita. CARVALHO ensina que “A característica fundamental de distinção entre os dois tipos de exercício de actividades laboral consiste no facto de no caso da prestação de serviços existir uma total autonomia e independência, enquanto o trabalhador assalariado está sujeito a uma subordinação não só económica mas também jurídica - disciplinar - em relação à entidade patronal”²³.

De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 60, do TCEE²⁴, a livre prestação de serviços somente contempla a possibilidade de deslocamento temporário do prestador

²¹ Sobre financiamento de imóveis e estudos para os filhos ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 145.

²² Sobre o conceito de emigração, MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO se reportam à Comissão das Comunidades Europeias em cuja exposição de motivos da Recomendação de 16 de agosto de 1962 indica que “as disposições do Tratado de Roma sobre a livre circulação de pessoas instauram um novo conceito de trabalhadores migrantes (...) o que deverá causar a desapareição (...) das noções clássicas de emigração e imigração”, o que já era o prenúncio de uma possível extinção dos termos. *Idem*, p. 128. Sobre as garantias sociais dos trabalhadores fronteiriços que se deslocam ver *Idem*, p. 274.

²³ CARVALHO, I. M. F. T. *Op. cit.*, p. 136.

²⁴ Artigo 60, do TCEE: “Para efeitos do disposto no presente Tratado, consideram-se serviços as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas. Os serviços compreendem designadamente: a) actividades de natureza industrial; b) actividades de natureza comercial; c) actividades artesanais; d) actividades das profissões liberais. Sem prejuízo do disposto no capítulo relativo ao direito de estabelecimento, o prestador de serviços pode, para a execução da prestação,

desse até onde deva ser exercido, mas não a vinda do recebedor ao encontro do prestador. Somente pela Diretiva 73/148/CEE²⁵, é que tal liberdade foi assegurada aos recebedores ou destinatários da prestação de serviços. Nesta situação, também os serviços são aqueles do parágrafo 1º, do referido artigo²⁶. Há de se ater ao fato que a prestação de serviços do turista é limitada a três meses, devendo este voltar após a decorrência do prazo para sua habitual residência. Nos outros casos superiores a três meses, deve estar presente, para sua configuração, a existência de uma relação remunerada.

Vê-se que com o surgimento do ordenamento acima referido, o direito de livre circulação passa a ser, também, em benefício de quem deseja receber uma prestação de serviço, para o qual se assegura um direito de permanência tanto ao prestador como ao destinatário dos serviços, correspondente a tal duração, embora essa consideração não fosse de opinião unânime²⁷. A livre circulação de serviços se refere ao exercício (prestação e recebimento) de atividades econômicas não assalariadas (independentes), realizadas normalmente mediante uma remuneração, que não possuam as características de um estabelecimento. Neste caso, seriam abrangidas pelo direito de estabelecimento dos artigos 52 a 58, do mesmo Tratado²⁸, pelos quais se garante a supressão das restrições ao exercício de atividades não assalariadas que impliquem estabelecimento de forma estável.

A extensão desse direito aos inativos chegou por uma solução jurisprudencial, por vontade do TJCE, que optou pela solução do caso concreto, produzindo ao intérprete da jurisprudência uma profunda insatisfação, “porque os grandes problemas, ou melhor, o grande problema da igualdade de todos os europeus no gozo do direito de

exercer, a título temporário, a sua atividade no Estado onde a prestação é realizada, nas mesmas condições que esse Estado impõe aos seus próprios nacionais”.

²⁵ Datada de 21 de maio de 1973, relativa à supressão das restrições ao deslocamento e à permanência dos nacionais dos Estados-membros no interior da Comunidade em matéria de estabelecimento e prestação de serviços. JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 50. Ver também LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 65.

²⁶ Ver as categorias profissionais que podem exercer suas atividades em Estados-membros diferentes daqueles em que obtiveram as qualificações, conforme o acordo geral de reconhecimento mútuo das qualificações profissionais de 1975, em SODER, José. *A União Européia*, p. 139. Segundo ROVAN, é importante ressaltar que “os médicos nunca gostaram muito da vinda de colegas estrangeiros, nem os advogados, nem nenhuma das profissões cujo acesso é, de uma maneira ou de outra, regulamentado”. ROVAN, Joseph. *Como tornar-se cidadão da Europa: primeiro os deveres, depois os direitos*, p. 49.

²⁷ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 50-52.

²⁸ Segundo DEL RÍO PASCUAL, a distinção entre livre estabelecimento e livre prestação de serviços se radica na questão de se a atividade é exercida com ou sem instalação permanente. OLESTI RAYO, A.; DEL RÍO PASCUAL, A. *Las Libertades Comunitarias (II)*. In: ABELLÁN HONRUBIA, V.; VILÀ COSTA, B. (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, p. 224. Ver também COMUNIDADES Europeias: Comissão. *A livre circulação de pessoas na Comunidade Europeia*, p. 7.

circular continua sem solução”²⁹, indicando JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA a via legislativa para a composição desejada. Mais especificamente, tratando dos inativos enquanto recebedores de serviços, a autora define esses últimos como sendo os realizados, normalmente, em troca de uma remuneração, uma contrapartida econômica, desde que não compreendidos pela limitação do artigo 60, do TCEE.

Como exemplos de pessoas destinatárias de serviços são lembrados os turistas, os beneficiários de cuidados médicos e os que efetuam viagem de estudos ou de negócios. Ademais, o TJCE, em oportuna decisão “assinalou que tanto os turistas como os beneficiários de cuidados médicos e aquelas pessoas que realizam viagens de estudos ou viagens de negócios deviam ser considerados como destinatários de serviços”³⁰, podendo circular livremente, ficando desta forma mais uma vez reafirmada a busca pela relatividade e desvinculação da livre circulação de pessoas do exercício de uma atividade econômica, situação que, progressivamente, estava sendo atingida no seio da Comunidade.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA ainda traz disposições jurisprudenciais sobre o que é entendido pelo conceito comunitário de formação profissional³¹, para fins deste serviço ser considerado como cabível à livre circulação de serviços e comportar a possibilidade de prestação e recebimento comunitários. A definição leva em conta a duração e o tipo de estudo. Pelo exposto, fica demonstrado que a imensa maioria dos estudos universitários é incluída no conceito comunitário de serviço³², o que respeita o princípio da não-discriminação nas condições de acesso à formação profissional e amplia consideravelmente o âmbito de aplicação do direito de livre circulação de pessoas.

2.1.3. A Necessária Ampliação do Direito à Livre Circulação

Antes de tratar deste assunto, se pode adiantar que o direito de entrar e residir no território de um Estado-membro chocava com a idéia de soberania que as nações tinham na época do surgimento das Comunidades Europeias. Independentemente desse

²⁹ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 50.

³⁰ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 67.

³¹ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 64-72. Também sobre a política comunitária de formação profissional ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 181-186.

³² JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 72.

estorrecimento, a busca pela supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas constatado no artigo 3º, letra c, do TCEE, também pressupunha a ampliação dos direitos de residência a todos os nacionais dos Estados-membros desvinculados do exercício de uma atividade econômica, realizável pelo recurso do artigo 235³³, sob pena de, se não concretizada, ter comprometido o desenvolvimento da Europa dos Cidadãos.

Com o desenvolvimento progressivo da Comunidade e a perseguição aos seus objetivos, necessário se fazia a ampliação do âmbito de aplicação da livre circulação de pessoas pela extensão dos direitos de residência, supressão dos controles nas fronteiras internas e estabelecimento de um regime jurídico comum. Isso não estava figurado anteriormente no TCEE, pois tais medidas não se identificavam até então com nenhuma das liberdades econômicas ali estabelecidas e protegidas. Alguns acreditavam que o recurso do artigo 235, do TCEE, valeria para possibilitar essa ampliação, mas outros preferiram conferir às instituições comunitárias esses poderes, o que acabou ocorrendo com o surgimento das Diretivas 90/365 e 93/96³⁴.

Esses ordenamentos contemplam de maneira individualizada o direito de residência às categorias dos trabalhadores por conta alheia³⁵ ou própria, que puseram fim a sua atividade e a dos estudantes, respectivamente. Ainda, há uma terceira Diretiva, a 90/364³⁶, que contempla direito de residência de maneira geral, sem determinar categoria específica.

As conseqüentes medidas de supressão dos obstáculos ao reconhecimento dos títulos de ensino superior, como se observa nas diversas diretivas que regulam o assunto³⁷, entre elas, a Diretiva 89/48³⁸, que concede aos profissionais qualificados o direito de terem as suas qualificações reconhecidas num Estado-membro diferente do das suas qualificações e de aí exercerem atividades tal como os nacionais desse Estado-membro, também comprovam o interesse no cumprimento do texto legal³⁹, ensejador de um direito de residência, livre deslocamento, de fazer-se acompanhar pela família,

³³ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 81-95.

³⁴ Datadas de 28 de junho de 1990 e 29 de outubro de 1993, respectivamente.

³⁵ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 134-135.

³⁶ Datada de 28 de junho de 1990.

³⁷ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 185-186.

³⁸ Aprovada em 21 de dezembro de 1988 e em vigor desde 4 de janeiro de 1991.

³⁹ Artigo 57, parágrafo Iº, do TCEE: "A fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício, o Conselho (...) adotará as medidas que visem o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos".

agregados as já anteriores exceções de ordem, saúde e segurança públicas, assuntos que serão tratados na seqüência:

a) *O direito de residência*: a garantia desse direito implica no dever dos Estados-membros suprimirem todas as restrições ao deslocamento, permanência e residência dos nacionais dos outros Estados comunitários, podendo exigir como condição prévia à concessão dessa permissão a prova de que tais pessoas dispõem de recursos financeiros, ou recursos mínimos, conforme a denominação dada por outros autores, para fazerem frente às suas necessidades e às dos membros de suas famílias e um seguro de doença ou a inscrição em um serviço de saúde nacional, para não causarem encargos ao Estado de acolhida, isto é, exigências que não permitam que os inativos caiam sob as custas do Estado que passarão a residir.

Desse entendimento, dois são os requisitos essenciais exigidos para o exercício do direito de residência: “um seguro de doença e uns recursos suficientes que impeçam que tal pessoa possa converter-se em uma carga para a assistência social do Estado-membro de acolhida”⁴⁰. Porém, para que obtenham o direito de livre circulação através do exercício do direito de residência aos aposentados ou aos que tenham cessado sua atividade econômica, exige-se que disponham de recursos suficientes e que sejam superiores aqueles que o Estado-membro de acolhida concede na assistência social aos seus próprios nacionais, ou que a pensão seja superior ao nível da pensão mínima de assistência social paga pelo Estado-membro de acolhida⁴¹. Aos demais somente é requerido que os recursos sejam suficientes, sem estimar em quanto.

No caso dos trabalhadores por conta própria ou alheia que tenham posto fim ao exercício de uma atividade econômica também são necessários recursos e seguro para que não se constituam uma carga excessiva ao Estado comunitário. Tais requisitos podem ser suplantados se o indivíduo dispor de uma pensão de invalidez, aposentadoria ou velhice ou seja segurado de um benefício de acidente de trabalho ou doença profissional. Mesmo que os recursos de subsistência acabem, as pessoas não poderão mais ser expulsas, pois tal atitude estaria violando outras regras comunitárias de livre circulação de pessoas⁴². Também podem permanecer, após cumprirem alguns requisitos,

⁴⁰ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 89. Neste mesmo sentido MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 147.

⁴¹ Para saber mais ver JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 90, LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 107 e ainda MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 147.

⁴² *Idem*, p. 150.

os que obtêm uma pensão de aposentadoria no país de residência e os que param de trabalhar por uma incapacidade permanente. Este direito é extensivo aos familiares, mesmo quando do falecimento do cabeça de família⁴³.

Outros exemplos de pessoas beneficiárias do direito de residência não vinculado ao exercício de uma atividade econômica, são os estudantes, desde que não tenham sido sujeitos da livre circulação de pessoas na forma prevista no TCEE.

O direito de livre circulação de trabalhadores trouxe consigo a possibilidade de qualquer trabalhador comunitário obter emprego, mesmo de tempo parcial, em qualquer Estado-membro, sem discriminação por sua nacionalidade, ou competitividade com os nacionais do Estado de acolhida, que também estivessem em busca de um emprego. Para tal, é necessário permitir que o trabalhador em busca de um emprego possa permanecer o tempo suficiente para conhecer a proposta e tomar as medidas necessárias para ser contratado.

Numa primeira modalidade sobre a livre circulação de trabalhadores, assegurada está a prioridade aos nacionais na obtenção do emprego. Não preenchido o cargo por esses, opera-se a disposição aos nacionais dos demais Estados-membros⁴⁴, o que já constitui uma abertura à completa possibilidade de acesso do trabalhador comunitário ao emprego em qualquer Estado-membro. Em uma segunda etapa, iniciada em 1964⁴⁵, a prioridade nacional foi substituída pela prioridade do mercado europeu que, entre outros avanços, amplia o conceito do que seja família⁴⁶. Como uma terceira etapa, MONTROYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO citam a entrada em vigor do regime pleno de livre circulação de trabalhadores antes do prazo previsto, que era 1970⁴⁷, terminando com qualquer margem à discriminação e também com qualquer possibilidade de um emprego ser preenchido exclusivamente por nacionais de um dos Estados-membros.

A busca pelo emprego na Comunidade tem em seu favor a igualdade de condições e a prioridade de mercado comunitário europeu e os empregos serão

⁴³ *Idem*, p. 146.

⁴⁴ Regulamento do Conselho nº 15/61/CEE. *Idem*, p. 131.

⁴⁵ FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁶ Refere-se como amplitude do conceito de família a abrangência no que seja família de qualquer outro familiar que dependa economicamente do titular.

⁴⁷ Este período transitório que se estendia até 1970 foi estabelecido de acordo com o princípio da progressividade. OLESTI RAYO, A.; DEL RÍO PASCUAL, A. *Las libertades Comunitarias (I)*. In: ABELLÁN HONRUBIA, V.; VILÀ COSTA, B. (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, p. 179-180.

preenchidos primeiramente por cidadãos comunitários⁴⁸. Contra esses não corre prazo de permanência limitado, desde que fique comprovado que continuam em busca e que têm possibilidades reais de serem contratados⁴⁹. Em decisão que referenda o acima exposto, o Conselho de Ministros das Comunidades determinou que os que se deslocam em busca de um emprego dispõem, como qualquer turista, dos direitos garantidos⁵⁰. Aqueles que necessitarem ajuda da assistência pública durante este período podem ser convidados a abandonar o país, devido ao não cumprimento dos requisitos anteriormente expostos.

Essas medidas, quanto a livre circulação dos trabalhadores asseguraram, nos anos sessenta e no começo dos anos setenta, um alto nível de emprego. A primeira fase do Fundo Social Europeu (FSE) e o Programa de Ação Social da Comunidade para o período 1974-1976 colaboraram com outras medidas protetoras do mercado de trabalho comunitário. Com o passar dos anos foi criada a Rede Européia de Serviços (EURES)⁵¹.

➔ Como visto, o Direito Comunitário garante a possibilidade do acesso do trabalhador comunitário a emprego em qualquer Estado-membro. O exercício do direito de residência ainda requer uma declaração de estadia de um nacional de um Estado-membro da CE, a ser obtida mediante a apresentação do documento de identidade ou passaporte válido, o que se constitui em uma obrigação de notificar a presença.

➔ b) *O direito ao livre deslocamento*: tal direito implica no reconhecimento de sair⁵² do próprio Estado-membro em que se encontra ou de qualquer outro, além do direito de entrar e de ser admitido e circular no território de qualquer outro Estado comunitário e de regressar⁵³.

As hipóteses de entrada e saída do território serão permitidas mediante a apresentação de uma carteira de identidade ou de um passaporte válido, sem a exigência

⁴⁸ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 142.

⁴⁹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 135.

⁵⁰ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 141.

⁵¹ Sobre o *European Employment Services* ver *Idem*, p. 170-186.

⁵² Este, para CAVARZERE, "é inócuo, se não há para onde ir". CAVARZERE, T. T. *Op. cit.*, p. 238.

⁵³ Para CAVARZERE, o direito de ir e vir "encerra antinomia em torno de duas concepções contraditórias, cuja conciliação é fundamental para a existência deste direito: 1) *A concepção de que o indivíduo dispõe de sua própria pessoa*, ou seja, é possuidor do direito a autodeterminação pessoal; 2) *a concepção de que o Estado deve controlar as migrações dentro de suas fronteiras, seja para impedir o despovoamento, seja para impedir a entrada de elementos perigosos ou desestabilizadores da paz interior da ordem interna desse Estado*". *Idem*, p. 38. Ainda, vale reproduzir o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "1. Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo homem tem o direito de sair de qualquer país, inclusive de seu próprio, e a regressar a seu país".

de nenhum visto de saída nem obrigação equivalente⁵⁴. Assim, são excluídas quaisquer formalidades ou medidas administrativas que sejam discriminatórias, admitidas aquelas para constatar a identidade pessoal e a nacionalidade.

Podem, portanto, os trabalhadores⁵⁵ comunitários abandonarem seu Estado mediante a apresentação de um documento ou passaporte em vigor. Não se exige visto nem para sair do país de origem, tampouco para entrar naquele de destino. Aos que atingem um emprego, se torna obrigatória a permissão de residência⁵⁶. Este momento é o indicado para a averiguação das demais condições para a permanência.

* c) *O direito a fazer-se acompanhar pela família*: tais direitos são derivados e decorrentes do direito à vida familiar mencionado no artigo 8º, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais⁵⁷.

Contudo, aos familiares nacionais de terceiros Estados, quais sejam os familiares que não sejam nacionais de um Estado-membro⁵⁸, não se outorga a permissão de residente e sim um documento de autorização de residência, igual ao de quem dependam. Ainda, se aplicam as disposições da Diretiva 68/360 devendo ser exigido visto de entrada ou obrigações equivalentes, bem como a expedição do documento de residência acima tratado⁵⁹.

A aplicação do princípio do direito de residência conferido aos dependentes aparece no ordenamento como um elemento indispensável para o exercício efetivo do direito de residência do beneficiário, até porque a presença da família representa um conforto, motivos pelos quais nem o falecimento do trabalhador de quem ela dependa, nem a dissolução do casamento afetam o direito de seus integrantes de permanecerem no Estado-membro de acolhida.

⁵⁴ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 120-121.

⁵⁵ Sobre a delimitação do conceito de trabalhador ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 202-206.

⁵⁶ A validade da permissão de residência é de cinco anos, no mínimo, desde a data de sua expedição e é automaticamente renovável. *Idem*, p. 140.

⁵⁷ Datada de 4 de novembro de 1950. LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 156 e DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: regimen del Mercosur*, p. 236.

⁵⁸ Neste sentido ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 141.

⁵⁹ DROMI, EKMEKDJIAN e RIVERA anunciam que a Diretiva 68/360 criou a *Tarjeta de Estancia Nacional de un Estado miembro de la CEE*, cuja expedição é um direito. “Ela não é mais que um meio de prova declarativo do direito de residência em outro Estado-membro da Comunidade que o Tratado concede diretamente”. Ademais, sua carência não pode resultar em procedimento penal, mas sim em sanções administrativas proporcionais à infração. DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. *Op. cit.*, p. 225-226. Ver também COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Op. cit.*, p. 13.

Como consequência do processo de afirmação do direito à livre circulação de pessoas no Direito Comunitário, a Espanha publicou o Real Decreto nº 766, de 26 de julho de 1992, sobre entrada e permanência na Espanha de nacionais dos Estados-membros da Comunidade Européia, superando a visão exclusivamente econômica que articulava a livre circulação de pessoas⁶⁰, conforme orientação da jurisprudência do TJCE, confirmada pelas Diretivas 90/364, 90/365 e 93/96⁶¹.

O decreto traz uma distinção entre beneficiários diretos, ou principais, que são os nacionais dos Estados-membros da Comunidade Européia e beneficiários indiretos, que são seus cônjuges, seus descendentes e os de seu cônjuge, menores de vinte e um anos ou maiores desta idade que vivam as suas expensas, seus ascendentes e os de seu cônjuge, sempre que não estejam separados de fato e de direito, com a exceção dos ascendentes dos estudantes e de seus cônjuges que não tenham direito de residência⁶². Esses deverão demonstrar tanto o vínculo de parentesco, como o fato de que vivem as suas expensas e a seu encargo, e se de quem dependem é um inativo, é necessária a prova de que tanto o seguro de doença como os recursos são suficientes também para eles.

Afora a limitação que traz o parágrafo 4º, do artigo 48, do TCEE, e também, tal qual outros ordenamentos, bem como a referência do Real Decreto às medidas restritivas aplicáveis ao deslocamento e residência, como sendo as justificadas por razões de ordem, segurança e saúde públicas⁶³, todos os beneficiários do Real Decreto nº 766/1992 podem entrar, sair, circular e permanecer livremente em território espanhol, assim como têm direito a obter qualquer tipo de atividade tanto por conta alheia como própria, sempre sendo observado o princípio de não-discriminação já tratado.

Assim, as diretivas que ampliam o direito de residência, Diretivas 90/364, 90/365 e 93/96, antes observadas, desvinculam o direito de residência do exercício de uma atividade econômica dos trabalhadores por conta própria ou alheia que tenham posto fim ao exercício de uma atividade profissional e dos estudantes. Ao tratar este ensaio desses ordenamentos, importante se faz ressaltar que eles somente podem ser

⁶⁰ OLESTI RAYO se refere a esta troca da visão meramente econômica como *superación do economicismo comunitário*. OLESTI RAYO, A.; DEL RÍO PASCUAL, A. *Las Libertades Comunitarias* (II). In: ABELLÁN HONRUBIA, V.; VILA COSTA, B. (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, p.204.

⁶¹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 169-177.

⁶² JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 96.

⁶³ Conforme já transcrito, o artigo 48 assegura a livre circulação dos trabalhadores que implica na abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, a não ser por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, observado o seu parágrafo 4º.

invocados em caráter residual ou subsidiário⁶⁴, no sentido de que somente será necessário recorrer a eles se o indivíduo não desfrute já do direito de residência em virtude de outras disposições de Direito Comunitário⁶⁵. Neste sentido, se excluem dos benefícios da ampliação do direito de residência os estudantes, os que tenham exercido uma atividade e os que sejam membros da família de um trabalhador migrante, hipótese em que estarão amparados por outros ordenamentos.

Especificamente a Diretiva 90/364 pretendia uma generalidade do direito de residência, que não foi atingida⁶⁶. Essa impossibilidade se manifestou pelo fato de que para a plenitude de tal direito era necessária a satisfação de requisitos de caráter econômico, a saber recursos suficientes e seguro de doença e também, mormente, pelo caráter de indisponibilidade que esses requisitos comportavam.

Com o intuito de suprir essas exigências ou outras, LIROLA DELGADO propõe um sistema de compensação⁶⁷, que supriria as de ordem econômica, permitindo “que o Estado de origem assumisse os gastos que seus nacionais originassem ao ficarem a cargo da assistência pública de outro Estado-membro”⁶⁸. Concluindo, vê-se que tais ordenamentos serviram sobremaneira para uma ampliação ou extensão ainda maior, em que pese a exigência de alguns requisitos do direito de residência às categorias beneficiárias acima descritas.

* *d) As restrições ao exercício da livre circulação de pessoas*: inicialmente cabe ser abordada uma discussão, que se faz presente quando se trata de restrições. É necessário observar se a possibilidade de imposição das mesmas não fere os princípios de não-discriminação e igualdade de trato.

Conforme os autores pesquisados, não pode restar qualquer dúvida de quebra de igualdade de trato ou do princípio da livre circulação de pessoas com a imposição das restrições previstas no Tratado, eis que são coisas diferentes. Essa última é um exercício mínimo de soberania e faculdade do Estado. Portanto, as limitações de ordem, segurança e saúde públicas supõem “uma reserva de soberania em favor dos Estados-membros que podem restringir ou suprimir a liberdade de circulação de pessoas reconhecida pelo ordenamento supranacional”⁶⁹.

⁶⁴ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 95.

⁶⁵ Neste entendimento MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 147.

⁶⁶ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 109.

⁶⁷ O que não é o mesmo que medidas compensatórias, como será explicado oportunamente.

⁶⁸ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 112.

⁶⁹ *Idem*, p. 162.

Apesar dessa explicação sobre as restrições do artigo 48, parágrafo 3º, para os trabalhadores e artigo 56, parágrafo 1º, para os independentes, do TCEE, assim entendidos os que obtêm e exercem atividades não assalariadas e os que constituem e gerem empresas do tipo das dispostas na segunda parte do artigo 58⁷⁰, todos do TCEE - num primeiro momento, não vai se poder deixar de dizer que elas são obstáculos ao exercício de atividades profissionais e se constituem em limitações ao exercício dos direitos fundamentais, principalmente o direito de livre circulação de pessoas⁷¹.

Especificamente, em se tratando da restrição de saúde pública, há uma listagem da Organização Mundial da Saúde que determina quais os casos passíveis de denegação do direito de entrada. Como exemplo podem ser indicadas as doenças de sífilis, tuberculose, toxicomania, alterações psicomentais, doenças infecciosas e doenças que obrigam à quarentena, entre outras⁷². Também é importante ressaltar que essa restrição de saúde pública deve ser levantada antes da concessão da primeira permissão de residência, não podendo mais ser alegada em ocasião posterior.

Para a delimitação das demais restrições, não podem ser invocadas quaisquer argumentações. Assim, a existência de filiação em organização sindical, a existência de uma condenação penal ou a caducidade de documento de identidade utilizado para entrar no país⁷³ não constituem possibilidades de sanções, mas devem ser fundadas de modo exclusivo no comportamento pessoal do indivíduo⁷⁴, não podendo ser de caráter geral. As restrições também não podem ser invocadas com fins econômicos, como para impedir uma migração de técnicos de um Estado-membro, sob a alegação que eles vão tirar empregos dos nacionais de um setor específico.

Contudo, o direito de residência de forma independente ao exercício de uma atividade econômica não possibilitava entender-se a livre circulação de pessoas como uma liberdade de âmbito geral. Continuava limitada a certas categorias de pessoas, especialmente as que tinham exercício de atividade econômica ou aquelas que tinham alguma espécie de direito de residência assegurado pelas diretivas. Não bastasse, havia

⁷⁰ Artigo 58, segunda parte, do TCEE: "Por sociedades entendem-se as sociedades de direito civil ou comercial, incluindo as sociedades cooperativas, e as outras pessoas de direito público ou privado, com exceção das que não prossigam fins lucrativos".

⁷¹ "Apesar do fluxo contínuo, a circulação internacional de pessoas poderia ser mais intensa, não fossem as restrições à imigração impostas pelos países. Em virtude de políticas migratórias coercitivas, quantos que anseiam mudar-se não são impedidos de fazê-lo?", pergunta CAVARZERE. CAVARZERE, T. T. *Op. cit.*, p. 2.

⁷² CARVALHO, I. M. F. T. *Op. cit.*, p. 130.

⁷³ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J.M.; SEMPERE NAVARRO, A.V. *Op. cit.*, p. 149.

⁷⁴ *Idem, ibidem*. Neste sentido COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Op. cit.*, p. 14-15.

ainda as exigências dos pressupostos das pessoas possuírem recursos suficientes e seguro de doença para que não viessem a constituir-se uma carga excessiva para o Estado de acolhida. Desta forma, ainda ficavam excluídos, entre outros, os que não cumprissem esses requisitos, o que contrastava com a pretendida Europa dos Cidadãos, para a qual era necessário um princípio de livre circulação de pessoas de alcance geral e não unicamente em relação a determinadas categorias de pessoas, o que foi atingido em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht.

2.2. O Tratado do Ato Único Europeu

O surgimento do Tratado do Ato Único Europeu em 17 de fevereiro de 1986, pela primeira vez alterou com profundidade os Tratados de constituição da Comunidade Européia⁷⁵, promovendo modificações também no âmbito social. Seu texto, que entrou em vigor em 1º de julho de 1987, aborda questões vinculadas à livre circulação de pessoas de forma ampla, tratando da mobilidade dos comunitários num mercado interior único e não mais em nível de um mercado comum.

Essa troca do modelo de integração de mercado comum para mercado interior único deve-se às modificações desencadeadas no TCEE, para a realização de um espaço sem fronteiras interiores junto à Comunidade, onde se pudesse exigir o cumprimento de um amplo direito de livre circulação de pessoas. Com efeito, o mercado interior único “foi lançado como resposta, por um lado, ao facto de continuarem a vigorar uma série de obstáculos nacionais à plena concretização das chamadas liberdades do mercado comum e, por outro, à não inclusão de importantes domínios - como o sector de telecomunicações e os contratos de fornecimentos públicos – no campo de aplicação do mercado comum”⁷⁶.

A noção de mercado interior como um espaço sem fronteiras interiores, no qual se garante a livre circulação de todas as pessoas, não mais somente dos agentes econômicos, vale dizer, dos trabalhadores e seus familiares, foi incorporada ao artigo 8º A, do TCEE, agora novo artigo 7º A⁷⁷, pelo artigo 13 do TAUE⁷⁸, o qual traduz um

⁷⁵ O que levou ALMEIDA a falar do surgimento de uma “nova Europa”. ALMEIDA, P. R. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 44. Ver também DEL’OLMO, F. S. *Op. cit.*, p. 138.

⁷⁶ COMUNIDADES Europeias: Comissão. *O ABC do direito comunitário*, p. 7-8.

⁷⁷ O novo artigo 7º A, do TCEE, restou assim redigido: “O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras interiores, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado”.

impulso ao princípio da livre circulação de pessoas. Foi o TAUE o grande responsável pela ampliação do âmbito de aplicação desse princípio, somando-se, ainda, os reconhecimentos dos direitos de residência não vinculados ao exercício de uma atividade econômica.

O conceito de mercado interior surgido com o TAUE desvinculou a livre circulação de pessoas da dimensão exclusivamente econômica e da interpretação restritiva até então consagrada. O novo artigo 7º A, do TCEE, por seu parágrafo 2º, introduz “uma visão da livre circulação que supera a noção de mercado e que contempla a livre circulação de pessoas como tais e não somente como meros agentes econômicos”⁷⁹, o que demonstrou a ampliação dos objetivos da CE em sua evolução progressiva de mercado interior único rumo à União Econômica e Monetária e sua moeda também comum, etapa presentemente em consolidação e ainda veio ao encontro com a idéia de cidadania pretendida⁸⁰, a Europa dos Cidadãos, mais tarde contemplada pelo Tratado de Maastricht de 1992, como Cidadão da União.

2.2.1. O Conceito de Espaço sem Fronteiras Interiores

Na observação de PÉREZ GONZÁLES, o novo artigo 7º A, do TCEE, apresenta uma disposição ainda *escurecida* na prática⁸¹. LIROLA DELGADO, ao exemplificar a questão, especialmente no que tange à expressão *espaço sem fronteiras interiores*, se utiliza do disposto no TAUE, que contém um conceito de fronteira unicamente no âmbito administrativo, qual seja, o lugar onde se efetuam os controles por ocasião da entrada ou saída do território de um Estado⁸², em exclusão do âmbito jurídico e do conceito clássico de fronteira. JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA esclarece que os controles que se pretende suprimir são os das fronteiras intra-comunitárias e não os existentes nas fronteiras exteriores de cada um dos Estados-membros. Assim, cabe aos Estados controlarem não unicamente os movimentos ocorridos por ocasião da saída ou

⁷⁸ Artigo 13, do TAUE: o mercado interno é “um espaço sem fronteiras interiores no qual a livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais esteja garantida de acordo com as disposições do presente Tratado”.

⁷⁹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 79.

⁸⁰ *Idem*, p. 61-64.

⁸¹ PÉREZ GONZÁLES, Manuel. Prólogo. In: JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 13-15.

⁸² LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 192.

entrada em seu território nacional, mas também aqueles que almejam o acesso ou saída do espaço comunitário⁸³.

Em complementação, LIROLA DELGADO indica uma solução: “se normalmente ambas dimensões coincidem, nas fronteiras interiores as quais são referidas no artigo 8º A, do TCEE, unicamente se renuncia da função administrativa da mesma e conseqüentemente dos controles que esta leva implícita, sem que se questione sua função política. Neste sentido, a expressão de espaço sem fronteiras interiores resulta inexata, já que as fronteiras interiores não desaparecem, senão que unicamente se elimina sua função administrativa”⁸⁴. Além de se reportar sobre uma visão unicamente administrativa do conceito de fronteira, também fala da existência de uma indefinição da livre circulação de pessoas quanto à noção de espaço sem fronteiras interiores do artigo 7º A, do TCEE⁸⁵.

Por sua vez, JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA se reporta, também, à confusão dos entendimentos, dirimindo-a ao definir que têm direito ao deslocamento todos quantos se encontrem em território comum, incluindo os nacionais de terceiros Estados. O exemplo claro é o do turista que se desloca pela Comunidade livremente enquanto válido seu visto. E, ao se referir a expressão *espaço sem fronteiras interiores*, a autora diz que seria melhor ler *espaço sem controles fronteiriços*⁸⁶.

2.2.2. Medidas Preparatórias à Livre Circulação de Pessoas

Antes e depois do surgimento do TAUE, alguns países da Comunidade estabeleceram acordos entre si, que tinham por objetivo, entre outros, promover a livre circulação de pessoas, por vezes atrelada a uma cooperação judicial e policial. Assim, a unificação de passaportes, primeira iniciativa para a supressão dos controles fronteiriços, iniciada em 1974, o Acordo de Saarbrücken de 1984, embrião do Acordo de Schengen, o próprio Acordo de Schengen de 1985, seu Convênio de Aplicação de 1990, o Projeto de Convênio sobre o Cruzamento de Fronteiras Exteriores e o Acordo de Dublin, também de 1990, podem ser considerados como os mecanismos preparatórios, que anteciparam para um grupo de Estados os objetivos do espaço sem

⁸³ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 104-105.

⁸⁴ Artigo 8º A, agora novo artigo 7º A, do TCEE. LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 192.

⁸⁵ *Idem*, p. 191.

⁸⁶ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 233.

fronteiras interiores, eis que revelaram aspectos importantes da circulação de pessoas, motivo pelo qual serão a seguir estudados.

A livre circulação no espaço sem fronteiras interiores pressupõe a supressão dos controles no momento do cruzamento de fronteiras. Para que tal objetivo fosse atingido, a primeira iniciativa foi a unificação dos passaportes. No entendimento dos idealizadores, tal medida faria com que os nacionais dos Estados-membros se sentissem mais cidadãos da Comunidade⁸⁷ e aos poucos afastassem a ligação com a nação da qual eram pertencentes. Sobre a eficácia da medida de adoção do passaporte único, LIROLA DELGADO conclui que “seu valor se conecta mais ao de um símbolo destinado a promover o sentimento de pertencimento dos nacionais dos Estados-membros a uma mesma Comunidade e a afirmar sua existência frente aos terceiros Estados, que ao de um instrumento de desenvolvimento do princípio da livre circulação de pessoas na Comunidade”⁸⁸.

Ante a essa ineficácia foram tentadas outras alternativas como, por exemplo, o Acordo de Saarbrücken de 1984, entre França e Alemanha, do qual os países do BENELUX não faziam parte, prevendo um controle visual através de um instrumento conhecido como *disco verde*. Mas, a mais ampla liberação veio com o Acordo de Schengen, entre os governos do BENELUX, Alemanha e França, relativo a supressão gradual dos controles das fronteiras comuns, firmado em Schengen em 14 de junho de 1985, que mais tarde contou com a adesão da Itália, Espanha, Portugal e Grécia.

O artigo 100, do TCEE, traz um procedimento estritamente comunitário para um desenvolvimento da livre circulação de pessoas por um espaço sem controles fronteiriços. Também o artigo 235⁸⁹, do mesmo diploma, e os artigos 118⁹⁰ e 220 contêm mecanismos que não foram utilizados para garantir a livre circulação de

⁸⁷ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 182-185.

⁸⁸ *Idem*, p. 185.

⁸⁹ O artigo 235 é utilizado “quando se deseja empreender uma ação necessária para o funcionamento de um objetivo comunitário, e não exista para isto meio de ação previsto no Tratado”. MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 40.

⁹⁰ Artigo 118, do TCEE: “Sem prejuízo das outras disposições do presente Tratado e em conformidade com os objetivos gerais nele definidos, cabe à Comissão promover uma colaboração estreita entre os Estados-membros no domínio social, designadamente em questões relativas: ao emprego; ao direito do trabalho e às condições de trabalho; à formação e ao aperfeiçoamento profissionais; à segurança social; à proteção contra acidentes e doenças profissionais; à higiene no trabalho e ao direito sindical e às negociações coletivas entre entidades patronais e trabalhadores. Para o efeito, a Comissão atuará em estreito contato com os Estados-membros, através de estudos e pareceres, e mediante a organização de consultas, tanto para os problemas que se põem a nível nacional, como para os que interessam às organizações internacionais. Antes de formular os pareceres previstos no presente artigo, a Comissão consultará o Comitê Econômico e Social”.

pessoas. Pelo contrário, como visto, os Estados valeram-se de acordos internacionais, não provenientes da cooperação política europeia, tais como o Convênio de Aplicação do Acordo de Schengen de 1990 e o Convênio de Dublin do mesmo ano, além dos já citados.

A regulamentação da livre circulação de pessoas não incluídas no artigo 48 e seguintes, do TCEE, pelos recursos dos artigos 100 e 235, se mostrou difícil pela votação unânime do Conselho, segundo se observa das modificações introduzidas pelo TAUE. Pela impossibilidade da cooperação política europeia dos referidos artigos, apelou-se para os acordos intergovernamentais. Não faltaram países com interesses diversos, entre eles o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a República da Irlanda, o Reino da Dinamarca e a República Helênica (Grécia), por serem contrários à total eliminação ou supressão dos controles sobre as pessoas nas fronteiras interiores⁹¹. Os acordos intergovernamentais aqui tratados são os seguintes:

a) *Acordo de Schengen e o Convênio de Aplicação do Acordo de Schengen*: o Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, firmado na cidade que lhe empresta o nome, em Luxemburgo, visava a supressão gradual dos controles das fronteiras comuns dos Estados da União Econômica do BENELUX, mais Alemanha e França e seu traslado para as fronteiras exteriores⁹².

LIROLA DELGADO, sobre o assunto, levanta a hipótese da dissociação dos conceitos de supressão gradual e traslado ao dizer que “a supressão dos controles nas fronteiras comuns dos Estados-membros leva emparelhado o desenvolvimento de uma dimensão externa da livre circulação de pessoas que se concreta no traslado dos mesmos para umas fronteiras exteriores, que marcam a entrada no conjunto dos territórios dos Estados-membros, assim como um certo grau de harmonização das respectivas legislações em matérias tais como o conteúdo dos controles que se praticam nas fronteiras exteriores”⁹³, mas ressalva que tais atitudes dependem essencialmente da vontade política dos Estados-membros⁹⁴.

A impossibilidade do ajuste dos controles de fronteiras e a ausência de acordo político de cooperação (tratado) sobre a livre circulação de pessoas, fez com que surgisse uma duplicidade de acordos e instâncias intergovernamentais, consubstanciados e afirmados com o advento de Schengen, que supriu aquela lacuna

⁹¹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 194.

⁹² Artigo 17, do Acordo de Schengen.

⁹³ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 181.

⁹⁴ Para saber mais ver *Idem, ibidem*.

com a coordenação de políticas no duplo plano dos controlos nas fronteiras exteriores e interiores da Comunidade. Schengen ainda consagrou a existência de uma Europa a duas velocidades⁹⁵: a dos trabalhadores ou ativos, compreendendo os cidadãos de primeira classe, a respeito dos quais todos os benefícios do Direito Comunitário eram inegáveis e a dos estudantes, aposentados e turistas, que tinham seu amparo no artigo 235, do TCEE. Segundo outra classificação, uma Europa “que marca a diferença entre os Estados-membros que têm estado dispostos a avançar na realização do objetivo da livre circulação das pessoas em um espaço sem fronteiras interiores estabelecido pelo Tratado do Ato Único Europeu e os que se têm mostrado mais resistentes”⁹⁶.

Sobre a filosofia de base de Acordo de Schengen, ANTUNES retrata que ela se assentava na “transferência dos controlos das actuais fronteiras comuns para as fronteiras externas do Espaço Schengen”⁹⁷. Assim, a supressão de fronteiras não é o desaparecimento total, mas o desenvolvimento de uma dimensão externa da livre circulação, sendo que a entrada das pessoas passa a ocorrer no conjunto do território dos Estados-membros.

Os Estados participantes do Acordo de Schengen de 1985, mais Itália, Portugal, Espanha e Grécia, firmaram um Convênio de Aplicação para esse mesmo acordo em 19 de junho de 1990. Esse Convênio visava estabelecer um espaço comum em cujo interior as pessoas circulassem livremente na data de 1º de janeiro de 1993. O Convênio de 1990 responde a “uma única lógica, ser um banco de provas, um ensaio ou uma antecâmara do que deverá ser a livre circulação de pessoas por um autêntico espaço sem controlos fronteiriços interiores ou intra-comunitários e a um único método de trabalho, a cooperação intergovernamental nas mais diversas matérias, todas aquelas que os Estados têm considerado imprescindíveis para poder eliminar aqueles controlos”⁹⁸.

São fronteiras exteriores, segundo o artigo 1º, de Convênio de Aplicação, “as fronteiras terrestres e marítimas, assim como os aeroportos e portos marítimos das partes contratantes que não sejam fronteiras interiores”, sendo que a classificação de exteriores dos vôos e das rotas se efetua a partir da procedência ou destino em direção

⁹⁵ O termo *Europa a duas velocidades* tem sido utilizado para caracterizar as diversas maneiras pela quais alguns assuntos são encaminhados em uma mesma Europa.

⁹⁶ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 208.

⁹⁷ ANTUNES, Luís Pais. A Liberdade de Circulação e a Segurança Interna. In: VASCONCELOS, Álvaro de (coord.). **Portugal no centro da Europa: propostas para uma reforma democrática do Tratado da União Europeia**, p. 114.

⁹⁸ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 140-141.

aos territórios terceiros⁹⁹. “Além de possuir, no seu caso, um visto válido, os estrangeiros que quiserem entrar no Espaço Schengen deverão reunir os seguintes requisitos adicionais: possuir um documento ou documentos válidos que permitam o cruzamento da fronteira, apresentar os documentos que justifiquem o objeto e as condições da permanência prevista e dispor de meios adequados de subsistência, tanto para o período de permanência previsto, como para o regresso ao país de procedência ou o trânsito até um terceiro Estado no qual sua admissão esteja garantida, ou estar em condições de obter legalmente tais meios. Além disto, tais estrangeiros não poderão estar incluídos na lista dos não admissíveis nem supor um perigo para a ordem pública, à segurança nacional ou às relações internacionais de uma das Partes Contratantes”¹⁰⁰.

Ademais dessas determinações, os nacionais dos países que não compõem o Espaço Schengen poderão cruzar a fronteira exterior somente nos locais estabelecidos (passos fronteiriços) e durante as horas em que eles estiverem abertos, ao que não podem desrespeitar. Aos que não cumprem os horários permitidos e os locais, o TJCE impõe sanções. As sanções para as diversas hipóteses de não cumprimento do disposto no Convênio sempre são muito severas e vão desde imediato abandono do território até expulsão.

Observadas as exigências, a permanência no Espaço Schengen e a circulação intra-Schengen será livre para eles e os nacionais dos Estados contratantes do Convênio de Aplicação gozarão no interior do Espaço Schengen de total liberdade de circulação. Os nacionais dos terceiros Estados e os estrangeiros em geral, destinatários principais da regulação material da dimensão externa da livre circulação de pessoas, devem possuir os documentos exigidos para a entrada no Espaço Schengen. Esses, uma vez com os requisitos satisfeitos, podem usufruir de seu direito e isso implica na aceitação por parte dos outros Estados firmantes¹⁰¹, de uma circulação intra-Schengen por todo o período da vigência do visto unificado, eis que o Acordo de Schengen também proporcionou a supressão dos controles realizados sobre os nacionais dos terceiros Estados por ocasião do cruzamento de fronteiras interiores. Antes, na fronteira exterior, sofrerão um controle detalhado, exaustivo e minucioso para comprovar os documentos de viagem e as demais condições de entrada, de residência, de trabalho e de saída, assim como a investigação e a prevenção de perigo para a segurança nacional e ordem pública dos Estados-membros.

⁹⁹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 224.

¹⁰⁰ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁰¹ Pelo que fica subentendido que há entre eles uma confiança recíproca, de uns com os outros.

Embora sejam de competências nacionais, os controles efetuados nas fronteiras exteriores produzem efeitos em todos os Estados-membros. Os nacionais de terceiros Estados submetidos a esses controles devem possuir documentos de viagem válidos para a satisfação desse requisito. Porém, “o regime de entrada dos nacionais dos terceiros Estados no território comum se apoia essencialmente na figura do visto”¹⁰².

Reportando-se aos ordenamentos que conceituam o que seja visto¹⁰³, encontra-se que “é toda autorização concedida por um Estado-membro que autoriza a uma pessoa a entrar em seu território, sempre que se cumpram os outros requisitos de entrada e é válido para uma estadia não superior a três meses ou a um número de estadias que não exceda um total de três meses durante um período de seis meses a partir da data da primeira entrada (visto de entrada), autoriza a uma pessoa a atravessar seu território ou a entrar na zona de trânsito de um aeroporto, sempre que se cumpram outros requisitos de trânsito (visto de trânsito), ou autoriza a uma pessoa que já se encontra em seu território a voltar a este país dentro de um prazo determinado (visto de regresso)”¹⁰⁴.

Cabe ressaltar que o Convênio de Aplicação do Acordo de Schengen também se preocupou em evitar a crescente falsificação dos documentos, muitas vezes adquiridos de traficantes, e a passagem clandestina em locais em que não houvesse postos policiais, sobretudo em zonas florestais ou montanhosas. Com efeito, o Convênio “prevê a harmonização das regulamentações sobre vistos e a introdução de um carimbo de visto uniforme, que oferece uma garantia razoável contra a falsificação”¹⁰⁵, esta também combatida quanto aos passaportes.

O direito de circulação dos nacionais de terceiros Estados, como visto, após cumpridas as condições de entrada e obtido o visto, somente é garantido por um período máximo de três meses. Também há a obrigação de declararem sua presença às autoridades nacionais de cada um dos Estados-membros, em cujo território derem entrada.

b) *Projeto de Convênio sobre o Cruzamento de Fronteiras Exteriores*: esse projeto é exemplo da mesma política intergovernamental dos Estados-membros da Comunidade. Esse documento, embora não adotado pelos Estados contratantes, em seu

¹⁰² LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 231.

¹⁰³ Artigo 11, do Convênio de Aplicação do Acordo Schengen, artigo 1º, da Proposta de Convênio relativo ao controle das pessoas no cruzamento das fronteiras exteriores e artigo 3º, da Proposta de Regulamento pelos quais se determinam os terceiros países cujos nacionais devem estar providos de um visto ao cruzar as fronteiras exteriores dos Estados-membros.

¹⁰⁴ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 232.

¹⁰⁵ MIGRACIÓN internacional y desarrollo: informe conciso, p. 40.

artigo 5º, parágrafo primeiro, diz que o controle do cruzamento nas fronteiras exteriores consistirá em um “controle visual realizado em condições que permitam verificar a identidade mediante um exame dos documentos de viagem”, medida que seria aplicada a todas as pessoas, inclusive aos nacionais dos outros Estados-membros da Comunidade. Já no caso de um nacional de um terceiro Estado, esse se submeteria às exigências do artigo 7º, do Projeto¹⁰⁶.

Acerca do Projeto de Convênio, JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA anuncia que esse ordenamento “entra em uma nova tentativa de elaboração de uma política migratória comum, é dizer, em uma nova tentativa de definição, não somente das condições de acesso ao limite externo do espaço comunitário, mas também das condições de circulação e permanência dos nacionais dos Estados terceiros”¹⁰⁷.

c) *Convênio de Dublin*: a determinação de qual será o Estado responsável pelo exame das solicitações de asilo é trazida pelo Convênio de Dublin, de 15 de junho de 1990. O principal avanço é garantir que cada Estado-membro se ocupe dos pedidos de asilo que recebe, impedindo que os solicitantes se desloquem em busca de um local mais favorável para a solicitação. Assim, o Convênio de Dublin se constituiu no importante documento que coordena as freqüentes divergências sobre os requisitos e as condições para solicitar e receber asilo.

Por tais motivos, o Convênio regula situações de asilo conhecidas como *ping-pong*, na qual os refugiados em órbita não encontram um Estado que aceite realizar o exame de sua solicitação e ante negativa andam de fronteira em fronteira, ou denominadas de *asilo-shopping*, caracterizado pela interposição simultânea de inúmeras solicitações em diversos Estados, com o intuito de prorrogar sua permanência na

¹⁰⁶ Artigo 7º, do Projeto de Convênio: “1. As pessoas que não tenham a nacionalidade de um Estado-membro das Comunidades Européias poderão ser autorizadas a entrar por uma estadia curta no território dos Estados-membros se cumprirem as seguintes condições: a) apresentar um documento de viagem válido para o cruzamento das fronteiras: o Comitê do artigo 26 estabelecerá a lista de tais documentos e suas características; b) no seu caso, estar em poder de um visto válido para o período de estadia previsto; c) não supor um perigo para a ordem pública, à segurança nacional ou às relações internacionais dos Estados-membros e, em particular, não estar incluído na lista comum mencionada no artigo 10; d) apresentar, em seu caso, os documentos que justifiquem o objeto e as condições da estadia ou do trânsito previstos, e em particular as autorizações exigidas para trabalhar se cabe supor que tem a previsão de fazê-lo; e e) dispor de meios suficientes de subsistência tanto para o período de estadia ou de trânsito previsto como para o regresso ao país de procedência ou a viagem até um terceiro Estado que aceite admiti-lo, ou estar em condições de obter legalmente tais meios”.

¹⁰⁷ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 235.

Europa¹⁰⁸, matéria que também é regulada pelo Convênio de Aplicação do Acordo de Schengen¹⁰⁹.

A grande questão está centrada em saber determinar qual Estado é responsável pelo exame das solicitações de asilo, o que nem a Convenção de Genebra de 1951, especificou¹¹⁰. Esta questão é solucionada da seguinte maneira: é responsável o Estado que tenha expedido o visto ou a permissão de residência que permitiu a entrada no espaço comum. Na ausência deles, resultará responsável o Estado que tenha permitido a entrada irregular em seu território, através de uma fronteira exterior. Em falta de provas ou elementos objetivos para poder aplicar os critérios anteriores, será responsável pelo exame o primeiro Estado-membro no qual tenha sido apresentada a solicitação de asilo. O direito de permanência do peticionário tem uma duração, no mínimo, idêntica ao tempo que dure a análise do seu pedido de asilo. “A vantagem da conjugação destes critérios consiste no fato de que, em qualquer caso, o exame da solicitação de asilo será realizado”¹¹¹.

Com efeito, o Convênio de Dublin relativo à determinação do Estado responsável pelas solicitações de asilo apresentadas nos Estados-membros da CE traz como principais contribuições “o mérito de instituir no plano da Europa comunitária um único direito de asilo aplicável nos doze Estados-membros; a fixação de uns critérios que determinam com exatidão qual é o Estado responsável pelo exame da solicitação; a obrigação para o Estado que resulta responsável, segundo os critérios fixados pelo Convênio, de proceder não somente o exame, mas também ao pronunciamento sobre o fundamento; a existência, por último, em que pese seu título claramente procedimental, de certos elementos harmonizadores de conteúdo material - entre eles, a institucionalização de um direito de obter uma residência temporal, com tempo mínimo de duração não inferior ao tempo que dure o exame da solicitação”¹¹², o que torna fácil entender como muitos prolongam sua estadia na Europa tendo a ocasião da demora institucional. Conforme BATISTA, “na pior das hipóteses o pretense peticionário de

¹⁰⁸ *Idem*, p. 127. Ver também LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 239 e **MIGRACIÓN internacional y desarrollo: informe conciso**, p. 30.

¹⁰⁹ Para BATISTA, “Existe diferença conceitual quanto ao direito de asilo no Acordo de Schengen e na Convenção de Dublin. O primeiro tratado destaca como finalidade do asilo a obtenção da *residência* no país solicitado; o segundo instrumento coloca como fim a obtenção de *proteção* prevista na Convenção de Genebra, de 1951, o que não resulta necessariamente no direito de residência”. BATISTA, Vanessa Oliveira. **União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo**, p. 199.

¹¹⁰ *Idem*, p. 67.

¹¹¹ *Idem*, p. 206.

¹¹² JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 234.

asilo ganha várias semanas de estada no país, enquanto durarem os trâmites legais que levarão ao deferimento ou não de seu pedido. Ocorre com freqüência que o imigrante, neste ínterim, destrua seus documentos pessoais, o que torna impossível não só sua identificação, mas também impede que seja reenviado para seu país de origem”¹¹³.

Com o surgimento do TAUE iniciaram os direitos sociais paralelamente à ênfase econômica do Tratado de Roma, isto é, têm-se a possibilidade do exercício da livre circulação sem controles em fronteiras interiores e dos direitos de residência de todos os nacionais dos Estados-membros independentemente da dedicação a uma atividade econômica, com igualdade de oportunidades e de trato para todos os cidadãos da Comunidade. O âmbito material do novo artigo 7º A completa a eliminação dos controles nas fronteiras internas da Comunidade e com tal atitude pretende fazer com que os nacionais de países não comunitários possam deslocar-se livremente dentro da CE, embora os nacionais dos terceiros Estados sejam considerados estrangeiros, portanto, submetidos às competentes normas de cada um dos Estados-membros, inclusive, se familiares de um trabalhador comunitário.

O TAUE apresentou a oportunidade histórica de acabar com a distinção entre comunitários e estrangeiros, “ao contemplar a livre circulação de pessoas (logo não necessariamente dos somente nacionais dos Estados-membros) como um elemento inseparável, indissociável do mercado interior, é dizer, de um espaço livre por cujo interior qualquer ser humano pudesse circular”¹¹⁴. Passo seguinte a ocorrer, foi a contraposição dos Estados a essa afirmação¹¹⁵.

Novo encaminhamento foi dado com o Tratado de Maastricht, que autorizou o surgimento de três importantes resoluções sobre as solicitações de asilo. A primeira introduz o conceito de terceiro país seguro, que permite aos Estados indicarem outro país seguro para dar proteção ao asilado; a segunda permite recusar pedidos de asilo por vícios de forma (manifestamente mal fundamentados)¹¹⁶ e a terceira indica um procedimento rápido para os asilados das nações que não apresentam risco generalizado de perseguição aos seus nacionais. O Tratado de Maastricht também legitimou a distinção entre comunitários e estrangeiros, ao determinar que “se trata de um âmbito de

¹¹³ BATISTA, V. O. *Op. cit.*, p. 53.

¹¹⁴ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 218.

¹¹⁵ *Idem, ibidem*.

¹¹⁶ Sobre o que são considerados pedidos de asilo manifestamente mal fundamentados e fundados temores de perseguição ver BATISTA, V. O. *Op. cit.*, p. 68-72.

competência dos Estados, mas sobre o qual se admite uma crescente e tendencial penetração da competência da Comunidade”¹¹⁷.

Em julho de 1995, uma resolução sobre garantias mínimas para os procedimentos de asilo introduziu novas regras, tais como a proibição dos asilados serem trasladados durante a apelação, a garantia de que uma autoridade competente analise os casos e a obrigação de serem informados sobre o encaminhamento do processo e seus direitos e deveres em uma língua que compreendam.

Por sua vez, o recente Tratado de Amsterdam prevê a harmonização da assistência social para os solicitantes de asilo, a proteção temporal dos refugiados em caso de êxodos massivos e a divisão das responsabilidades entre os Estados-membros nas questões referentes aos pedidos de asilo. Ocorre que, segundo TRINDADE, com a globalização da economia, “abrem-se as fronteiras à livre circulação de bens e capitais, mas não necessariamente das pessoas, dos seres humanos”¹¹⁸, o que resulta em um grande número de marginalizados e excluídos, potenciais solicitantes de asilo, confirmando a necessidade da constante reavaliação das disposições comunitárias.

2.2.3. A Europa da Segurança e as Medidas de Abertura das Fronteiras

Os efeitos da abertura das fronteiras na segurança interna da Comunidade, são retratados por ANTUNES, ao dizer que “a abolição das fronteiras e das numerosas barreiras erigidas ao longo dos séculos entre os países europeus passou a ser um misto de aspiração legítima e de fonte de apreensão e de insegurança para um grande número de cidadãos”¹¹⁹.

O surgimento do Livro Branco¹²⁰ sobre a conclusão do mercado interno, mesmo não tendo sido adotado, foi uma das primeiras alusões¹²¹ à necessidade de se adotarem medidas em âmbito comunitário quanto à política de imigração e concessão de vistos, a luta contra a droga, o terrorismo e a regulamentação da venda de armas, esses últimos, crimes favorecidos pelo fácil deslocamento no espaço comunitário, perante os quais se

¹¹⁷ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 218-219.

¹¹⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Prefácio. In: BATISTA, V. O. *Op. cit.*, p. 10.

¹¹⁹ ANTUNES, L. P. *Op. cit.*, p. 109.

¹²⁰ O Livro Branco “estipulou três categorias de procedimentos para que fosse alcançado um verdadeiro mercado intracomunitário: a) supressão das barreiras físicas; b) eliminação das barreiras técnicas; e c) abolição das fronteiras físicas”. STELZER, J. *Op. cit.*, p. 194. Este documento também é conhecido por seu termo em espanhol, *Libro Blanco* ou ainda por seu termo em inglês, *White Paper*.

¹²¹ Anterior até mesmo ao surgimento do Tratado do Ato Único Europeu.

instalou um certo sentimento de impotência¹²². Para SODER, “Nele se delineavam as dimensões desse mercado, e as medidas a serem tomadas para a sua completa realização”¹²³. Na década de seu surgimento se registram significativos movimentos populacionais e solicitações de asilo.

No mesmo momento em que ANTUNES evidencia os problemas da abolição das fronteiras internas, reconhece que a restauração dessas mesmas fronteiras não iria solucionar nem minimizar o problema, propõe a substituição das fronteiras internas “por uma cooperação policial e judiciária eficaz” e pela “efectiva protecção das fronteiras externas”¹²⁴. Aos que dizem que a abertura vai tornar a fronteira vulnerável, hão de ser encontrados os meios adequados que contemporizem os princípios da livre circulação de pessoas e a segurança, os quais são chamados de medidas compensatórias¹²⁵. Essas medidas¹²⁶ iriam compensar a vulnerabilidade criada com a transferência das fronteiras para o âmbito exterior e equilibrariam os possíveis problemas que poderiam surgir com a adoção dessa abertura. Entre elas, o direito de vigilância e o direito de perseguição em território de Estado-membro relativos à ação policial e um sistema de informações comuns, isto é, uma rede informatizada para o intercâmbio de informação entre as forças nacionais de polícia¹²⁷.

Segundo o autor, que as trata como medidas complementares, a estratégia da adoção continha seis pontos fundamentais: “a) abolição total dos controlos nas fronteiras interiores; b) definição de uma política comum de vistos (...); c) luta contra a imigração clandestina (...); d) cooperação policial, aduaneira e judiciária; e) estabelecimento de um sistema de troca de informações - o Sistema de Informações Schengen, com sede em Estrasburgo, contendo os dados relativos aos estrangeiros cuja entrada tiver sido recusada em algum dos estados contratante por motivos de ordem pública e de segurança, às pessoas implicadas na grande criminalidade, às pessoas procuradas no quadro de processos judiciais e, por fim, às pessoas desaparecidas, menores em fuga e objectos procurados com vista à sua apreensão; e f) tratamento uniforme dos pedidos de asilo, no quadro da Convenção sobre pedidos de asilo assinada pelos doze Estados-membros da Comunidade em Dublin, a 15 de junho de 1990, com

¹²² ANTUNES, L. P. *Op. cit.*, p. 110.

¹²³ SODER, J. *Op. cit.*, p. 52.

¹²⁴ ANTUNES, L. P. *Op. cit.*, p. 110-111.

¹²⁵ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 210.

¹²⁶ Também conhecidas como posturas coordenadas. COMUNIDADES Europeias: Comissão. **Circular Livremente**, p. 2.

¹²⁷ *Idem*, p. 7.

base na regra da definição de um único estado responsável pela análise do pedido de asilo, em função dos critérios estabelecidos no artigo 30º da Convenção”¹²⁸.

A livre circulação de pessoas, conforme se depreende da combinação dos artigos 2º e 3º, do TCEE, tornou-se um dos fundamentos do mercado interior único da Comunidade. Trata-se de um direito que deve ser assegurado independentemente de exercício de atividade econômica e por isso elevado à categoria de direitos fundamentais, como já eram o trabalho e a proteção de seguridade social pelo TJCE. Por esse motivo é que deve ser exercido sem obstáculos. A utilização do homem como sujeito do ordenamento comunitário era restrita a sua capacidade econômica, mesmo em detrimento do desenvolvimento da personalidade e proteção da dignidade do ser humano. Somente com a liberdade de circular, após ser elevada à categoria de liberdade fundamental é que se pode dizer que o homem fez jus aos direitos sociais e outros direitos no ordenamento comunitário, além dos trazidos pelo exercício de atividades econômicas, entre os quais os destinados aos turistas e aos recebedores de serviços e o de residência.

A partir de então, os direitos de que trata esse ensaio, agora já como fundamentais, se desvincularam da atividade econômica e passaram a ser entidade própria¹²⁹. Do direito elevado à categoria de direito fundamental decorrem outros, de trato civil, como os de cidadania, que serão vistos a seguir.

Em decisão posterior, o TJCE também elevou à categoria de direitos fundamentais o princípio da não-discriminação, já estudado.

2.3. O Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Européia (TUE), cujo projeto data de 14 de fevereiro de 1984, foi assinado em Maastricht, em 7 de fevereiro de 1992, tendo como base o acordo político de dezembro de 1991, mas somente entrou em vigor em 1 de novembro de 1993. Tal demora deveu-se às objeções ao processo de ratificação ocorridas em alguns dos Estados-membros, a saber: Dinamarca, Reino Unido e Alemanha e França¹³⁰. “Foi principalmente a Inglaterra que, desde o começo de todo o planejamento comunitário, demonstrou reservas quanto a

¹²⁸ ANTUNES, L. P. *Op. cit.*, p. 114-115.

¹²⁹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 56.

¹³⁰ PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 26.

diversos projetos”¹³¹. Ele representou a segunda grande revisão dos Tratados¹³² desde a criação da Comunidade Européia¹³³.

Segundo JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, a entrada em vigor do TUE supõe “a oportunidade histórica de consolidar a livre circulação das pessoas enquanto direito fundamental do ordenamento comunitário”¹³⁴, “ao estar concebida esta como um elemento essencial do novo estatuto do cidadão da união”¹³⁵.

Como se depreende do artigo 2º, do TCEE, ante sua nova redação dada pelo TUE, a Comunidade tem como missão o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionário que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.

De acordo com o artigo seguinte, o artigo 3º, a ação da Comunidade implica em um mercado interior caracterizado pela abolição, entre os Estados-membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais¹³⁶ e em medidas relativas à entrada e circulação de pessoas no mercado interno, de acordo com o disposto no artigo 100 C¹³⁷, do mesmo Tratado.

O TUE apresenta três pilares: as Comunidades Européias (CECA, CEE e CEEA), a Política de Exterior e Segurança Comum (PESC) e a Cooperação no Âmbito da Justiça e dos Assuntos Interiores (CAJAI)¹³⁸. A livre circulação afetou dois dos três pilares, a saber: o da Política de Exterior e Segurança Comum e o da Cooperação no Âmbito da Justiça e dos Assuntos Interiores.

A superação das dificuldades, o alargamento das competências para além da esfera econômica e o atingimento do pleno direito de livre circulação de pessoas na Europa indicam que aquela Comunidade alcançou um maior grau de integração com a entrada em vigor do TUE, o que não representa uma abolição das nacionalidades nem

¹³¹ SODER, J. *Op. cit.*, p. 73.

¹³² O Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE) passou a chamar-se simplesmente Tratado da Comunidade Européia (TCE). Porém, continuar-se-á referindo-se a ele como TCEE, para efeitos deste estudo.

¹³³ Já que, como visto, o TAUE se ocupou da primeira. Importante se faz esclarecer a modificação numérica dos artigos, para que não ocorram confusões. Com a entrada em vigor do TUE os artigos 8º, 8º A, 8º B e 8º C, do TCEE, passaram a ser 7º, 7º A, 7º B e 7º C, algumas vezes já referidos.

¹³⁴ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 168-169.

¹³⁵ *Idem*, p. 235.

¹³⁶ Nova redação dada pelo Tratado da União Européia ao artigo 3º, letra c, do TCEE.

¹³⁷ Nova redação dada pelo Tratado da União Européia ao artigo 3º, letra d, do TCEE.

¹³⁸ Segundo se observa dos Título V, das Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum e Título VI, das Disposições Relativas à Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Interiores.

tampouco sua diminuição. Porém, o principal avanço do Tratado de Maastricht foi sua disposição relativa ao estabelecimento de uma cidadania europeia, vale dizer, do cidadão da União.

2.3.1. A Cidadania em Maastricht

A cidadania foi introduzida na União Europeia (UE) pelo TUE e a livre circulação de pessoas e o direito de estabelecimento em qualquer lugar do espaço comunitário são seus elementos básicos. Sua disciplina se encontra localizada nos artigos 8º¹³⁹ a 8º E, que incorporam importantes modificações. Já no Preâmbulo do TUE os Estados-membros se manifestam resolvidos a instituir uma cidadania comum aos nacionais de seus países.

A instituição de uma cidadania em Maastricht tem o sentido de transformar o caráter essencialmente econômico da União Europeia. Para MOURA RAMOS, antes do TUE tinha-se apenas Comunidades de “cariz nitidamente econômico”, situação que se alterou com o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, “dotada de um quadro institucional único e com capacidade para se prover dos meios necessários para a realização dos seus objetivos, que ultrapassam agora em muito o domínio do econômico, muito embora este continue a desempenhar nela um papel particularmente relevante”¹⁴⁰.

São considerados direitos inerentes à condição de cidadão da União: o direito à igualdade de oportunidades e à não-discriminação por razão de nacionalidade, o direito de circular e residir livremente e sem limitação de tempo no território da União, entre muitos outros, pois, o TUE incorpora os direitos de livre circulação e residência como elementos fundamentais da cidadania europeia. A própria razão de ser do princípio da livre circulação de pessoas tem vinculação com a idéia do exercício da cidadania. Basta ser cidadão para que se usufrua desse direito exposto no artigo 8º A, do TCEE.

Na Europa se tem recorrido a uma noção de cidadania para se referir ao conjunto de direitos que o ordenamento jurídico comunitário tem reconhecido aos nacionais dos Estados-membros. Em outro aspecto ANSALDI, valendo-se de uma célebre decisão da

¹³⁹ Artigo 8º, do TCEE: “1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro; 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado”.

¹⁴⁰ MOURA RAMOS, Rui Manoel Gens. Maastricht e os direitos do cidadão europeu. *In: A União Europeia*, p. 94-95.

Suprema Corte dos Estados Unidos, diz que “a cidadania é o direito a ter direitos”¹⁴¹. Em nenhuma das anteriores experiências dos Tratados das Comunidades Europeias se viu artigo tão contemplativo dos direitos do cidadão como o artigo B, do TUE¹⁴². Esta incorporação do conceito de cidadania consolida a troca da visão puramente econômica pelo ângulo sócio-político.

O fato da livre circulação de pessoas ter se desvinculado da necessidade do exercício de uma atividade econômica, conforme previa o TCEE, fez com que o TUE incorporasse no artigo 8º A, do TCEE, uma noção de liberdade de circulação de pessoas *stricto sensu*¹⁴³ pela qual tal princípio é reconhecido a todas as pessoas que tenham a condição de cidadão da UE¹⁴⁴, ressalvadas as limitações já previstas no TCEE. Isso supõe o direito de circular sem ser objeto de controles de identidades e de polícia no momento do cruzamento de fronteiras interiores, além de outros direitos.

Para a obtenção da cidadania europeia é necessário ser nacional de um Estado-membro¹⁴⁵ e as regras que determinam a nacionalidade¹⁴⁶ são as dos correspondentes ordenamentos nacionais, únicos competentes para determinar quem são seus nacionais. Portanto, o TUE estabeleceu ao cidadão uma dupla qualidade: a de nacional de um dos Estados-membros e a de nacional da Comunidade. “Desde há muito que os europeus não são apenas cidadãos das suas cidades, das suas circunscrições ou dos seus estados, são igualmente cidadãos da Comunidade”¹⁴⁷.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, ao definir o significado da cidadania da União desde uma perspectiva jurídica, diz que “a cidadania da União se configura como um estado da pessoa, como um *status civitatis* do que pode predicar-se os aspectos definidores de um estado civil: neste sentido, a cidadania da União constitui uma qualidade da pessoa, qualidade que vem determinada por sua condição de membro da União Europeia e que caracteriza sua capacidade de construir os fins fixados pelo TUE”¹⁴⁸. Ainda divide os antecedentes da cidadania em mediatos ou remotos, sendo

¹⁴¹ ANSALDI, Waldo. *Reivindicación del Arte de Navegar contra el Viento: alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal*, p. 4.

¹⁴² Artigo B, do TUE: “A União atribui-se os seguintes objetivos: (...) o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União (...)”.

¹⁴³ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 273.

¹⁴⁴ Sendo irrelevante o momento em que se adquiriu esta condição.

¹⁴⁵ Sobre o que sejam nacionais de Estados-membros ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 135-137.

¹⁴⁶ Sobre aquisição e conservação de nacionalidade ver *Idem*, p. 206 e 207.

¹⁴⁷ COMUNIDADES Europeias: Comissão. *O ABC do direito comunitário*, p. 6.

¹⁴⁸ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 182.

esses os que remontam à UE, sem a necessária coincidência entre a língua e a cultura e imediatos, o fato do TAUE apresentar a oportunidade única de superar a velha concepção de uma Europa de agentes econômicos e avançar em direção a uma Europa de todos os cidadãos¹⁴⁹.

Ao sustentar que o artigo 8º A não constitui base jurídica suficiente para habilitar normas jurídicas concretas sobre aspectos da Europa dos Cidadãos, por uma parte, devido à discrepância quanto ao conteúdo e, por outra, em face das dificuldades de seu desenvolvimento, indica que a proposta para uma Cidadania Européia apresentada pelo governo espanhol em 1990, foi a que finalmente se constituiu em seu precedente imediato. O referido documento prega que para a UE se configura uma cidadania concebida como o estatuto pessoal e inseparável dos nacionais dos Estados-membros, mesmo quando fora destas fronteiras, pois prevê a proteção do cidadão mediante uma assistência e proteção diplomática e consular¹⁵⁰.

LIROLA DELGADO, por sua vez, chama de um “verdadeiro estatuto civil e político”¹⁵¹ os direitos de cidadania trazidos pelo ordenamento comunitário, mas afasta, pelo menos, em um primeiro período de desenvolvimento da União, a extensão aos nacionais de terceiros Estados desta gama de direitos atingidos¹⁵².

Com o advento do TUE, o cidadão nacional passa a ter direitos que lhe são sobrepostos pela cidadania européia, paralelamente aos que já detinha enquanto nacional. Sobre o assunto é interessante a análise que traz ESTÉVEZ ARAUJO, para quem a cidadania se converteu em um objeto privilegiado de atenção, mormente pelo status de estrangeiro privilegiado de que gozam os nacionais de um Estado-membro da União no território de outro Estado-membro. Trata o autor do que ele chama de uma “fragmentação da cidadania”, que está sendo conduzida pelo processo de integração europeu e que se caracteriza por fazer parte de duas entidades políticas diferentes, ou a uma entidade com um conjunto de instâncias de decisão política não voltada para a unidade. Assim, os cidadãos podem ser titulares de uns direitos fundamentais europeus diferentes dos direitos fundamentais garantidos pelos Estados¹⁵³. Trata ainda o autor da

¹⁴⁹ A Europa dos Cidadãos é uma Europa com uma dimensão predominantemente política e não mais exclusivamente econômica, como a do TCEE.

¹⁵⁰ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 170-178.

¹⁵¹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 267.

¹⁵² *Idem*, p. 278.

¹⁵³ ESTÉVEZ ARAUJO, José A. *Una Nueva Ciudadanía e Disolución de la Soberanía y Fragmentación de la Ciudadanía en el Proceso de Integración Europea*.

dissolução da soberania dos Estados provocada pelo mesmo processo de integração europeu.

Entre outros direitos reconhecidos pelo TUE como inerentes à condição de cidadão da UE, é oportuno tratar-se dos direitos ao sufrágio ativo e passivo e o direito à proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares ao conjunto dos Estados-membros, a seguir abordados:

a) O direito ao sufrágio ativo e passivo: o direito ao sufrágio já estava em vigor em alguns Estados-membros, como nos Países Baixos (no que se refere às eleições autárquicas), na Itália (no que se refere ao escrutínio europeu), e em Portugal (onde a Constituição já admitia a participação dos estrangeiros nas eleições locais, desde que em condições de reciprocidade). Com essas medidas, Maastricht pretendia conceder vantagens diretas aos cidadãos como forma de reforçar a sua consciência de cidadão europeu.

A primeira destas inovações em termos de cidadania é trazida pelo artigo 8º B, do TCEE¹⁵⁴, que trata sobre o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, direito esse que se pode classificar como um dos mais importantes direitos políticos. Por ser um complemento indispensável da livre circulação de pessoas, essa medida é mais uma que vêm ao encontro do entendimento de que a contemplação de direitos sociais é condição necessária para o exercício dos direitos políticos na sociedade atual. O fato da pessoa optar por um direito, neste ensaio o de livre circular, não poderia lhe cercear outro não menos importante, o do sufrágio ativo e passivo em sua comunidade de residência.

Da mesma forma é, também, indispensável à livre circulação, o outro direito exposto no mesmo artigo, qual seja, o de qualquer cidadão da União, residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, gozar do direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que o nacional desse Estado. Este direito, juntamente com os demais, favorece a integração dos nacionais de Estados-membros no Estado de acolhida¹⁵⁵ e é

¹⁵⁴ Artigo 8º B, do TCEE: “1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. (...) qualquer cidadão da União, residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. (...)”.

¹⁵⁵ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 285-288.

um exemplo de participação civil¹⁵⁶ que o MERCOSUL ainda não possui para que suas instituições sejam consolidadas.

Contudo, a sociedade civil careceu, na Comunidade Européia, de uma participação mais efetiva. ESTÉVEZ ARAUJO diz que “o processo constituinte europeu tem sido subtraído do debate e da participação da cidadania. Os cidadãos não têm podido opinar diretamente sobre o conteúdo dos tratados salvo em casos pontuais. Muito menos puderam participar em sua elaboração. O processo constituinte europeu tem sido eminentemente autoritário e seu resultado somente pode qualificar-se de constituição outorgada, apesar de a época das constituições outorgadas ter terminado há muito tempo”¹⁵⁷.

b) *O direito à assistência diplomática e consular*: a segunda dessas inovações apenas surte seus efeitos no território de terceiros Estados em que o Estado-membro não se encontre representado, isto é, somente é aplicável por deficiência de representação do Estado de que é nacional o cidadão da União. Ela diz respeito ao ato de se beneficiar de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares, direito este constado do artigo 8º C, do TCEE¹⁵⁸.

LIROLA DELGADO, sobre o assunto, afirma que “a proteção diplomática e consular estabelecida no artigo 8º C do TCE tem caráter subsidiário, é dizer que somente se aplica na ausência da presença da representação do Estado nacional em um terceiro Estado, aparecendo condicionada a esta suposição de fato. É, ademais, uma proteção diplomática *lato sensu* que somente contempla a fase prévia à reclamação formal e que, em relação com a assistência consular, se limita aos trabalhos de ajuda e auxílio que dão conteúdo a mesma”¹⁵⁹.

Antes de finalizar-se a abordagem dos aspectos da cidadania trazidos pela União, cabe retratar a discussão doutrinária quanto à questão do efeito direto do artigo

¹⁵⁶ Artigo A, do TUE: “(...) O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos (...)”, disposição que aproxima o cidadão da tomada de decisões pela Comunidade. No que se refere ao Mercosul, este importante assunto voltará a ser tratado com maior clareza no capítulo que segue.

¹⁵⁷ ESTÉVEZ ARAUJO, J. A. *Disolución de la Soberanía y Fragmentación de la Ciudadanía en el Proceso de Integración Europea*, p. 23-24.

¹⁵⁸ Artigo 8º C, do TCEE: “Qualquer cidadão da União se beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de proteção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado (...)”.

¹⁵⁹ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 289.

8º A¹⁶⁰, do TCEE. O artigo por sua natureza jurídica, conteúdo e alcance coloca em lados opostos os que defendem o efeito direto¹⁶¹ do artigo com os que defendem a institucionalização pelo TUE, de uma nova base jurídica de um direito da livre circulação em favor de todas as pessoas.

PUEYO LOSA, ao tratar do polêmico debate, celebra que o artigo 8º A representa uma base jurídica bem definida, mas sua aplicação real e efetiva “exige um desenvolvimento que, desde uma perspectiva formal, deverá traduzir-se na modificação das disposições que até agora têm vindo conformando o bloco normativo do regime de livre circulação e residência dos nacionais dos Estados-membros na Comunidade”¹⁶². JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA diz que é partidária da tese do efeito direto do artigo 8º A, do TCEE, e justifica com o fato de o mesmo conter um direito público subjetivo, o qual fica garantido pelo próprio Tratado e é suscetível de ser invocado perante os tribunais¹⁶³.

Neste sentido, os direitos de todo cidadão da União de circular e residir livremente no território dos Estados-membros fazem parte das normas relativas aos direitos que integram o estatuto da cidadania da União e essas, por sua vez, são de aplicabilidade direta¹⁶⁴. Por tal motivo não podem existir limites a essa aplicação, que não os do próprio Tratado¹⁶⁵ e de outras disposições adotadas para esta finalidade.

Com efeito, outra disputa se faz presente entre “os que desculpam a persistência das limitações”¹⁶⁶ e os que aceitam como únicos limites os já tratados de ordem, segurança e saúde públicas, como consta do TCEE. Independentemente da discussão sobre o efeito direto do artigo 8º A, é não menos importante ter-se presentes os artigos

¹⁶⁰ Artigo 8º A, número 1, do TCEE: “Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adotadas em sua aplicação”.

¹⁶¹ “Diferentemente da concepção dualista, afirmada no âmbito do Direito Internacional, em que há necessidade da norma alienígena ser aceita pela ordem jurídica interna para que possa valer na esfera nacional, o Direito Comunitário pode ter caráter *self-executing*, vale dizer, incorporar-se automaticamente no direito doméstico”. STELZER, J. *Op. cit.*, p. 162.

¹⁶² PUEYO LOSA, Jorge. Prólogo. In: LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁶³ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 188.

¹⁶⁴ “Bem observada, a aplicabilidade direta do Direito Comunitário não se confunde com o efeito direto, horizontal ou vertical. A aplicabilidade direta está ligada à dinâmica da ordem jurídica comunitária, em ser incorporado, de pronto, pela ordem interna dos Estados-membros, sem valer-se dos textos legislativos recepcionadores; o efeito direto, por sua vez, refere-se ao direito de qualquer pessoa exigir do juiz nacional a aplicação dos Tratados, regulamentos, diretivas ou decisões comunitárias. Em virtude do próprio TJCE já ter utilizado os termos indistintamente, atente-se para os usos - a rigor - equivocados”. STELZER, J. *Op. cit.*, p. 162.

¹⁶⁵ A saber: ordem, segurança e saúde públicas, reportando-se aos seus artigos 48, parágrafo 3º, e 56, parágrafo 1º.

¹⁶⁶ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 188.

A que, como já visto, disciplina que as decisões serão tomadas em nível mais próximo possível dos cidadãos e B, onde estão os objetivos da União, do TUE.

2.3.2. A Competência entre os Estados-membros e a Comunidade

Um dos méritos do TUE foi ter distinguido claramente os âmbitos de competência exclusiva dos Estados, da Comunidade e o âmbito da competência concorrente entre Estados e Comunidade¹⁶⁷. O artigo 3º B, do TCEE¹⁶⁸, é um dos principais elementos novos introduzidos pelo TUE, eis que cria o princípio da subsidiariedade¹⁶⁹, acentuado na Conferência de Edimburgo, em março de 1992¹⁷⁰, nas atividades comunitárias, vale dizer, nos setores que não forem de exclusiva competência da Comunidade, essa somente agirá se os objetivos não puderem ser atingidos suficientemente pelos Estados-membros e possam ser melhor alcançados em nível comunitário.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA faz alusões à velha polêmica em torno das competências concorrentes ou de interesse comum dos Estados sobre determinadas matérias, em particular as vinculadas à livre circulação de pessoas¹⁷¹. O artigo K 1, do TUE, estabelece quais são as questões de interesse comum para a realização dos objetivos da União, nomeadamente o de livre circulação de pessoas, sendo aquelas, entre outras, a política de asilo, as regras aplicáveis à passagem de pessoas nas

¹⁶⁷ *Idem*, p. 231.

¹⁶⁸ Artigo 3º B, do TCEE, aditado pelo artigo G 5, do TUE: “A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado”.

¹⁶⁹ O princípio da subsidiariedade também está presente no artigo 235, do TCEE, onde é tido como *poder subsidiário*, pelo qual “os Tratados originários permitem às instituições agir sempre que os objetivos de integração assim o exigirem”. STELZER, J. *Op. cit.*, p. 66. Porém, a autora repele a subsidiariedade do artigo 235, que expressão tão-somente uma insuficiência de poderes concedidos às instituições, e aceita a do artigo 3º B, eis que aquela significa “que às instituições já foi cometida um feixe de competências, mas se, mesmo assim, estas demonstrarem-se insuficientes, permite o artigo 235 a sua ampliação”. No raciocínio da autora, como ela mesma diz, tais medidas seriam melhor chamadas de competências implícitas, “princípio já consagrado no DI e que tem por base considerarem-se atribuídos a uma organização internacional todos os poderes que, embora não expressamente reconhecidos, sejam indispensáveis ao pleno exercício das suas atribuições”. *Idem*, p. 142-145.

¹⁷⁰ SODER, J. *Op. cit.*, p. 84.

¹⁷¹ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 213-217.

fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício do controle dessa passagem, a política de imigração e a política em relação aos nacionais de terceiros países¹⁷².

Continua, em âmbito de competência exclusiva do Estado, a regulação da circulação entendida como ilícita. Essa se refere às condutas de caráter reconhecidamente delitivo, quais sejam as de terrorismo, delinquência internacional organizada, narcotráfico, tráfico de armas, tráfico ilícito de obras de arte, entre outras, mesmo quando o que circula é um nacional de um Estado-membro da Comunidade, crimes que se tornaram mais em evidência com a falta de segurança interna ocasionada pela abertura das fronteiras¹⁷³.

Sobre essa questão, deve ser trazido ao texto a afirmação de ANTUNES, para quem a “entrada em vigor do TUE vem marcar um salto qualitativo na abordagem das questões relativas à interação entre a livre circulação das pessoas e os mecanismos institucionais em matéria de segurança interna e de cooperação judiciária”¹⁷⁴. Mesmo assim, ocorreram mais tentativas de incremento da segurança interna da Comunidade, como se pode observar pela realização de reuniões, por exemplo a de Bruxelas, em dezembro de 1993.

Pelo que se observa do artigo K 9, do TUE, as questões relacionadas à circulação dos nacionais dos terceiros Estados são de competências concorrentes entre a Comunidade e os Estados. Do que se compreende da análise deste artigo, a competência é subsidiária, eis que unicamente operará quando assim decidam os Estados, unanimemente, por iniciativa da Comissão ou de um Estado-membro¹⁷⁵. Tais preceitos são comprovados pelo fato da Comunidade aceitar os direitos de entrada e residência conferidos pelos Estados e mormente pelo fato de os detentores destes direitos, uma vez possuidores, não mais poderem ser alvos de controles fronteiriços.

Resumindo, essa questão assim se divide: no artigo K 1, interesse comum para os Estados; no artigo K 2, por seu parágrafo 2º, o nacional e nos artigos K 9, todos do TUE, e 3º B e 100 C, ambos do TCEE, o comunitário. O procedimento do artigo 100 C prevê que o Conselho, com base numa proposta da Comissão e após consulta do

¹⁷² Condições de entrada e de circulação, condições de residência, luta contra a imigração, permanência e trabalho irregulares.

¹⁷³ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 217.

¹⁷⁴ ANTUNES, L. P. *Op. cit.*, p. 117.

¹⁷⁵ Artigo K 9, do TUE, atual artigo 37: “Os Estados-membros, expressarão, nas organizações internacionais e nas conferências internacionais em que participem, as posições comuns adotadas em aplicação das disposições do presente Título. O disposto nos artigos 18 e 19 aplicar-se-á, quando adequado, às matérias abrangidas pelo presente Título”.

Parlamento Europeu, decida por unanimidade quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-membros da Comunidade. Numa situação de emergência, o Conselho pode, deliberando por maioria qualificada, sob recomendação da Comissão, tornar obrigatória, por um período de seis meses, a obtenção de visto pelos nacionais dos países em questão, sendo a prorrogação somente decidida por unanimidade.

Senão veja-se alguns exemplos: a circulação lícita dos nacionais comunitários é de competência exclusiva da Comunidade, pelo que se observa do artigo 3º B, do TCEE. A circulação ilícita continua na mão do Estado, inclusive quando de nacionais de um Estado-membro da Comunidade. E, por sua vez, a circulação de nacionais de terceiros Estados é de competência concorrente, neste caso sim, subsidiária, em função do artigo K 9, do TUE¹⁷⁶. A solução comunitária é imposta, também, sempre que uma norma nacional é contrária ao Direito Comunitário.

Segundo a classificação formulada por LIROLA DELGADO, enquanto a Declaração Política dos Estados-membros sobre a livre circulação de pessoas se refere às normas relativas à livre circulação dos nacionais de terceiros Estados, a competência é mista ou concorrente¹⁷⁷ da Comunidade e dos Estados-membros. Por fim, o princípio da subsidiariedade também está previsto no artigo K 3, parágrafo 2º, letra *b*, do TUE e em outros ordenamentos.

2.3.3. As Garantias e Direitos Sociais da Comunidade

Como se tem evidenciado ao longo desse ensaio, a supremacia do econômico havia relegado a uma única referência o social, que era a da busca pelas melhorias de condições de vida e de trabalho, situação que se alterou substancialmente com o Tratado de Maastricht, como se passará a anotar.

Os avanços retratados foram, se assim se pode considerar, resultado de um clamor institucional, eis que a Europa estava a querer mais avanços sociais, muito além da desvinculação da questão econômica da livre circulação de pessoas e da instituição

¹⁷⁶ JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, tratando da subsidiariedade do artigo 3º B, do TCEE, assevera que o artigo “assenta o princípio geral que, em primeiro lugar, a subsidiariedade é da Comunidade em respeito aos Estados; e, em segundo lugar, que a competência subsidiária da Comunidade opera em âmbitos materiais sobre os que esta carece de competência exclusiva”. JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, P. *Op. cit.*, p. 237.

¹⁷⁷ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 197.

de uma cidadania europeia. MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO, em questionamento que se refere aos sistemas de segurança social que protegem o trabalhador migrante, afirmam que se “se quer verdadeira livre circulação de trabalhadores há de pensar-se também nas conseqüências para os mesmos desde o ponto de vista de sua proteção social”¹⁷⁸. Sobre o exercício da livre circulação de pessoas com segurança social, dizem que a mesma “se facilita quando as condições de trabalho, entre as quais se encontram as regras sobre Segurança Social, são as mais semelhantes possíveis nos diversos Estados”¹⁷⁹.

Para SODER, “A política social oferece problemas. Existem bastantes diversidades nas legislações trabalhistas e de seguridade social dos Estados-membros. Mas, uma vez que um dos princípios da Comunidade é a livre circulação de pessoas será necessário harmonizar a legislação social, pois muitas pessoas vivem e trabalham em outro Estado que não o de sua origem”¹⁸⁰.

Desta forma, pode-se pensar que a falta de proteção social poderia obstaculizar, desestimular ou frear o livre circulante a exercer seu direito, pois no Estado de acolhida ficaria desamparado ou perderia direitos já conquistados e vantagens outorgadas por outro Estado-membro. Para MATHIJSEN, se houvesse essa perda de direitos adquiridos, a livre circulação de trabalhadores poderia ser ilusória¹⁸¹. Tal preocupação social remonta ao ano de 1949, quando surgiram as primeiras manifestações sobre o assunto e se faz novamente presente nos artigos 51¹⁸² e 118, do TCEE. Há, também, as disposições dos artigos 126 a 129, do TCEE, que tratam de questões relativas à educação, formação profissional, juventude, cultura, saúde pública e defesa dos consumidores.

Outra questão que poderia frear a livre circulação de trabalhadores seria ele não conseguir receber seus proventos de seguridade social no Estado-membro de acolhida, possibilidade garantida pelo artigo 51, letra *b*, do TCEE¹⁸³. Neste sentido de raciocínio,

¹⁷⁸ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 190.

¹⁷⁹ *Idem*, p. 196.

¹⁸⁰ SODER, J. *Op. cit.*, p. 77.

¹⁸¹ MATHIJSEN, P. S. F. R. *Introdução ao Direito Comunitário*, p. 234.

¹⁸² Artigo 51, do TCEE: “O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que dele dependam: a) a totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para o cálculo destas; b) o pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-membros”.

¹⁸³ MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 243. Quatro são os princípios que garantem a seguridade social na União Europeia. O primeiro é o de

poderia o livre circulante sentir receio de perda ou prejuízo ou ainda não desejar a dispensa da seguridade social e dos benefícios que vinha recebendo onde se encontrava¹⁸⁴ e não utilizar seu direito de livre circulação. Essa somente lhe chama atenção quando tem garantidos seus direitos de proteção mesmo que não resida no Estado a que pertence a instituição competente¹⁸⁵, o que se constitui em uma possibilidade de exportação de prestações¹⁸⁶. A garantia de direitos é “uma das razões que impulsionam o Direito Comunitário na hora de coordenar as diversas legislações em matéria de Seguridade Social”¹⁸⁷.

Vê-se que, especialmente os que exercem a livre circulação no interior das Comunidades se valem desse regime de proteção social pós TUE, até como forma de garantia dos direitos sociais já assegurados, principalmente pela relação que os artigos 48 a 51, do TCEE, que tratam da livre circulação dos trabalhadores, têm com a necessidade de seguridade social.

Ainda, com relação à política social trazida pelo TUE, que deu nova redação aos artigos que tratam do Fundo Social Europeu, o qual constitui em mais um grande avanço na melhoria das oportunidades de emprego e no nível de vida dos trabalhadores no mercado interior, seu preceito consta do artigo 3º, letra *i*, que expressa que a ação da Comunidade para o alcance de seus fins implica em uma política social que inclui um Fundo Social Europeu, determinação referida no Capítulo II, do Título VIII, da Parte III, que trata das políticas da Comunidade em seus artigos 123 a 125, todos do TCEE.

MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO, parafraseando o texto do Tratado, dizem que o FSE foi estabelecido para “melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores no mercado interior e contribuir assim para a elevação do seu nível de vida”¹⁸⁸ e o artigo 123 complementa dizendo que ele tem por

igualdade de tratamento, pelo qual, como já tratado, os trabalhadores de outro Estado-membro têm os mesmos direitos que os nacionais do Estado de acolhida. O segundo princípio é o da totalização, pelo qual o trabalhador pode exigir que se proceda a soma dos anos trabalhados em diversos Estados até integralizar o tempo necessário para a obtenção da prestação previdenciária. O terceiro é o da exportação das prestações, pelo qual estas podem ser cobradas em qualquer Estado-membro. O último princípio é o *pro rata temporis*, que significa que é responsável pelo pagamento proporcional da proteção o Estado no qual o serviço assalariado foi efetivamente prestado. COMUNIDADES Europeias: Comissão. **A livre circulação de pessoas na Comunidade Europeia**, p. 38.

¹⁸⁴ Entre estes ver o que dizem sobre doenças e maternidade, invalidez, pensões de aposentadoria e sobrevivência, prestações por desemprego, acidente de trabalho e doenças profissionais, subsídio de morte e prestações familiares. MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 271-300.

¹⁸⁵ *Idem*, p. 243.

¹⁸⁶ *Idem*, p. 243 e 294.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 257.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 157.

objetivo promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores da Comunidade, bem como facilitar a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais.

Já em 1993, ROVAN pregava que a Comunidade tinha a responsabilidade do oferecimento de um emprego, o que ele chama de direito ao trabalho, assim se manifestando: “Se a economia produz desemprego, em vez de dar aos trabalhadores em estado de trabalhar um subsídio de subsistência, a sociedade devia dar-lhes um trabalho útil e remunerado que eles não deviam recusar (...)”¹⁸⁹.

A existência do FSE pressupõe etapas marcadas pela compensação dos desequilíbrios de emprego que se produziram nos Estados-membros, ampliação do âmbito subjetivo dos possíveis destinatários das ajudas concedidas pelo fundo, onde se abarca, também, quem exerce atividades não assalariadas e promoção de uma completa substituição das normas em vigor e o conseqüente aumento das ações empreendidas pelo mesmo. O Fundo constitui-se, desta forma, em mais uma garantia, principalmente nas relações de emprego ao trabalhador comunitário e especialmente o livre circulante, pelas garantias sociais que ele lhe oferece.

Recentemente, outro ordenamento surgiu na Comunidade Européia, o Tratado de Amsterdam. Representou, sobretudo, mais uma importante evolução nas questões sociais, especialmente, envolvendo nestas as garantias necessárias ao pleno exercício do direito de livre circulação, motivo pelo qual é abordado a seguir.

2.4. O Tratado de Amsterdam

Em 17 de junho de 1997, os Estados-membros da União Européia chegaram a um acordo político sobre um novo Tratado para a Europa. Com efeito, o Tratado de Amsterdam foi assinado em 2 de outubro do mesmo ano. Esse documento modificou a redação de artigos e agregou um parágrafo ao artigo 8 D, entre inúmeras outras alterações, especialmente nos aspectos sociais.

De acordo com dados da época, havia na Europa “dezoito milhões de desempregados, um preocupante nível de desemprego de longa duração e uma quarta parte de seus jovens sem poder iniciar em boas condições sua andança pela vida”¹⁹⁰.

¹⁸⁹ ROVAN, J. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁹⁰ COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Um novo Tratado para a Europa*, p. 4.

Com essa preocupação e na busca de soluções para a questão do desemprego, o Tratado incluiu um capítulo sobre o emprego, estabelecendo uma estratégia coordenada de toda a Comunidade, vale dizer, de todos os Estados-membros em conjunto.

Para tal, o Tratado de Amsterdam possui quatro grandes objetivos: a) fazer do emprego e dos direitos do cidadão o ponto fulcral da União; b) suprimir os últimos obstáculos à livre circulação e reforçar a segurança; c) permitir que a voz da Europa se faça ouvir melhor no mundo; d) tornar mais eficaz a arquitetura institucional da União, tendo em vista a próxima ampliação¹⁹¹.

No que tange especialmente aos trabalhadores, o Tratado de Amsterdam assegurou, além de manter os avanços já conquistados, uma completa proteção da saúde e segurança em seus locais de trabalho, o que mais uma vez vem ao encontro dos objetivos da Comunidade, a supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas, questão muito importante prevista no Tratado. Com efeito, “o Tratado de Amsterdam integra o Convênio de Schengen no marco institucional único da União”¹⁹², aplicando as normas comuns em matéria de vistos, asilo e controle de fronteiras exteriores daquele grupo precursor de países, agora também na Noruega e Islândia.

Porém, para alguns autores, todas essas reformas ocorridas na Europa foram consideradas tímidas¹⁹³, embora estabeleçam propostas arrojadas como constituir missão da Comunidade a promoção de um alto nível de emprego e de proteção social.

Ao final deste Capítulo, cabe uma pequena conclusão sobre os avanços retratados. Inicialmente, em seu contexto geral, observou-se como o projeto de integração europeu, o mais bem desenvolvido até o presente momento, sendo, inclusive, exemplo para os próximos passos do MERCOSUL, no que for adequado, trata da questão da livre circulação de pessoas. Com efeito, o Tratado de Roma, documento de fundamental importância no cenário europeu, já trazia em seu texto disposições sobre a livre circulação de trabalhadores, categoria de pessoas para a qual era possibilitada a livre circulação por seu caráter de agente econômico. Este documento ainda dispunha sobre as demais liberdades, quais sejam as de circulação de capitais, bens e serviços. A necessária observância em seu texto dos princípios de não-discriminação e igualdade de trato contribuiu para o avanço da liberdade e o atingimento do objetivo, antes, até mesmo, dos prazos previstos.

¹⁹¹ *Idem*, p. 3. Ver também sobre os objetivos do Tratado de Amsterdam, STELZER, J. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁹² COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Op. cit.*, p. 9.

¹⁹³ COVAS, António. **A União Europeia: do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI**, p. 1.

Possibilitada e tornada plena a livre circulação de trabalhadores, emergiu a necessidade de ampliação dessa liberdade para além desse restrito grupo que exercia atividades econômicas, devendo atingir, mediante a ampliação dos direitos de residência, outros grupos de pessoas até então não beneficiados pelo princípio da livre circulação de pessoas. Neste sentido, surgem três diretivas: uma de caráter geral, uma específica aos estudantes e a última, disciplinando o direito de residência aos trabalhadores que tenham posto fim a sua atividade econômica.

Antes, os Acordos de Schengen e o Acordo de Dublin tinham representado, para um certo grupo de países, experiências interessantes que, pode-se dizer, serviram para preparar o terreno, ou até uma experiência mais profunda: a livre circulação de pessoas de forma irrestrita e plena. Então surge o TAUE, com um novo conceito do que seja um espaço sem fronteiras interiores, pelo qual as pessoas poderiam circular no interior de Comunidade sem obstáculos. As modificações operadas no artigo 8º A, do TCEE, pelo artigo 13, do TAUE, representaram a efetivação do direito à livre circulação de pessoas. Possibilitada e tornada plena, agora, a livre circulação de pessoas, exigiu-se algumas medidas, tais como o direito à perseguição policial e que o controle nas fronteiras exteriores da Comunidade fosse realizado com mais rigor, quanto aos nacionais dos terceiros Estados. Tal necessidade ocorreu porque esses estariam entrando no conjunto dos países, e não mais unicamente em um.

Na seqüência, vem o ordenamento do Tratado de Maastricht e a instituição da cidadania européia. Essa, juntamente com inúmeras disposições sociais, como por exemplo, as garantias sociais de pagamento de verbas previdenciárias no lugar em que esteja o possuidor do direito, se relaciona intimamente com a livre circulação de pessoas.

Observa-se, desta forma, que o patamar de integração atingido pela UE é infinitamente superior àquele vivenciado pelo MERCOSUL, assunto que será desenvolvido a seguir, onde se espera que na efetiva implantação da fase do mercado comum possa ser exercida, também, uma livre circulação de trabalhadores, juntamente com as demais liberdades de circulação a ela inerentes.

CAPÍTULO 3.

MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

3.1. A Ausência de Dimensão Social no MERCOSUL

O fenômeno da crescente globalização do mercado mundial, ocorrido neste final de século, proporcionou a formação de blocos regionais atuando entre si, gerando significativo fluxo comercial, com o objetivo de propiciar o desenvolvimento de países, a partir dos estímulos econômicos gerados pela criação de mercados regionais protegidos, em cujos Estados-partes integrados devem fluir, com mais facilidade, os fatores de produção, os bens produzidos, os serviços e os consumidores.

Devido também a isso, percebe-se, que nos últimos tempos, avoluma-se a dedicação dos pensadores, políticos e docentes das instituições em geral à nova ordem das relações econômicas no que tange à integração dos Estados em torno dos blocos regionais, o que leva a crer que a análise desse movimento integracionista pode ser dividida em dois pólos: de um lado, a integração econômica, envolvendo aspectos de suma importância; de outro, o envolvimento social dos cidadãos e das comunidades envolvidas. Esse relacionamento econômico-social é fundamental à garantia de êxito das suas próprias relações, até porque as fronteiras estão sendo alargadas, quando não eliminadas.

A idéia de integração não se sustenta apenas na abrangência dos mercados. Os Estados-partes e, principalmente, seus nacionais são também participantes importantes do processo de integração. Nesse contexto, a compatibilização do direito laboral e social nos blocos econômicos, por envolver assuntos como condições de trabalho e qualidade de vida, constitui uma das premissas fundamentais. O Tratado de Assunção silencia a respeito¹. Por óbvio, a integração exige trabalhadores como sujeitos de produção, com vida própria e participação ativa. Num processo de integração, não apenas o fator econômico deve ser contemplado. A questão da cidadania é, também, essencial.

Entretanto, o Tratado de Assunção dá ênfase ao desenvolvimento econômico sem a preocupação com uma política social², principalmente no que se refere à livre

¹ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. MERCOSUL e Direito do Trabalho. In: BASSO, Maristela (org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros**, p. 444.

² MORENO considera como vício genético o fato de os Tratados constitutivos da Comunidade Européia não incluírem disposições específicas de índole social em seus artigos. MORENO, Alicia Sonia. *Realidad y prospectiva de la libre circulación de trabajadores en el Mercosur*. In: **DESAFIOS del Mercosur**, p.

circulação dos trabalhadores assalariados migrantes e à não-discriminação de suas relações laborais.

Do exposto no artigo 1º, do Tratado de Assunção, se observa que o objetivo desse processo de integração é constituir um mercado comum, que deveria estar estabelecido até 31 de dezembro de 1994 e que se denominaria Mercado Comum do Sul. Como já visto, a fase de mercado comum enseja a presença das cinco liberdades e, ainda, a regulamentação de diversos assuntos necessários para o seu pleno funcionamento. Porém, tal progresso não foi atingido no prazo previsto e o próprio Protocolo de Ouro Preto (POP), surgido naquela época, em seu Preâmbulo, deixa evidente³ esse não-atingimento ao expressar a importância dos avanços alcançados até então e a implementação da união aduaneira como etapa para a construção do mercado comum, que implique na presença das cinco liberdades, enfatizando, a livre circulação de bens, livre circulação de serviços, livre circulação de capitais, liberdade de concorrência⁴ e o objeto desse ensaio, a livre circulação de pessoas.

Os blocos de integração têm como objetivo propulsor a questão econômica, sustentada pelo incremento do comércio. Não é outro o fator que move a integração. Porém, a persistência na limitação desse processo a simples intercâmbios comerciais, marginalizando outros aspectos integracionistas, já acelerou a crise e determinou o fracasso da ALALC. Durante a existência dessa Associação, “As instituições criadas tampouco permitiam abrigar a idéia de que se tratava de algo mais que um simples desenvolvimento comercial”⁵.

296. Para DROMI, EKMEKDJIAN e RIVERA, trata-se de uma insuficiência congênita. DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. *Op. cit.*, p. 451.

³ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**, p. 23.

⁴ Alguns autores ainda apresentam as liberdades como sendo apenas quatro, sem incluírem a livre concorrência, motivo pelo qual se suscitam ainda controvérsias doutrinárias. Dentre os que tratam como sendo apenas quatro ver LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. El mercado interior: las cuatro libertades. In: RINOLDI LADMANN, Eve (coord.). **Mercosur y Comunidad Europea**, p. 89-93. Dentre os que tratam como sendo cinco ver PAZ, Vânia Beatriz Rey. **Mercosul: a impossibilidade de harmonizar as legislações sindicais**, p. 23 e 27, COSTA, Ligia Maura. A cooperação entre empresas no Mercosul. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). **O MERCOSUL em movimento**, p. 22 e ainda ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 21 e 25. Liberdade de concorrência é o direito “que as empresas têm de, no âmbito de um bloco, serem submetidas às mesmas regras e exigências para que possam competir em igual condição”. SILVA NETO, Orlando Celso; MELO, Suzana Soares. Considerações sobre cooperação jurisdicional no âmbito do Mercosul. In: RODRIGUES, H. W. (org.). **Solução de Controvérsias no MERCOSUL**, p. 87. Ver também sobre concorrência, especialmente na União Européia, ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 25-29. Entretanto, DREYZIN DE KLOR trata a livre circulação de decisões como sendo a quinta liberdade fundamental do MERCOSUL. DREYZIN DE KLOR, Adriana. Hacia la quinta libertad fundamental del Mercosur. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 1, p. 17-29.

⁵ SCHAPOSNIK, E. C. *Op. cit.*, p. 31.

Assim, o que se propõe para compensar essa preferência⁶ é um desenvolvimento com justiça social propriamente dito, não como disposto no Tratado de Assunção, ao dizer que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de *desenvolvimento econômico com justiça social* e no Protocolo de Ouro Preto, ao assegurar o cumprimento das decisões tomadas, pois uma integração fundamentada unicamente em aspectos econômicos pode afetar e comprometer objetivos maiores do processo. Nesse sentido, SEITENFUS assevera que “O projeto de integração implica a cooperação econômica, mas não se esgota nela. Comprometimentos de cunho jurídico são indispensáveis para dar solidez ao processo e, se possível, irreversibilidade”⁷.

Cabe ressaltar que os processos de integração surgem com objetivos puramente econômicos, até porque esse é o paradigma de organismo internacional que o reveste, “mas cedo ou tarde, na medida em que se consolidem, vão produzindo efeitos sociais que requerem atenção”⁸.

Essa preferência faz com que o MERCOSUL careça de uma dimensão social⁹ nos seus atos constitutivos, em que pese a referência feita pelo Tratado de Assunção.

Na oportunidade dos estudos com vistas a sua celebração, esse aspecto ficou à margem, eis que, se viesse a ser contemplado, impossibilitaria o acordo. PAZ afirma que “As oposições à proposta de fazer avançar a integração no campo estritamente político, levariam a que esses países orientassem seus esforços em direção ao campo econômico, onde a existência de menores resistências, por um lado, e a disposição de inúmeros fatores favoráveis à aglutinação, por outro, indicavam maiores chances de êxito às iniciativas que fossem desencadeadas”¹⁰. Segundo ERMIDA URIARTE, o Tratado de Assunção “ignorava quase totalmente a faceta laboral e social que inevitavelmente tem todo processo de integração regional”¹¹. “Essa lógica da rigidez

⁶ Para BABACE, “Cabe atestar que esta circunstância é lógica se se considera que o Tratado é basicamente obra de economistas e diplomatas”. BABACE, H. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 156.

⁷ SEITENFUS, R. A. S. A integração latino-americana numa perspectiva multidisciplinar. In: VENTURA, D. F. L. (org.). *O MERCOSUL em movimento*, p. 8. Caso o MERCOSUL mantenha unicamente seu caráter econômico prevalescente, BABACE alerta para uma possível reversibilidade do processo. BABACE, H. *La libre circulación de los trabajadores en el Mercosur*. In: VÁZQUEZ, M. C. *et alli. Estudios multidisciplinarios sobre el Mercosur*, p. 133.

⁸ ERMIDA URIARTE, Oscar. *Mercosur y Derecho Laboral*, p. 7.

⁹ BABACE considera como dimensão social o “conjunto de temas sociais próprios de qualquer comunidade, nacional ou integrada”. BABACE, H. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 57.

¹⁰ PAZ, V. B. R. *Op. cit.*, p. 32.

¹¹ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 3.

encerra riscos socialmente lamentáveis, entre os quais o de o processo integracionista isolar seus principais atores públicos e privados das *questões substantivas*. Por ‘substantiva’ se entende a questão diretamente ligada a necessidades humanas reais de um grupo social (a saúde pública considerada como necessidade de populações concretas, mesmo não solventes, constitui bom exemplo). O pensamento econômico clássico, especialmente o de Ricardo, tendia ignorar as necessidades concretas, como hoje certas instâncias preferem pô-las à margem reputando-as ‘não racionais’, isto é, não suscetíveis de tratamento pela lógica do mercado”¹².

O NAFTA, para não correr o risco de inviabilizar seu Tratado com a discussão dos aspectos sociais¹³, optou pela elaboração de um Anexo I, conhecido como Protocolo Laboral. Esse documento estabelece “que a concorrência deve realizar-se com base em estratégias de inovação e de alta produtividade e qualidade e não em função de baixas condições de trabalho, propondo-se a melhorar as condições de trabalho, promover os princípios laborais e a observância e aplicação efetiva da legislação laboral”¹⁴ e se resume a disciplinar que os Estados-partes devem cumprir suas leis nacionais no que se refere aos aspectos laborais.

Mesmo não tendo o MERCOSUL instituído a dimensão social como uma das suas finalidades imediatas, o Tratado de Assunção contém uma expressa referência ao objetivo do desenvolvimento com justiça social, expressão que já moveu estudos quanto à elaboração de uma Carta Social do MERCOSUL ou a ratificação de um elenco comum de Convenções da OIT, o que representa uma pequena manifestação sobre o que deve ser tratado em um eventual documento contemplativo de aspectos sociais.

Também, em dois outros momentos, o Tratado apresenta referências que poderiam ser admitidas como de abordagem social: a previsão de cláusulas de salvaguarda, pelo anexo IV, para os casos em que a liberação comercial possa ameaçar de dano grave a economia de um país e, ao se referir aos fatores de produção¹⁵, o

¹² SANTOS, Roberto A. O. Introdução ao estudo do Mercosul e sua questão trabalhista. *Revista de Relaciones Laborales en America Latina – Cono Sur*. Montevideo, n. 2. p. 126. 1994.

¹³ Segundo alguns autores este mesmo motivo foi relevante para que o MERCOSUL também afastasse a discussão social em 1991, com o receio de que tampouco o Tratado de Assunção como se apresentou fosse assinado.

¹⁴ ERMIDA URIARTE, O. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 14. Ver também PAZ, V. B. R. *Op. cit.*, p. 38.

¹⁵ Artigo 1º, do Tratado de Assunção: “(...) Este Mercado Comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à livre circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente, (...)” e artigo 5º, do mesmo documento: “Durante o período de transição, os principais

MERCOSUL estaria, por consequência, abordando aspectos sociais, eis que a doutrina se encarregou de inserir as pessoas nessa classificação econômica da produção. Na sequência, a análise dessas disposições.

3.1.1. A Previsão de Cláusulas de Salvaguarda

As cláusulas de salvaguarda, que já eram princípio do Tratado de Montevideu de 1960, instituidor da ALALC, por seu artigo 23, inspirado no GATT e que também constam do Tratado de 1980, em seu artigo 9º, letra g, foram usadas, embora apenas durante o período de transição e somente nos casos excepcionais do artigo 2º, do Anexo IV, do Tratado, quando um surto de importações de determinado produto em curto período, fosse possível de ameaçar de dano ou mesmo de efetivo dano algum setor da produção nacional. Também o artigo 3º, do mesmo Anexo, define critérios de mensuração do que seja um dano grave, de forma a impedir abusos.

Em sua atual redação, as regras do Anexo IV são idênticas às constantes dos artigos 16 e seguintes do Acordo de Complementação Econômica, subscrito em 22 de dezembro de 1990, pela Argentina e Brasil.

A previsão das cláusulas de salvaguarda representam real importância nesse contexto, eis que alguns autores¹⁶ as indicam como de abrangência social do Tratado de Assunção. Mas, convenha-se. Para um projeto de integração amplo, como o MERCOSUL, que em muitos aspectos se vale do mais bem sucedido e mais desenvolvido exemplo e experiência em matéria de integração¹⁷, o modelo europeu, esta medida é por demais restrita e de pouca dimensão. Assim, conclui PAZ, que essa previsão, “por si só, não é suficiente para a implementação da complexa área social

instrumentos para a constituição do mercado comum são: (...); d) a adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes”.

¹⁶ BABACE, H. Empleo, migraciones y libre circulación de trabajadores. In: ARBUET VIGNALI, Heber et alli (orgs.). *Mercosur: balance y perspectivas*, p. 405. PAZ diz que a preponderância do econômico “não implica em desinteresse no importante campo social, pois o anexo IV, do Tratado, prevê cláusulas de salvaguarda para os casos em que a liberação comercial possa ameaçar de dano grave a economia de um país.” PAZ, V. B. R. *Op. cit.*, p. 32. MENEM diz que “A preocupação pelo social fica expressada também no Anexo IV do Tratado quando se prevêem ‘cláusulas de salvaguarda’ (...)”. MENEM, C. S. *Op. cit.*, p. 192-193. Nesse sentido FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 121. DROMI, EKMEKDJIAN e RIVERA alegam que, prevendo o Tratado de Assunção as cláusulas de salvaguarda, “O social e o laboral não estiveram fora da preocupação dos redatores”. DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. *Op. cit.*, p. 469. LEBEDICH SICHIK diz que “a inserção das cláusulas de salvaguarda permite concluir que a preocupação pelo aspecto social esteve presente na redação do Tratado de Assunção”. LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 30.

¹⁷ CASELLA, P. B. *Op. cit.*, p. 40.

envolvida em todos os processos de integração, a qual exigirá que se enfrente a dimensão social em curso”¹⁸. Mormente, se for levado em conta que as cláusulas de salvaguarda não mais estão sendo utilizadas.

3.1.2. A Expressão Fatores de Produção

Outro aspecto a ser ressaltado, é a disposição que afirma que o mercado comum implica em uma livre circulação de fatores da produção. Esses, economicamente falando, abrangem bens, capitais, serviços e pessoas, o que, numa análise mais apurada, poderia ser entendido como uma disposição social. Nesse sentido, FARIA observa que “A expressão ‘fatores produtivos’, empregada no artigo 1º, do Tratado, compreende logicamente dois grandes elementos: *trabalho* e *capital*. De ambos deriva um terceiro, que é o *estabelecimento*, como unidade de fusão orgânica de um e outro. Pode-se também falar em *livre circulação de pessoas*, como englobando trabalhadores e empresas, e *livre circulação de capitais*, referente apenas aos investimentos materiais”¹⁹.

Em que pese a sustentação do autor, quanto ao abarcamento da livre circulação de pessoas na expressão fatores de produção, esse raciocínio não autoriza, por si só, afirmar que a disposição do assunto âmbito social foi contemplada pelo Tratado de Assunção e muito menos que esteja encerrado implicitamente por aquele ordenamento.

Para BABACE, a alusão ao trabalho assalariado como fator de produção é “elíptica, e talvez inadvertida (...)”²⁰.

Nesse sentido, RUIZ DÍAZ LABRANO ressalva que o Tratado de Assunção “Não faz portanto uma menção senão indireta à livre circulação de pessoas salvo pelo fato de que hoje se interpreta e considera o homem como fator produtivo”²¹.

Por sua vez, LEBEDICH SICHIK esclarece que a livre circulação de trabalhadores está inserida no Tratado de Assunção pela expressão, “mas não

¹⁸ PAZ, V. B. R. *Op. cit.*, p. 32-33.

¹⁹ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 41. VIEIRA, concordando com o exposto, diz que “O Tratado de Assunção também prevê a circulação de trabalhadores em seu artigo 1º, quando dispõe sobre a livre circulação de fatores produtivos, que se compõem do binômio capital/trabalho”. VIEIRA, Debora Cristina. O exercício da advocacia no Mercosul frente à livre circulação de serviços e trabalhadores. In: RODRIGUES, H. W. (org.). *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*, p. 117. Ainda, nesse mesmo sentido, ver CARVALHO, I. M. F. T. *Op. cit.*, p. 111.

²⁰ BABACE, H. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 156.

²¹ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *El Mercosur, marco jurídico institucional, analisis y perspectivas de sus normas derivadas*, p. 73.

normatizada, omitindo-se assim a regulamentação de um dos elementos constitutivos essenciais ao Mercado Comum”²².

Para GALVES, são fatores de produção: a natureza, o trabalho, o capital e o empresário. “Dos quatro, o fundamental é o trabalho, pois o uso da natureza sempre o pressupõe, e o capital resulta de sua ação”²³.

Afora essa análise específica de aspectos dispostos no Tratado de Assunção, que poderiam ser entendidos como determinantes de uma certa abrangência social do mesmo, há outro documento, de hierarquia semelhante, que também promove disposições que têm implicância direta com questões sociais, qual seja o Protocolo de Ouro Preto de 1994. A seguir, ver-se-á alguns assuntos por ele ensejados, tais como o surgimento dos Subgrupos de Trabalho e do Foro Consultivo Econômico e Social.

3.1.3. A Criação dos Subgrupos de Trabalho

Inicialmente, o Tratado de Assunção apresentava uma estrutura institucional provisória, resumida ao Conselho do Mercado Comum (CMC) e ao Grupo Mercado Comum (GMC). Durante o período de transição (1991-1994), diversos setores formaram comissões *ad hoc* e subgrupos de trabalho especializados em diversos temas e esses vieram a se tornar, posteriormente, os Subgrupos de Trabalho (SGT) previstos no Protocolo. Anteriormente ao POP, foi o GMC que supervisionou suas atividades.

Então, ao GMC²⁴ faziam parte dez subgrupos sobre aspectos técnico-econômicos, a saber: 1) Assuntos Comerciais; 2) Assuntos Aduaneiros; 3) Regulamentos Técnicos; 4) Assuntos Financeiros e Monetários; 5) Transporte e Infraestrutura; 6) Transporte Marítimo; 7) Política Industrial e Tecnológica; 8) Política Agrícola; 9) Política Energética; 10) Política Macroeconômica. As atividades desses subgrupos de trabalho eram divididas entre preparação e decisão de recomendações ao GMC.

Cada um desses subgrupos, criados para elaborar estudos e conduzir as negociações mais técnicas e específicas, foi composto por técnicos nomeados pelos

²² LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 38.

²³ GALVES, Carlos. *Manual de economia política atual*, p. 70.

²⁴ Artigo 13º, do Tratado de Assunção: “(...) O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V (...)”.

ministérios de cada país, cujo trabalho deu andamento ao início do processo de integração.

Ocorre que nessa fase inicial, o SGT 11 ainda não havia sido criado. Dessa forma, o GMC não possibilitou a existência de um subgrupo dedicado à análise das questões trabalhistas, o que reforça o entendimento quanto ao não comprometimento do MERCOSUL com a dimensão do social, quando da criação do Tratado de Assunção.

Em razão disso, com a Resolução MERCOSUL/GMC/11/91, surgiu o SGT 11, com a função de analisar essas questões, tendo em vista “a necessidade de que os aspectos trabalhistas sejam adequadamente tratados de modo a assegurar que o processo de integração seja acompanhado de uma efetiva melhora nas condições de trabalho nos países da sub-região”²⁵. Também era sua função efetuar um levantamento das disparidades existentes na esfera da legislação laboral.

Teve como precedente histórico a Declaração dos Ministros do Trabalho e Seguridade Social dos Estados-partes, com seis tópicos, emitida durante reunião ocorrida na cidade de Montevidéu, no dia 9 de maio de 1991, apenas dois meses após a assinatura do Tratado de Assunção, momento em que se percebeu a lacuna deixada. A Declaração deliberou ser “necessário atender aos aspectos laborais e sociais do Mercosul e acompanhar as tarefas dos respectivos representantes para assegurar que o processo de integração venha acompanhado de um efetivo melhoramento nas condições de trabalho dos países que subscreveram o Tratado”²⁶. A justificativa política para a criação desse novo subgrupo “foi a necessidade de que os aspectos laborais recebessem um adequado tratamento, de modo a assegurar que o processo de integração se visse acompanhado de uma efetiva melhora nas condições de trabalho nos países da sub-região”²⁷.

A primeira reunião ocorreu em julho de 1992²⁸, em Montevidéu, praticamente um ano e meio depois da assinatura do Tratado de Assunção. Seu nome original, que era Assuntos Laborais, foi alterado, pela Resolução 11/92, para Relações Laborais,

²⁵ Resolução do GMC nº 11/1991, cujo inteiro teor pode ser encontrado na *Revista de Relaciones Laborales en America Latina – Cono Sur*. Montevideo, n. 2. p. 144. 1994.

²⁶ O inteiro teor da Declaração pode ser encontrado em *Idem*, p. 143.

²⁷ GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. *O direito do trabalho no MERCOSUL*, p. 14.

²⁸ ANDRADE apresenta uma retrospectiva detalhada das atividades do SGT 11, a partir de uma reunião realizada no dia 7 de maio de 1992, em Montevidéu. ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. *O MERCOSUL e as relações de trabalho: relações individuais, relações coletivas, relações internacionais de trabalho*, p. 44-66.

Emprego e Seguridade Social e sua atuação se estendeu até 1994, quando foi redimensionado.

Sua estrutura comporta reuniões²⁹ tripartites³⁰ de consulta sobre temas de tal ordem. É, ainda, dividido em oito Comissões de Trabalho³¹, quase todas com a função primordial de estudar as legislações dos quatro países sobre determinados temas, identificar as assimetrias entre elas e apresentar propostas ao GMC. São elas as Comissões de Trabalho sobre: 1) Relações Individuais de Trabalho, encarregada da análise comparativa dos sistemas de relações laborais entre os países do MERCOSUL e os custos laborais, incluindo o nível de salários e os investimentos sociais; 2) Relações Coletivas de Trabalho; 3) Emprego e Migrações Trabalhistas, incluindo as repercussões do emprego por setor e a livre circulação de trabalhadores; 4) Formação Profissional, enquanto capacitação laboral e o reconhecimento de aptidões profissionais; 5) Saúde e Segurança no Trabalho, para ocupar-se das condições e meio-ambiente de trabalho; 6) Seguridade Social; 7) Legislações Específicas de algumas categorias; 8) Princípios e Convênios Internacionais, para ocupar-se da ratificação de Convenções da OIT a fim de homogeneizar os mínimos de proteção, promovendo a justiça social e elaborar uma Carta dos Direitos Fundamentais em matéria laboral³².

Com efeito, a Comissão nº 8 era a que tinha incumbência, segundo o Cronograma de Las Leñas, de criar uma Carta de Direitos Fundamentais até dezembro de 1993 e indicar um número mínimo de Convenções da OIT para ratificação pelos Estados-partes do MERCOSUL³³.

²⁹ Segundo ANDRADE, as reuniões são de duas espécies. Nas preparatórias, “Há apresentação de relatórios das respectivas comissões temáticas bem como as propostas apresentadas pela iniciativa privada” e nas decisórias os coordenadores podem aprovar os relatórios, apreciar e encaminhar propostas de recomendações ao GMC. *Idem*, p. 39-40.

³⁰ Mecanismo que é considerado “o grande avanço desse subgrupo em relação aos demais (...) que viabilizou um canal formal e constante de participação de setores organizados da sociedade nas negociações do Mercosul”. RODRIGUES, Maria Cecília Prates. O mercado de trabalho e a integração viável. In: BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). **Mercosul: perspectivas da integração**, p. 246. Contudo, em que pese a relevância do sistema, discorda-se quanto à ocorrência de uma efetiva participação da sociedade civil alegada.

³¹ Instituídas pela Ata nº 2/92 do Subgrupo de Trabalho 11, cujo extrato pode ser encontrado na **Revista de Relaciones Laborales en America Latina – Cono Sur**. Montevideo, n. 2. p. 145. 1994.

³² CASTILLO, Gerardo; GODIO, Julio; ORSATTI, Alvaro. **Los trabajadores y el Mercosur: creacipón, desarrollo y políticas sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur**, p. 77.

³³ FERREIRA e RAMOS OLIVERA consideram esse processo de convergência uma harmonização pela via da internacionalização. FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. **Mercosur: enfoque laboral**, p. 71. Para ERMIDA URIARTE, a utilização de fontes internacionais, como os tratados e os convênios celebrados entre Estados ou aprovados por organismos internacionais como a OIT, é uma das técnicas jurídicas de construção de uma rede normativa regional conhecida como internacionalidade. As demais são a supranacionalidade e a harmonização. ERMIDA URIARTE, O. **Mercosur y Derecho Laboral**, p. 11-13. A proposta de ratificação de um número mínimo de convênios da OIT remonta à ALALC e ao

Em 1919 realiza-se, em Washington, a primeira reunião da Conferência Internacional do Trabalho, que cria uma organização especializada de caráter universal. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tinha como propósito estabelecer um ordenamento internacional que impedisse que certos países se beneficiassem do dumping social e a convicção de que a paz universal não seria possível sem justiça social. Outro marco importante na OIT foi a realização da Reunião de Filadélfia, em 1944, em plena Segunda Guerra Mundial, de onde surgiu “uma Declaração solene na qual se definem os objetivos do Organismo e assinala uma importante etapa na afirmação dos princípios de justiça social”³⁴.

A OIT possui uma estrutura semelhante as demais instituições internacionais: uma Assembléia ou Conferência Geral, um Conselho de Administração e um Escritório Internacional do Trabalho. O trabalho dessa Assembléia Geral é “essencialmente *normativo e de controle*. As normas emitidas pela Conferência possuem duas formas: *as*

Acordo Simón Rodríguez, do Pacto Andino. POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 115 e 119. Sobre a primazia da ALALC, ver também FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 72. De forma não limitativa, a Comissão indicou trinta e quatro convenções da OIT, sendo estas as de números 1 (horas de trabalho), 11 (direito de associação na agricultura), 13 (pintura), 14 (descanso semanal), 19 (igualdade de tratamento), 22 (contrato de arrendamento dos trabalhadores marítimos), 26 (métodos de fixação do salário mínimo), 29 (trabalho forçoso), 30 (horas de trabalho), 77 (exame médico de menores na indústria), 78 (exame médico de menores em atividades não-industriais), 79 (trabalho noturno de menores em atividades não-industriais), 81 (inspeção do trabalho), 90 (trabalho noturno de menores na indústria), 95 (proteção do salário), 97 (trabalhadores migrantes), 98 (direito de sindicalização e negociação coletiva), 100 (igualdade de remuneração), 105 (abolição de trabalhos forçosos), 107 (populações indígenas e tribais), 111 (não-discriminação em matéria de emprego), 115 (proteção dos trabalhadores contra as radiações ionizantes), 119 (proteção de maquinarias), 124 (exame médico de menores em atividades subterrâneas), 135 (representação dos trabalhadores), 136 (proteção contra os riscos de intoxicação por benzeno), 139 (prevenção contra substâncias e agentes cancerígenos), 144 (consulta tripartite), 151 (proteção do trabalho na administração pública), 154 (negociação coletiva), 155 (seguridade e saúde dos trabalhadores), 159 (readaptação profissional e emprego), 162 (medidas de seguridade contra o asbesto) e 167 (seguridade e saúde na construção). Dessas, por sua vez, apenas onze estão ratificadas pelos quatro Estados-partes: as de números 11, 14, 26, 81, 95, 98, 100, 105, 111, 115 e 159. Em que pese o número varie entre trinta e três e trinta e cinco, esse rol de convenções consta da Recomendação nº 1, oriunda da Ata 2/92, da Reunião dos dias 26 e 27 de novembro de 1992, da Comissão nº 8, do Subgrupo de Trabalho 11, do GMC, cujos extratos podem ser encontrados na **Revista de Relaciones Laborales en America Latina - Cono Sur**. Montevideo, n. 2, p. 146-147. 1994. Sobre as demais decisões dessa reunião ver ANDRADE, E. G. L. *Op. cit.*, p. 56-66. Por ser um número tão expressivo, ERMIDA URIARTE estranha a ausência das Convenções de números 143 (sobre trabalhadores migrantes), 118 (sobre igualdade de trato em matéria de seguridade social) e 157 (sobre a conservação do direito à seguridade social) que, sem dúvida alguma, suas ratificações ou até mesmo a indicação pela Recomendação da Comissão contribuiria para facilitar a livre circulação de trabalhadores. ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 29. Sobre a inclusão dos convênios de números 143 e 157 na proposta mínima de ratificação ver também BABACE, H. *Empleo, migraciones y libre circulación de trabajadores*. In: ARBUET VIGNALI, H. *et alli* (orgs.). **Mercosur: balance y perspectivas**, p. 420. Segundo LEBEDICH SICHIK, dentre o elenco proposto pela Comissão nº 8 de Convenções a serem ratificadas, a de número 111 é a que diretamente se relaciona com a livre circulação de trabalhadores. LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 69. Sobre os assuntos tratados nas Convenções, ver ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 40-41 e LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 67-69.

³⁴ DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**, p. 291.

convenções e as recomendações. As convenções são instrumentos jurídicos adotados pela maioria de dois terços na Conferência e colocados à disposição dos países membros. (...) Ao contrário das convenções, as recomendações não possuem um efeito vinculante e tampouco implicam obrigatoriedade para os Estados. São elas manifestações, que têm o peso de aconselhamento e não de imposição³⁵ aos governos sobre a conveniência de incorporar novas normas em seus sistemas jurídicos.

A OIT produziu em sua existência inúmeras convenções, especialmente tratando de direitos humanos fundamentais, emprego, política social, administração do trabalho, relações do trabalho, condições de trabalho, seguridade social, trabalho de mulheres, crianças e migrantes. Como indicado anteriormente, uma das mais estudadas possibilidades de contemplação dos aspectos sociais é a ratificação de um elenco comum dessas convenções que garanta direitos básicos, especialmente aos trabalhadores e seus direitos à livre circulação. Esse procedimento é uma concreta alternativa suscetível de ser adotada pelos Estados-partes, embora apresente deficiências.

Mesmo que não venham a ser ratificadas, pelo avanço dos estudos com vistas a uma eventual carta social, as convenções deverão compor o rol imprescindível dos documentos a serem observados durante essa fase. E se o forem, conforme BARBAGELATA, serão indispensáveis para que a pretendida carta social atinja pleno sucesso³⁶, com mais respaldo ainda constituirão suporte a ela.

Com referência mais específica às Comissões, nem a Comissão 8 e nem a Comissão 3, versando sobre emprego e migrações trabalhistas, atingiram seus objetivos “ou o foram de maneira muito insuficientes”³⁷. Com efeito, a Comissão 3 “chegou a escassos resultados analíticos, apesar de haver alcançado uma harmonização conceitual das categorias de mercado de trabalho, migrações laborais, livre circulação de trabalhadores e setor informal. Isso foi motivado pela insuficiente informação proporcionada pelos países”³⁸, ao que se pode chamar de falta de vontade política. Já para ERMIDA URIARTE, que apresenta um pensamento menos crítico, em que pese os problemas enfrentados, as Comissões, em média, tiveram um papel importante e alentador³⁹.

³⁵ SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*, p. 163.

³⁶ BARBAGELATA, Héctor Hugo. *Perspectivas de una Carta de Derechos Fundamentales para el Mercosur*. In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 236.

³⁷ CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 78.

³⁸ *Idem*, p. 79.

³⁹ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 14.

Com o surgimento do Protocolo de Ouro Preto e o redimensionamento promovido na estrutura do MERCOSUL, o GMC, tendo adotado a Resolução 20/95, criou o Subgrupo de Trabalho 10, que até então era o SGT 11, versando sobre Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social. Segundo BABACE, “Ademais do número que o identifica se modificou em parte o conteúdo de seus encargos com a finalidade de que não se sobreponha sua atividade com a do FCES”⁴⁰.

Esse novo SGT é formado pelos Ministros de Trabalho dos países do MERCOSUL, que elevam as propostas ao GMC para que adote posições na área sócio-laboral. Ocorre que a sua primeira reunião somente se realizou em outubro de 1995⁴¹, oportunidade em que preferiu abolir o sistema de comissões permanentes⁴². Embora tenha mantido uma agenda semelhante à do SGT 11, se constatou que muitos assuntos não tiveram o andamento continuado. Segundo BABACE, “Em novembro de 1997 o SGT 10 elevou ao GMC conclusões sobre o ‘Projeto Laboral’, documento que substituiu a Carta Social, e de algum modo é a continuação dos trabalhos realizados no SGT 11 sobre o tema”⁴³.

Como visto, por envolver tais assuntos, fica demonstrado que é do SGT 10 que surgirão as propostas para prover o MERCOSUL de uma dimensão social, entre outros órgãos, como o Foro Consultivo Econômico e Social, cujo funcionamento será detalhado a seguir.

3.1.4. O Foro Consultivo Econômico e Social

O Protocolo de Ouro Preto, além do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum, criou, entre outros órgãos, o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)⁴⁴, com competência para assuntos econômicos e sociais dos quatro Estados-

⁴⁰ BABACE, H. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 138.

⁴¹ O período compreendido entre outubro de 1994 e esta reunião foi, para ERMIDA URIARTE, de retrocesso e detenção na construção do espaço social do MERCOSUL. ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 38.

⁴² Esta decisão consta da Ata nº 1/95, do SGT 10. *Idem*, p. 15, ETALA, María Cristina. *Contratos Laborales en el Mercosur*, p. 34 e POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 123.

⁴³ BABACE, H. *Op. cit.*, p. 162. Esse projeto também é conhecido como Projeto de normas jurídicas para a regulamentação dos deslocamentos por razões de trabalho no MERCOSUL.

⁴⁴ Artigo 28, da Seção V – Do Foro Consultivo Econômico-social, do Capítulo I – Estrutura do MERCOSUL, do Protocolo de Ouro Preto: “O Foro Consultivo Econômico-social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado-parte”.

partes. Nessa instância deverão ser discutidas as políticas sociais do processo de integração.

O FCES é um órgão de representação dos setores econômicos e sociais, integrado por igual número de participantes de cada um dos países e com uma função consultiva, podendo emitir recomendações ao GMC, ao qual deve submeter seu regulamento interno para homologação⁴⁵. Se assemelha e inspira no correspondente modelo europeu, o Comitê Econômico e Social (CES)⁴⁶, um órgão consultivo que carece de composição tripartite, eis que não inclui representação governamental. É quase sempre consultado nas questões laborais, especialmente as referentes à livre circulação de trabalhadores e seguridade social.

No MERCOSUL, o que se questiona é o simples caráter consultivo⁴⁷ a que foi relegado o trabalho do FCES, o âmbito de aplicação, por ser um foro⁴⁸ e a abrangência das questões tratadas. O fato de ter sobre sua responsabilidade todas as discussões sobre as questões econômicas e sociais pode desencadear um processo de ineficácia em sua atuação. Assim, tais expressões permitem considerar esse órgão, já que não emite ordenamentos e nem tem faculdade decisória, como um dos órgãos de menor significação no organograma do MERCOSUL⁴⁹. Também, ainda carece de regulamentação, tendo muitos problemas a resolver, como seu caráter tripartite, estrutura interna e o número de integrantes⁵⁰. Mesmo apresentando essas deficiências, o FCES é, atualmente, o local também apropriado para, assim como já o foi o SGT 11, ensejar as discussões sociais.

O FCES, embora meramente consultivo, faculta à sociedade civil uma espécie de participação não impulsionada até os dias de hoje. Primeiro, pelo desinteresse da própria sociedade civil, eis que desconhece essa possibilidade e os seus mecanismos, em fazer parte desse órgão; segundo, pelo desinteresse do próprio MERCOSUL em ir buscar a sociedade civil. Segundo informação recente, somente a Sociedade Brasileira para o

⁴⁵ O que não ocorreu, pelos dados que se tem, até março de 1998. BABACE, H. *Op. cit.*, p. 140.

⁴⁶ Artigos 193 a 198, do TUE.

⁴⁷ Artigo 29, do Protocolo de Ouro Preto: "O Foro Consultivo Econômico-social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante recomendações do Grupo Mercado Comum".

⁴⁸ Segundo BABACE, "Já desde o nome se elege a importância deste órgão. Se trata de um Foro, expressão que alude a um âmbito de discussão amplo e difuso, meramente deliberativo e sem capacidade de decisão". BABACE, H. *Op. cit.*, p. 139.

⁴⁹ CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 94 e BABACE, H. *Op. cit.*, p. 138.

⁵⁰ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 54-57. FERREIRA e RAMOS OLIVERA dividem estas deficiências entre vazios estruturais e funcionais. Contudo, esclarecem que esses pontos estão resolvidos na prática. FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Las relaciones laborales en el Mercosur*, p. 94-95.

Progresso da Ciência (SBPC), o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e Organizações Não-Governamentais solicitaram seus ingressos, mas essas entidades representam tão somente uma parcela dos habitantes do Brasil.

Quanto à questão da participação civil, os próprios tratados mais recentes, já prevêm em seus ordenamentos dispositivos que atingem diretamente o cidadão e não somente os Estados (que após ratificação, por legislação própria, atingiriam seus cidadãos). Além dessa possibilidade, os processos de integração, mediante a utilização de mecanismos, podem promover uma maior participação da sociedade civil. Essa participação permitiria obter-se “soluções consensuais e comprometidas, que asseguram seu cumprimento espontâneo”⁵¹.

Na União Européia, um dos mecanismos comunitários utilizados foi a instituição da figura de um passaporte único⁵². Esse documento pessoal utilizado para deslocamento entre países, em sendo único, faria, na concepção de seus idealizadores, que o portador se sentisse também membro de uma comunidade única, a então Comunidade Européia. Acreditavam que, psicologicamente, o surgimento de mecanismos comunitários iria promover nas pessoas um forte sentimento de vinculação não mais com os países dos quais eram nacionais, mas sim, com um ente superior, sem os desprazeres e as desavenças advindas de longa data, reforçadas que foram pelas sucessivas guerras, principalmente as mundiais, ocorridas quase no mesmo território de emissão desse passaporte único.

Essa experiência, entre outras, como a queda das fronteiras internas, a exteriorização dos controles alfandegários⁵³, a efetiva possibilidade de circulação de pessoas, não mais lhes sendo exigido que fossem apenas agentes econômicos, podendo ser somente pessoas na pura acepção da palavra, fez com que o legislador comunitário aproveitasse o momento desse sentimento evoluído de participação civil e positivasse no Tratado de Maastricht, de 1992, em seu artigo 8º, a cidadania da União⁵⁴, pela qual

⁵¹ BABACE, H. *Op. cit.*, p. 61.

⁵² Os países do Mercosul também pretendem emitir passaportes padronizados. “Na capa azul será gravada uma tarja em dourado com a inscrição Mercosul e o nome do país emissor do documento”. ALISKI, Ayr; FLORES, Lourenço. Países do Mercosul vão unificar os passaportes. *Zero Hora*, Porto Alegre, 1 jul. 1998, p. 52.

⁵³ Por exteriorização se entende o ato de levar as fronteiras para o exterior, isto é, para as divisas com terceiros países, não pertencentes à Comunidade.

⁵⁴ Artigo 8º, parágrafo 1º, do Tratado da Comunidade Européia: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”; parágrafo 2º: “Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado”.

os cidadãos dos países-membros da Comunidade Européia, a partir de então União Européia, seriam cidadãos dessa União e possuidores de novos direitos.

O direito de cidadania, juntamente com os demais, favoreceu a integração dos nacionais de Estados-membros no Estado de acolhida⁵⁵ e é um exemplo de participação da sociedade civil⁵⁶ que o MERCOSUL ainda carece, para que suas instituições e a livre circulação de trabalhadores sejam consolidadas.

RUIZ DÍAZ LABRANO afirma que, ao se tratar da livre circulação de pessoas, o ponto crucial reside “em saber se nós sentimos que somos ou não participantes deste processo, (...) saber se o cidadão participa, se o cidadão sente-se parte, se o cidadão compreende em que medida, positiva ou negativamente o processo o afeta, e, de modo especial, a quem se encontra no campo do Direito e no exercício da profissão, entender se isso pode representar um perigo ou um benefício para o seu exercício. (...) O problema está em definir onde participa o cidadão, onde participam os profissionais, onde participamos nós”⁵⁷.

A exemplo da União Européia, precisa-se, aqui, de alguns instrumentos que desenvolvam o sentimento de pertencimento dos cidadãos. “Quando decidiram estabelecer o prazo para o MERCOSUL entrar em vigor, os presidentes do Brasil e da Argentina, Collor e Menem, não se preocuparam em consultar a sociedade civil de cada um dos países, para saber se estavam de acordo e se se envolveria de fato no processo de integração”⁵⁸.

Devido as tantas ausências de vontade governamental pode-se dizer que “não está havendo discussão sobre o MERCOSUL nos países envolvidos. Essa falta de debate faz com que a maioria dos cidadãos dos quatro países não tenha oportunidade de formar uma opinião fundamentada. Parece que as pessoas não são a favor nem contra o MERCOSUL. Muito pelo contrário”⁵⁹.

Tampouco pode-se afirmar que os acadêmicos de Direito são devidamente iniciados no assunto. VIEIRA, em análise que procede sobre o ensino jurídico nas

⁵⁵ LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 285-288, onde a autora trata dos direitos de participação política do cidadão europeu no lugar em que ele reside.

⁵⁶ Artigo A, parágrafo 2º, do Tratado da União Européia: “O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos”, disposição que aproxima o cidadão da tomada de decisões pela Comunidade.

⁵⁷ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*. Brasília, v. 1, n. 1. p. 36. maio/ago. 1997.

⁵⁸ PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 60.

⁵⁹ *Idem*, p. 49.

faculdades de direito, é taxativa ao retratar que “Não existem, regra geral, disciplinas específicas sobre o Mercosul, o processo de integração que dele advém; o que há em termos de legislação pertinente, o estudo dessas legislações, os maiores problemas encontrados, possíveis soluções”⁶⁰, o que faz com que até mesmo os futuros advogados não tenham um conhecimento adequado para satisfazer as demandas dessa nova realidade surgida com a integração.

Da mesma forma se manifesta AMIN, para quem “a integração econômica da América do Sul, fortemente emulada pela boa *performance* do Mercosul, impõe aos quadros jurídicos, não só dos países signatários do Concerto de Assunção, mas também dos demais países latino-americanos, inadiável reflexão sobre a necessidade de uma disciplina jurídica que dê suporte às *démarches* político-econômicas que o projeto encerra”⁶¹.

Como exposto, julga-se de fundamental importância para que o MERCOSUL atinja seu objetivo e promova uma livre circulação de trabalhadores, a promoção da participação da sociedade civil, de forma cada vez mais intensa. Para esta conscientização que está sendo proposta é necessário a abertura de espaço para as discussões nos meios de comunicação, pelo papel que desempenham na transmissão de informações. Nesse sentido, “(...) seria da maior conveniência que os meios de comunicação de massa divulgassem maiores informações dos países que o integram a fim de se criar um clima psicológico, eventualmente, de estímulo e confiança”⁶².

Como tratado em outra oportunidade⁶³, pode-se até reafirmar que o cidadão *mercosulista*, categoria de cidadão que ainda não existe, foi e é excluído do processo de integração. A sociedade civil, em decorrência, também não está representada nas tomadas de decisões e nem nas conseqüências das decisões do bloco econômico. O exemplo claro é que não é facultada aos cidadãos a litigância entre si nas suas questões de Direito Internacional com outros cidadãos nacionais de países do bloco. Os

⁶⁰ VIEIRA, D. C. *Op. cit.*, p. 129.

⁶¹ AMIN, Esperidião Helou Filho. *O Direito no Mercosul*, p. 2.

⁶² MELLO, C. D. A. *Op. cit.*, p. 20.

⁶³ “O tema fundamental do artigo concentra-se em uma análise que concluirá que os aspectos sociais e, sobretudo, o cidadão, ficaram à margem do processo de constituição do Mercosul, desde a assinatura do Tratado de Assunção, e atualmente estão alijados do processo de consolidação da integração. Parte da comprovação de que a única preocupação foi a observância dos aspectos econômicos, em prejuízo aos relevantes aspectos sociais, e que tal afastamento do cidadão está atrapalhando a efetiva integração do Mercosul. Também, que esta marginalização implica em sérios problemas aos nacionais, aos trabalhadores, aos livre-circulantes, às liberdades de bens, capitais, pessoas e serviços dos Estados-membros”. JAEGER JUNIOR, A. MERCOSUL: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, L. O. (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*, vol. 2, p. 9-17.

interessados não podem peticionar diretamente ao MERCOSUL. Suas solicitações devem ser procedidas ante a seção nacional do Grupo Mercado Comum, onde tenham domicílio físico ou jurídico, admitindo-se medidas cautelares. Somente os Estados têm essa capacidade jurídica, que até então têm sido utilizada para soluções de conflitos econômicos, jamais culturais, sociais ou previdenciários.

Pode causar estranheza a invocação da questão previdenciária, mas essa ainda está longe de ser plenamente efetivada. Ainda vai demorar algum tempo para saber-se a qual regime previdenciário o trabalhador deverá se filiar e, em tendo tempo em distintos regimes previdenciários, se poderá se aposentar no último país no qual trabalhou ou no qual queira residir no final de sua vida produtiva, decisões que, para o estabelecimento de uma livre circulação de trabalhadores, são fundamentais.

Com tais afirmações fica demonstrado que o desinteresse pelo social é o grande déficit democrático e o fator principal que hoje impossibilita a existência de uma efetiva livre circulação de trabalhadores. A pergunta que resta sem resposta é se o MERCOSUL quer efetivamente um desenvolvimento econômico com justiça social ou uma integração meramente econômica em favor dos grandes grupos econômico-financeiros, para quem “A falência de pequenos e médios empresários e agricultores não é levada em conta; o desemprego de milhões de trabalhadores, em decorrência dos avanços tecnológicos e da racionalização das atividades produtivas nem é mencionado”⁶⁴, a redução de inúmeras conquistas sociais pelos efeitos da globalização é anunciada como irreversível e o fazem achando que com tais medidas poderão competir em escala mundial com maior poder. Dessa forma, “O neoliberalismo se propaga pelo mundo, como nova face do capitalismo e nós latino-americanos estamos embarcando neste projeto Mercosul sem questionarmos a integração do Cone Sul como uma das formas de exercermos a cidadania do continente”⁶⁵.

Também constitui um déficit democrático do MERCOSUL o não exercício da participação civil, possibilitada pelo Foro Consultivo Econômico e Social, que não supriu a ausência da dimensão social do Tratado de Assunção, nem do Protocolo de Ouro Preto.

Como visto, tampouco o surgimento do Foro Consultivo Econômico e Social, apontado como o órgão que supera a omissão do Tratado de Assunção sobre a

⁶⁴ PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 59.

⁶⁵ PEREIRA, Josecleto Costa de Almeida. Mercosul e os Direitos Sociais. *Revista Alter Ágora*. Florianópolis, n. 1. p. 87. maio 1994.

problemática social do MERCOSUL, permite afirmar que esse bloco dispõe de uma abrangência social, uma vez que não se tem notícia do aumento da participação da sociedade civil nas decisões do processo. Por outro lado, é necessário ressaltar que o trabalho dos SGTs, conjuntamente com a atuação do FCES, mesmo ainda em processo de instalação e constituição, é a única forma de participação dos atores sociais na construção da dimensão social do MERCOSUL.

Por isso, conclui-se dizendo que o predomínio da vontade popular e a participação do povo são imprescindíveis para a construção de um mercado comum, fase de integração econômica na qual a livre circulação de trabalhadores tem sido considerada inerente.

Até aqui foi sustentado que a ausência de uma dimensão social é o que está, num primeiro momento, impossibilitando a implantação de uma livre circulação de trabalhadores. Porém, há um outro aspecto relevante, que diz respeito a essa liberdade ser uma característica inerente à fase de integração econômica conhecida como mercado comum. Nesse sentido, FARIA diz que os fins do Tratado de Assunção não se esgotam na liberação do comércio regional. “A meta do *mercado comum* deve permitir, em uma etapa posterior, a livre circulação de pessoas, capitais e serviços”⁶⁶. Mesmo conhecendo que a viabilidade da livre circulação de pessoas somente é possível após o atingimento do mercado comum, conforme adiantado, não poderia a livre circulação de pessoas preceder o mercado comum e auxiliar sua implantação? A resposta a essa questão é o que será analisado a seguir.

3.2. O Desafio da Livre Circulação de Trabalhadores

3.2.1. A Transposição das Barreiras

Observa-se que o objetivo do MERCOSUL é bastante explícito. Para ALMEIDA, “Pretende-se que o Mercosul se transforme amanhã no segundo mercado comum do mundo, já que o único hoje existente é o mercado comum europeu, que esperou, trinta e cinco anos para entrar em funcionamento, fazendo-o, porém, com segurança, atribuindo direitos e garantias a todos os cidadãos que o integram, com o apoio de suas instituições, harmonizando e uniformizando as leis garantidoras desse

⁶⁶ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 123.

ousado empreendimento. O Mercosul, lastreado nos princípios da União Européia, segue seus passos, fixando um calendário ambicioso para a conformação de um mercado comum”⁶⁷.

Do ponto de vista de processo econômico progressivo, o MERCOSUL, atualmente, palmilha entre uma zona de livre comércio inacabada e uma união aduaneira em fase de implantação. A passagem do período de transição de zona de livre comércio à união aduaneira, como etapas preliminares à última fase de mercado comum, apresenta-se como o momento mais apropriado para fomentar a questão das cinco liberdades. Durante esse período de transição, devem ser declinados os níveis em que essas liberdades serão realmente implementadas e as condições necessárias para viabilizá-las, além do incremento das políticas macroeconômicas. Nesse sentido, a observação do exemplo da Comunidade Européia, quanto às experiências positivas lá operadas, será pertinente. Reconhece-se, por outro lado, que a livre circulação de pessoas constituirá, pela sua própria natureza e abrangência, um desafio permanente ao processo de integração do Cone Sul, dependendo, entre outras variáveis, principalmente da vontade política das autoridades dos Estados-partes e dos seus nacionais à sua plena consolidação.

Portanto, a construção de um espaço integrado de liberdades impõe-se à consolidação de um mercado comum autêntico. Somente com a transposição das barreiras físicas e jurídicas que obstam a livre circulação será possível constituir o MERCOSUL em verdadeiro mercado comum. Nesse sentido, RUIZ DÍAZ LABRANO alerta que “As barreiras de caráter jurídico ou normativo podem afetar a livre circulação de pessoas ainda quando houverem sido eliminadas as travas ou barreiras fronteiriças”⁶⁸.

O artigo 1º, do Tratado de Assunção, estabelece que o mercado comum implica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente, deixando de apresentar o conceito do mercado comum pretendido. Nesse sentido, FARIA ilustra a questão valendo-se da noção de mercado comum expressa pelo TJCE, no acórdão Schul, de 5 de maio de 1982: “a noção de mercado comum, delimitada por uma reiterada jurisprudência,

⁶⁷ ALMEIDA, E. A. P. *Op. cit.*, p. 127.

⁶⁸ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *El Mercosur, marco jurídico institucional, analisis y perspectivas de sus normas derivadas*, p. 73.

compreende a eliminação de todos os entraves ao intercâmbio intracomunitário, com vistas à fusão dos mercados nacionais num mercado único que funcione em condições mais semelhantes possíveis às de um verdadeiro mercado interior”⁶⁹. Em anterior oportunidade, o autor havia se manifestado dizendo que “Mercado comum é uma soma das características da zona de livre comércio (liberalização das trocas) e da união aduaneira (tarifa externa comum mais legislação aduaneira comum). À livre circulação de bens segue-se a de pessoas, de serviços e de capitais e a adoção de políticas comuns em vários campos de atividade”⁷⁰.

O atingimento do mercado comum representará novos desafios, principalmente a transposição de inúmeras e diversificadas barreiras, tanto implícitas e decorrentes nas etapas anteriores de zona de livre comércio e união aduaneira, como próprias dessa última etapa, a mais complexa do modelo de integração econômica.

Ainda, segundo o autor, “Há uma tarefa à qual estamos com um certo receio de dar início efetivo, que é a da preparação de todos os instrumentos que assegurem o exercício das quatro liberdades (...)”⁷¹. Com certeza, precisa-se ter coragem, sem hesitação, para dar esse passo, que representa uma fusão de mercados nacionais.

Inobstante as barreiras de ordem técnica, jurídica, administrativa e institucional, entre outras, o mercado comum somente será alcançado se houver vontade política para tal. Na Europa, “Em qualquer caso, e frente a questões técnicas, não há que esquecer que a realização do objetivo da supressão dos controles sobre as pessoas nas fronteiras comuns depende essencialmente da vontade política dos Estados-membros”⁷².

Há, também, na fase do mercado comum, a necessidade de existência de normas comuns para disciplinar a consolidação das liberdades, entre elas, a livre circulação de trabalhadores. E nesse sentido, a necessidade de um tribunal supranacional como o paradigma necessário⁷³, ganha adeptos a cada dia, desde que o Protocolo de Ouro Preto optou pela manutenção da arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias.

⁶⁹ FARIA, Werter R. A institucionalização do Mercosul. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 2, p. 382. Esclarece FARIA que “após a fusão, este mercado que é um só, passa a atuar como se fosse um mercado interno”. FARIA, W. R. Experiências latino-americanas de integração. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, v. 1, n. 1. p. 8. maio/ago. 1997.

⁷⁰ *Idem*, p. 7.

⁷¹ *Idem*, p. 9.

⁷² LIROLA DELGADO, M. I. *Op. cit.*, p. 181.

⁷³ RUIZ DÍAZ LABRANO, R. Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, v. 1, n. 1. p. 38. maio/ago. 1997 e FARIA, W. R. *Op. cit.*, p. 10.

É preciso consolidar uma política comum e conjunta, inclusive relativa a vistos, que possibilite a abolição dos controles fronteiriços de circulação de pessoas, a fim de torná-la um dos requisitos fundamentais à existência de espaço livre, onde o cidadão possa ir e vir, sem barreiras, pois a livre circulação exercida fisicamente constitui a garantia básica da cidadania.

3.2.2. O Princípio da Mobilidade dos Trabalhadores

✱ O direito à livre circulação de trabalhadores significa a eliminação de todos os tipos de restrições a sua mobilidade, igual tratamento e garantias de não-discriminação em razão da nacionalidade, também requisitos prévios para o efetivo estabelecimento.

Além disso, ele abrange a supressão dos controles sobre os cidadãos no cruzamento de fronteiras e o reconhecimento de deixar seu país em busca da oferta de empregos mediante a apresentação de documento de identidade ou passaporte válidos, possibilitando a procura por uma melhor qualidade de vida em igualdade de condições aos nacionais, pilares essenciais à realização efetiva de um mercado comum.

Nesse sentido, CHIARELLI e CHIARELLI afirmam que a “livre circulação de pessoas, pressuposto de integração e emblema democrático, alcança e cultua o ir-e-vir, sem discriminação, dos trabalhadores, varando fronteiras e buscando postos de trabalho, onde existirem e oferecerem melhores condições”⁷⁴, podendo ser acrescentados os direitos de estar e ficar, pertinentes à categoria da liberdade individual.

A livre circulação de trabalhadores no mercado comum enseja a discussão da política social existente entre os Estados-partes. Discussão ampla e de difícil entendimento, porque o conceito de política social abarca muitos aspectos e o surgimento de uma nova categoria de trabalhadores, os comunitários.

Na Europa, a livre circulação, num primeiro momento, foi facultada aos cidadãos que exerciam uma atividade econômica. Somente depois de algum tempo foi possível a todos os nacionais dos Estados-membros, hoje cidadãos da União, o exercício pleno do direito de livre circular, independentemente de exercerem atividade econômica.

Um dos fatores que mais impulsiona a livre circulação de trabalhadores é o incremento comercial constatado nos últimos tempos. Com ele aumentaram

⁷⁴ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 152.

consideravelmente os movimentos migratórios. Com efeito, “A intensificação da integração econômica dos Estados, sobretudo através da União Européia e do MERCOSUL na América Latina, junto com as conseqüências dessa integração para as normas que regem as fronteiras comuns” auxiliaram a configuração das políticas sobre a migração de trabalhadores⁷⁵ e sua efetiva realização.

Nesse contexto, a migração de trabalhadores é um dos temas prioritários. A possibilidade de uma livre circulação de trabalhadores vai alterar os fluxos de mão-de-obra, sobre a qual haverá de ter-se um controle que coíba a sua exploração, especialmente na migração fronteiriça, que é, na maioria das vezes, ilegal, prejudicando o trabalhador que realiza um trabalho sem qualquer garantia social.

A livre circulação de trabalhadores não deve ser impulsionada por fatores que não a própria vontade humana. Não é da mobilidade forçada por falta de postos de trabalho em um determinado país, ou pela falta de salário condizente e qualificação profissional que está se tratando. Esses problemas são de ordem interna e nessa esfera devem ser solucionados. Ao contrário, a livre circulação de trabalhadores causaria inúmeros problemas e dissabores tanto ao país de origem como ao país de acolhida.

BABACE levanta também a problemática que envolve os custos laborais e seus reflexos na liberação do comércio regional e na livre circulação de trabalhadores e ensina: “Se chama dumping social a criação ou manutenção de assimetrias na legislação social dos países quando pode causar um traslado massivo de trabalhadores de um país a outro ou determinar a canalização do investimento de capitais ao país com menores custos”⁷⁶, podendo se materializar ainda por distintos graus de cumprimento das normas laborais. Tais considerações distorceriam as reais intenções de vontade própria de um trabalhador que pretende migrar.

O receio governamental de que a liberação da livre circulação de trabalhadores vá provocar migrações massivas também é contestável, haja vista o exemplo europeu. Dos fatores de produção, a mão-de-obra é o que apresenta a “menor vocação de mobilidade geográfica internacional: o trabalhador tende a permanecer em seu país”⁷⁷.

⁷⁵ **MIGRACIÓN internacional y desarrollo: informe conciso**, p. 45.

⁷⁶ BABACE, H. El costo laboral en la integración: aporte para el Mercosur. In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 168. Em outra oportunidade o autor chama dumping social de “um fenômeno econômico que consiste em radicar os capitais ou instalar as fábricas industriais em países que têm menores níveis de proteção social, o que faz concorrente o produto através da incidência da variável custo laboral no preço final”. BABACE, H. Empleo, migraciones y libre circulación de trabajadores. In: ARBUET VIGNALI, H. *et alli* (orgs.). **Mercosur: balance y perspectivas**, p. 403. Sobre o conceito de dumping social ver também FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. **Mercosur: enfoque laboral**, p. 63.

⁷⁷ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 28.

Na Europa, “instaurada a livre circulação de trabalhadores, não se produziram migrações massivas intra-européias”⁷⁸. É claro que ambos contextos são diametralmente opostos, mas os problemas já conhecidos de migrações nos países do MERCOSUL são independentes e prévios a uma livre circulação ainda não possibilitada. Não é o caso, já referido, da migração dos trabalhadores que serviram à construção da Hidrelétrica de Itaipu para o interior do Paraguai, por exemplo. Ainda cabem ser lembrados o incentivo dado aos brasileiros, no governo de Getúlio Vargas, para a colonização do Oeste do Brasil, e, mais recentemente, o movimento migratório de nordestinos em direção ao Sudeste, especialmente para São Paulo e Rio de Janeiro e o êxodo rural.

Mesmo para as situações de risco, encontram-se autores que colaboram com soluções. SARDEGNA defende que, pelo perigo que o México representa no NAFTA, permitir a livre circulação de pessoas na região “é a forma mais eficaz de evitar as imigrações massivas”, também tendo presente o exemplo europeu⁷⁹. Porém, esse mecanismo ainda depende de experiência, pois uma liberação do ingresso de mão-de-obra mexicana nos Estados Unidos provocaria um desequilíbrio no mercado de trabalho.

Também, no MERCOSUL, poderá haver um certo desequilíbrio. Há uma grande diferença salarial entre as realidades atuais da Argentina e do Uruguai em relação às do Brasil e Paraguai. Esses fatores devem ser levados em conta, pois promoveriam um indesejável fluxo migratório. Segundo RODRIGUES, “Cabe lembrar que, dadas as desproporcionalidades de população, se 100 mil brasileiros migrassem para o Uruguai, este número seria irrelevante em termos de população brasileira, porém chegaria a 3 % da uruguaia”⁸⁰.

Contudo, em se tratando de um mercado comum, deve ter-se presente que esse promove o afastamento dos conceitos clássicos de emigração e imigração, “porque cada cidadão de um Estado-membro passa a ter um status especial no território dos demais Estados que o assemelha ao nacional”⁸¹. Ademais, outros fatores também são decisivos em não influenciar uma migração massiva, tais como obstáculos de caráter cultural,

⁷⁸ CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 118.

⁷⁹ SARDEGNA, M. A. Proyecciones de las relaciones laborales en el MERCOSUR. In: VENTURA, D. F. L. (org.). *América Latina: cidadania, desenvolvimento e estado*, p. 205.

⁸⁰ RODRIGUES, M. C. P. *Op. cit.*, p. 248.

⁸¹ DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. *Op. cit.*, p. 475.

social e político, costumes, idioma e as dificuldades de transferência das crianças pela barreira dos currículos escolares⁸².

Especial referência deve ser feita à livre circulação dos advogados. Um incremento comercial já consolidado e a livre circulação já existente ensejam, muitas vezes, conflitos, que deverão ser solucionados sob os auspícios desses profissionais, possibilitado por uma livre circulação de serviços, pois nessa classificação se enquadram os serviços prestados por esses profissionais. O pleno exercício da função de advogado esbarra em questões como o reconhecimento dos diplomas e da própria profissão e a necessária habilitação perante o órgão de classe. Segundo VIEIRA, “Isto ocorre, porque cada Estado-parte têm exigências e qualificações específicas para recrutamento de seus profissionais, em matéria de experiência, qualificação e formação, que, em regra geral, não são reconhecidas além de suas fronteiras”⁸³.

CARVALHO ensina que “a livre circulação dos advogados no espaço comunitário encontra seu principal obstáculo no reconhecimento de diplomas, conseqüência das *variações* entre os sistemas jurídicos”⁸⁴ dos Estados-membros. A autora realiza um extenso levantamento das diferenças apresentadas pelos Estados-membros da CE quanto às legislações de segredo profissional, incompatibilidades, regras de atuação para com os clientes, regras de conduta entre advogados e regras de ação dos advogados para com os magistrados⁸⁵. Ainda, esclarece que o exercício da prestação de serviços advocatícios é regido pela Diretiva 77/249/CEE, de 22 de fevereiro de 1977, que disciplina em seu Preâmbulo que: “1) só visa situações de prestação de serviços e não as que se referem ao direito de estabelecimento; 2) para que seja possível exercer a actividade de advogado, na forma de prestação de serviço, torna-se essencial o reconhecimento dessa qualidade, por parte do Estado membro de acolhimento; 3) tal directiva não contém qualquer tipo de disposição acerca do reconhecimento mútuo de diplomas”⁸⁶.

Nesse sentido, se afirma a necessidade de mecanismos de validação e reconhecimento de diplomas entre os Estados-partes do MERCOSUL. Outra questão

⁸² RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *El Mercosur, marco jurídico institucional, analisis y perspectivas de sus normas derivadas*, p. 75.

⁸³ VIEIRA, D. C. *Op. cit.*, p. 119.

⁸⁴ CARVALHO, I. M. F. T. *Op. cit.*, p. 161.

⁸⁵ *Idem*, p. 159-187.

⁸⁶ *Idem*, p. 174-175. Sobre o assunto ver também RUIZ DÍAZ LABRANO, que apresenta inúmeros casos suscitados perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Mercosur: Integración y Derecho*, p. 299-308 e ainda COMUNIDADES Europeias: Comissão. *A livre circulação de pessoas na Comunidade Europeia*, p. 28.

ainda se verifica, segundo VIEIRA, ao advertir que “O principal obstáculo que se apresenta é a provável falta de preparação para atuar em ordenamentos e culturas jurídicas diversos dos de seu Estado-nacional. É utópico pensar que um advogado, argentino, por exemplo, que, em tese, estivesse apto a exercer a advocacia em qualquer dos países do Mercado Comum do Sul, está-lo-ia, concomitantemente, na prática”⁸⁷, concluindo que uma liberação dessa ordem é uma característica inerente à fase de integração conhecida como mercado comum⁸⁸, muito embora deve ser lembrado que os países do MERCOSUL têm seu direito oriundo de um mesmo ramo, o Romano Germânico⁸⁹.

Por outro lado, LEBEDICH SICHIK, em investigação que trata da possibilidade jurídica de implementação da livre circulação de trabalhadores nas constituições dos Estados-partes do MERCOSUL, afirma que “as quatro Cartas Políticas analisadas concordam no reconhecimento ilimitado da liberdade do trabalho, ‘a todas as pessoas ou a todos os habitantes’, sem fazer distinção alguma entre nacionais e estrangeiros”⁹⁰. Inclusive, as constituições da Argentina e Brasil⁹¹ têm indicações expressas quanto à permissão desse direito aos estrangeiros. Contudo, tal liberdade não se estende ao ordenamento infra-constitucional, onde constam entraves burocráticos ao direito da livre circulação de trabalhadores⁹², conforme salienta o citado autor.

Quanto às restrições de ordem, saúde e segurança públicas, sempre mantidas pela União Européia, na visão de LEBEDICH SICHIK, devem ser estabelecidas com o

⁸⁷ VIEIRA, D. C. *Op. cit.*, p. 127.

⁸⁸ *Idem*, p. 132. ROBLES, Abel David; ARACELI AGUZIN, Laura; PALLARES, Beatriz; ARAGÓN, Enrique Omar relatam que durante o III Congresso Nacional de Incumbências Profissionais, realizado na cidade de Santa Fé, de 28 a 30 de setembro de 1996, houve a proposta de antecipação dessa possibilidade para antes do atingimento da fase de mercado comum. ROBLES, Abel David; ARACELI AGUZIN, Laura; PALLARES, Beatriz; ARAGÓN, Enrique Omar. *Libre circulación de servicios y actuación profesional de los abogados en el Mercosur*. In: CIURO CALDANI, M. A. (coord.). *Del Mercosur*, p. 385-388.

⁸⁹ Conforme CAETANO, que apresenta os estudos desenvolvidos pelo Colégio de Advogados do MERCOSUL e pela Reunião dos Ministros da Justiça do MERCOSUL com vistas a uma harmonização e adequação das legislações pertinentes ao exercício da advocacia no MERCOSUL. Se reporta a um Projeto de Protocolo que tramita atualmente na Comissão Técnica da Reunião dos Ministros da Justiça do MERCOSUL que estabelece que a “advocacia judicial dentre de cada Estado-membro, será privativa do advogado-nacional, entretanto, o advogado não-nacional devidamente habilitado poderá assessorar o advogado nacional, não podendo, porém, praticar a advocacia judicial de forma isolada”. CAETANO, Renato. *Advocacia no Mercosul*. In: PIMENTEL, L. O. (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*, vol. 1, p. 467-486.

⁹⁰ LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 56.

⁹¹ Embora a Constituição da República Federativa do Brasil não permita discriminação em razão da nacionalidade, como visto, deixou de incluir esse critério no disposto no artigo 7º, inciso XXX, do mesmo documento, que se refere apenas à proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

⁹² LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 90.

mesmo cuidado que outros assuntos têm tido até agora⁹³, mormente pelo fato de que um ordenamento de livre circulação de pessoas vai produzir reais modificações nas normas internas e individuais de cada país.

Sem dúvida, uma integração mais profunda permitirá rápida e consentida livre circulação de trabalhadores. Sua consolidação vai refletir o grau de entrosamento e avanço do processo.

3.3. Relações Fronteiriças e Laborais e suas Implicações

3.3.1. Fatores Remotos

Entre os diversos fatores que, de certa forma, prejudicam o desenvolvimento dinâmico do MERCOSUL, podem ser indicados, como os mais remotos, as reminiscências dos antigos Tratados de Tordesilhas e de Madrid, esse último do século XVIII, que dividiram o espaço, hoje ocupado pelo MERCOSUL, entre Portugal e Espanha.

Desde aquela época até os movimentos de independência do século XIX, comandados inicialmente por Simón Bolívar, exceto o do Brasil, tais tratados dividiram as terras dessa região de forma que os reis da Europa, especialmente da Espanha e Portugal, comandassem essas terras, deixando ainda vestígios de seus mandos e desmandos. Em cada momento, o território onde se situam atualmente os Estados-partes do MERCOSUL ou era espanhol ou português. Em consequência, as conquistas e os movimentos de independência do século XIX constituíram fatores históricos que atualmente ainda pesam sobre uma integração mais forte, somada à importância da região da Bacia do Prata, que sempre ensejou uma disputa pela sua hegemonia.

Outro exemplo de desavença foi a Guerra do Paraguai. A presença do Brasil nessa guerra e suas drásticas consequências ainda hoje são levadas em conta, passado mais de um século. Qualquer paraguaio relata pormenores da invasão brasileira em sua pátria, o que torna difícil promover um processo de integração, além do econômico, em espaços geográficos ocupados por anterior ressentimento.

A Guerra do Chaco, entre o Paraguai e a Colômbia, também de resultado negativo ao Paraguai, cujo território não encontrou saída para o mar, constitui outro grande problema.

⁹³ *Idem*, p. 43.

Na seqüência, a possibilidade então iminente de o Brasil invadir o Uruguai, a diferença entre as bitolas dos trens brasileiros e argentinos e o surgimento das ditaduras militares na América, principalmente na América do Sul, em especial no Cone Sul, reúnem, de certa forma, um acervo de seqüelas ainda a transpor gradativamente.

O exército brasileiro e os demais exércitos dos Estados integrantes do MERCOSUL, a cada ano realizam manobras em conjunto na fronteira do Uruguai, onde testam equipamentos aéreos, sonoros, entre outros, como os de comunicação. Com tais atitudes, não estarão os governos tentando dissimular que as desavenças históricas estão contemporizadas ?

Reforçando esse entendimento, SCHAPOSNIK salienta que “Não há dúvida que os conflitos fronteiriços entorpeceram o avanço da integração. Talvez na história do Mercado Comum Europeu o conflito e a guerra atuaram com efeito positivo. Mas na América Latina o conflito fronteiriço foi estimulado, em muitas ocasiões quando as dificuldades internas levavam os grupos dirigentes a criar sentimentos nacionalistas que fizeram esquecer os sofrimentos”⁹⁴.

3.3.2. Problemas das Regiões de Fronteiras

A região das fronteiras ocasiona a existência de inúmeros problemas que comprometem o processo de integração e, por conseqüência, estendem-se à livre circulação de pessoas no exato local onde ela é mais presente. No que se relaciona com a identidade dos cidadãos, com as pessoas propriamente ditas, as dificuldades e suas minúcias estão retaliando o processo de aproximação. Exemplifica-se com o caso de empresários e demais pessoas que, ao se deslocarem de um país para outro, notadamente na região de fronteira, com finalidade turística, são molestados, tratados de modo inconveniente para um relacionamento, que busca afirmar a integração do bloco MERCOSUL, chegando a serem presos pela simples falta da *tarjeta* e somente sendo soltos pela apresentação da *plata*⁹⁵.

⁹⁴ SCHAPOSNIK, E. C. *Op. cit.*, p. 60.

⁹⁵ SANTOS relata o caso particular de empresários de Santo Ângelo, que extraviaram o referido documento durante viagem turística à Argentina, correndo o risco de ficarem presos, caso não pagassem uma multa estipulada pelos militares. Disse o empresário Eduardo Todeschini Schaid: “fomos tratados como bandidos e humilhados pelos militares argentinos. Se não déssemos a *plata* ao guarda, estaríamos presos até agora”. A reportagem ainda diz que o episódio se solucionou da seguinte forma: “Depois de duas horas de espera e nenhuma solução, Schaid continuou detido e sua esposa atravessou a barca e foi até Porto Mauá, onde conseguiu trocar um cheque de 65 reais para pagar a multa”. SANTOS, Edson. Casal vive horas de tensão na fronteira. *Jornal das Missões*, Santo Ângelo, 12 out. 1996, p. 5. Ver

Tais ocorrências se registram tanto no território argentino como no brasileiro, quase sempre envolvendo pequenos problemas de documentação ou falta de equipamentos nos veículos, desconhecidos dos envolvidos, mas que redundam em oportunidades de aplicações de multas, subornos, corrupção⁹⁶, somadas aos aviltamentos, transtornos e humilhações, inaceitáveis para o estágio de integração que se está vivendo e se quer atingir. Por outro lado, pontes e estradas já mudam as rotinas das fronteiras e havia a possibilidade do projeto do caminho ao Oceano Pacífico ficar pronto nesse ano de 1999.

Outro problema se relaciona às barreiras de legislação. As divergências das normas de trânsito dos Estados-partes são grandes, ocasionando, por vezes, casos de deslizos morais nas aplicações das leis e desconhecimento por parte dos envolvidos. Pode-se dizer que, enquanto não houver uma legislação unificada que discipline o trânsito de pessoas e de cargas entre as fronteiras, ter-se-ão muitos problemas que dificultam o sentimento de integração entre os cidadãos.

Esses, entre outros, são problemas enfrentados quando se trata de tráfego de veículos pelos países do MERCOSUL⁹⁷. As exigências vão desde a obrigatoriedade de que o veículo porte, no mínimo, dois pneus estepes, dois triângulos, um para colocar na frente do carro e outro atrás, obrigatoriedade de ter-se um cambão para o carro ser puxado em eventual pane e um manto para, em caso de acidentes, os mortos serem cobertos e não ficarem expostos na rodovia.

Outro aspecto nefasto à integração concentra-se junto ao controle sanitário, com a ausência de veterinários nos postos fronteiriços. A esse profissional cabem as

também FLOR, cuja reportagem conta que “Três representantes comerciais de uma fábrica de calçados de Alvorada denunciaram ontem ter sido torturados, roubados e mantidos por quase 18 horas em cativeiro por policiais uruguaios”. FLOR, Ana. Gaúchos denunciam policiais uruguaios por tortura e roubo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 11 ago. 1999, p. 57.

⁹⁶ A Revista Viagem e Turismo publicou uma reportagem de Ronny Hein sobre a cidade de Santiago do Chile, que ensina como proceder para ir de carro desde Foz do Iguaçu, no Brasil, até a capital chilena, passando pela Argentina. No mapa anexo à reportagem, a estrada argentina que liga Puerto Iguazu até San Francisco aparece assinalada por uma flecha, com os seguintes dizeres: “Argentina. Olha a propina. Os postos de fiscalização ficam sempre perto das cidades. Cuidado! Quando param, os guardas argentinos sempre arrumam alguma ‘irregularidade’ para aplicarem uma multa. Na verdade, tudo não passa de uma ameaça. O que eles querem mesmo é a propina”. HEIN, Ronny. Santiago: venha até aqui provar o sabor do Chile. *Revista Viagem e Turismo*. São Paulo, a. 5, n. 4. p. 76. abr. 1999. Ainda, segundo o mesmo autor, na fronteira com o Chile “os policiais abrem as malas e reviram até os tapetes do carro. E tudo com o auxílio de cães farejadores”, atitude que, muitas vezes, ofende a dignidade humana. *Idem*, p. 80. Quando há retenção dos documentos ou quando a aplicação coincide com horário em que os postos bancários de recolhimento das multas estão fechados, os próprios guardas se ‘dispõem’ a pagar a multa para os turistas.

⁹⁷ Ver MACIEL, Mauro. Taxistas têm tratamento desigual na fronteira. *Zero Hora*, Porto Alegre, 10 abr. 1999, p. 37.

inspeções de importação e exportação dos produtos industrializados de origem animal⁹⁸. Ocorre que a ausência de um profissional faz com que uma carga desse gênero tenha que fazer um caminho pela Argentina até Foz de Iguaçu, aumentando os custos e o trajeto em setecentos quilômetros.

Outra questão ainda pendente diz respeito a não concessão de vistos para quem entra por via aérea fora dos aeroportos internacionais. Com efeito, quem vem por avião ao Rio Grande do Sul deve desembarcar, necessariamente, primeiro em Porto Alegre, porque lá está a Polícia Federal, órgão encarregado de conceder o visto. O exemplo prático dessa dificuldade ocorre quando um empresário da região de Misiones, na Argentina, deseja fazer escala em Santo Ângelo, ou em Chapecó, já em Santa Catarina, e baldeação com o vôo de destino a São Paulo, o que não é permitido⁹⁹.

Um tipo de problema fronteiriço, que poderia ser resolvido facilmente, ocorre na questão da saúde. Se um brasileiro necessitar a realização de hemodiálise de dois em dois dias e residir próximo do território uruguaio, por exemplo, o Ministério da Saúde brasileiro não concede a respectiva autorização, fazendo com que o paciente, especialmente na região Sul do Rio Grande do Sul, tenha que viajar até seiscentos quilômetros para receber o atendimento em Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul, o que poderia ser prestado a dois quilômetros, quando muito, de seu domicílio¹⁰⁰.

Também no campo institucional, observa-se que uma simples correspondência percorre destino até as capitais dos Estados-partes, para depois ser redistribuída, quando um convênio fronteiriço poderia encurtar a entrega em dias¹⁰¹. Sem falar nas chamadas

⁹⁸ Desde primeiro de julho de 1999 o consumidor argentino não pode buscar nos estabelecimentos comerciais gaúchos qualquer produto de origem animal ou vegetal, o que poderá acabar com o conhecido comércio-formiguinha. "O governo argentino justifica a medida dizendo que o controle sanitário brasileiro seria menos rigoroso, o que poderia fazer com que alguns produtos levassem para a Argentina doenças e pragas lá eliminadas". SPARREMBERGER, Fabiana. Restrição a produtos brasileiros. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28 jun. 1999, p. 24. Por certo, atitudes como a de não nomear o veterinário para o cargo contribuem para o receio argentino, embora a população fronteiriça saiba que a atitude foi tomada em virtude da disparidade cambial entre Argentina e Brasil.

⁹⁹ BARRIONUEVO retratou recente desconforto enfrentado por autoridades, ao dizer que a "Comissão Especial do Mercosul do Congresso, integrada por vários parlamentares, não pôde descer em Santa Maria, vinda de Rivera, porque só os aeroportos de Porto Alegre e Uruguaiana são credenciados para fazer alfândega. O aeroporto de Uruguaiana, objetivo da viagem, não tinha condições de pouso. (...) E ainda falam em Mercosul". BARRIONUEVO, José. Aeroportos do Mercosul. *Zero Hora*, Porto Alegre, 15 jul. 1999, p. 10. Ver também sobre o assunto acima o que relata MACIEL, para quem nem mesmo em situações de risco de vida os pilotos podem pousar, sob pena de punição. MACIEL, M. Burocracia atrasa integração entre Brasil e Uruguai. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 abr. 1997, p. 55.

¹⁰⁰ *Idem, ibidem.*

¹⁰¹ Segundo BURD, o presidente da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, deputado federal Júlio Redecker, esteve na Fronteira-Oeste do Rio Grande do Sul com o Uruguai e constatou que "uma carta remetida de Livramento para Rivera vem antes a Porto Alegre, segue a Montevideu e, só então, chega ao destino. Percurso de 30 dias". BURD, Armando. *Panorama Político. Correio do Povo*, Porto Alegre, 14

telefônicas, que são cobradas como internacionais, quando a distância não chega sequer a duzentos metros, nas comunidades mais próximas, como na divisa entre Rivera e Santana do Livramento¹⁰².

No campo jurisdicional, nos casos das cartas rogatórias que necessitam da concessão do *exequatur* pelo STF, a demora das medidas tem demonstrado “a urgência de ajuste da legislação brasileira ao chamado Direito comunitário, sem o qual o País terá enormes dificuldades no processo de integração econômica regional do Mercosul”¹⁰³.

O que ocorre em termos de fiscalização de veículos e pessoas é vivenciado em todos os Estados-partes. Mas, a respeito do relacionamento interpessoal, pode-se dizer daquelas pessoas que convivem, freqüentemente, em contato com as comunidades vizinhas, é o melhor possível, com completa troca de conhecimentos, em que pese os problemas apontados, de ordem burocrática e de legislação, cujos deslizes constroem os participantes desse processo.

3.3.3. Outros Problemas

Uma série de problemas e dificuldades, identificáveis por quem acompanha o dia-a-dia da fronteira, ainda impede a integração desejada. Com efeito, cinco são os campos que necessitam de rápida ação intergovernamental: a questão das aduanas, pontes e portos; educação, formação universitária e o reconhecimento de diplomas; a questão trabalhista e a previdenciária, vistas a seguir.

a) a questão das aduanas, pontes e portos: em se tratando de livre circulação de pessoas, o posto fronteiriço representa um dos locais físicos mais adequados a propiciar o avanço da integração, principalmente se for levado em conta os recursos humanos que deverá dispor. A correta aplicação dos instrumentos normativos necessita ser conhecida pelos funcionários das administrações aduaneiras dos Estados-partes, que deverão eliminar as tradicionais resistências, algumas de caráter pessoal, para comungarem de

jul. 1999, p. 4. Ver também sobre o assunto AMARAL, Luís Eduardo. Serviço postal emperra na burocracia. *Zero Hora*, Porto Alegre, 12 ago. 1999, p. 50.

¹⁰² MACIEL, M. *Op. cit.*, p. 55.

¹⁰³ Ruy Fabiano e Juliano Basile relatam o seguinte caso contado pelo ministro Celso de Mello: “Entre o pedido de alimentos encaminhado pela mãe do menor ao juiz de Rivera e a autorização do STF consumiram-se uns quatro meses. A solicitação, deferida pelo juiz de Rivera, antes de atravessar a rua e ser entregue ao pai do menor, percorreu longa trajetória: transformou-se em carta rogatória, encaminhada ao Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, que a remeteu ao Itamaraty, em Brasília, que, por sua vez, a remeteu ao presidente do STF”. FABIANO, Ruy; BASILE, Juliano. Ministro defende tribunal do Mercosul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 ago. 1998, p. A-20.

um sentimento integracionista elevado, não apenas ligado às mercadorias, sem o qual o projeto de integração corre o risco de ser inviabilizado no campo da relação interpessoal.

Contudo, atualmente, os postos fronteiriços, em sua grande maioria, não dispõem de quadro completo e treinado de funcionários, para colaborar com o processo de integração em curso¹⁰⁴.

Não somente de recursos humanos carece a aduana. A grande maioria sequer tem computador ou rádio-transmissor e a concessão de vistos, especialmente no Paraguai, por vezes, ocorre em um papel de rascunho, com anotações ilegíveis, conhecido como *tarjeta*, cuja perda implica prisão arbitrária.

O grande aumento de cidadãos estrangeiros, trazidos pela integração do MERCOSUL, sobrecarregou ainda mais os processos burocráticos, paralisando as filas dos aeroportos e postos fronteiriços¹⁰⁵. Para que esse processo seja agilizado é preciso a adequação dos trâmites burocráticos. O incremento do fluxo de pessoas impõe o aprimoramento dos mecanismos existentes. FIGUEIRAS propõe um “treinamento do pessoal nas novas técnicas, classificação de mercadorias, normas pertinentes aos acordos e tratados, possibilitando a melhoria do quadro funcional, atingindo-se um padrão compatível de qualidade, muito importante num projeto de integração”¹⁰⁶.

Frente às dificuldades apontadas, além de tantas outras não mencionadas, a Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Rio Grande do Sul, “pediu ao Ministro das Relações Exteriores a imediata extinção das aduanas nas fronteiras do Mercado Comum do Sul, permitindo a livre circulação de bens e fatores produtivos (...) a entidade pede também a imediata liberação da circulação de pessoas (...)”, através da Carta de Uruguaiana¹⁰⁷.

As deficiências apontadas, conjugadas com a falta de uma harmonização legal, que implica até mesmo na falta de guias unificadas de importação e exportação e de uma fiscalização conjunta na fronteira, fazem que o trânsito fronteiriço seja lento e

¹⁰⁴ Segundo BRAGA, “O Mercosul não existe para os funcionários da aduana uruguaia. Eles complicam demais e fazem exigências absurdas aos turistas”. BRAGA, Políbio. *Ponto final. Correio do Povo*, Porto Alegre, 13 abr. 1997, p. 4. Ver sobre o assunto SFREDO, Marta. *As barreiras que atrasam o processo de integração. Zero Hora*, Porto Alegre, 13 ago. 1995, p. 7 e *ADUANAS contrariam a integração. Correio do Povo*, Porto Alegre, 4 jun. 1998, p. 16.

¹⁰⁵ Ver sobre o assunto MAGALHÃES, Mário. *Chegada do exterior vira inferno em São Paulo. Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1999, p. 11.

¹⁰⁶ FIGUEIRAS, Marcos Simão. *MERCOSUL no Contexto Latino-americano*, p. 69.

¹⁰⁷ Segundo o documento, “verifica-se que em determinados locais existem hoje maiores dificuldades burocráticas à circulação de pessoas e bens do que antes da instituição do Mercosul”. OAB recomenda abrir as fronteiras. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 21 jun. 1999, p. 11.

complicado. Sem falar nas operações *tartarugas*¹⁰⁸ eventualmente deflagradas pelos funcionários aduaneiros, que fazem com que as mercadorias (circulação que se encontra facilitada com a união aduaneira) fiquem dias paradas, sob o risco de perecerem e serem jogadas à margem das rodovias. O que dizer dos problemas enfrentados pelas pessoas quando ali devem circular.

O não pagamento das horas-extras aos funcionários aduaneiros e até mesmo aos barqueiros, até bem pouco tempo, ao que eram obrigados os governos de Brasil e Argentina, impossibilitava a abertura das fronteiras aos sábados, domingos e feriados e nos dias de semana ainda persistiam os horários restritos de travessia. A abertura dos portos de fronteira nos domingos e feriados, reivindicação de muitos anos, tornou-se conquista bem recente. Especificamente na Região das Missões, os portos de Vera Cruz, Soberbo, Mauá, Xavier e São Borja, obtiveram uma autorização provisória do governo argentino, para apenas cento e oitenta dias. De imediato aumentou o fluxo nesses portos, facilitando a integração de pessoas e uma convivência mais afetiva.

Aduzem CHIARELLI e CHIARELLI que “Sem prejuízo de facilitar o trânsito de pessoas, o tráfego de veículos (no que já houve alguns avanços) pela simplificação documental, a redução de exigências aduaneiras, a checagem por amostragem aleatória, com servidores mais treinados e bem mais remunerados, (...) visando a ensejar a duplicação ou triplicação do turismo comunitário, de maneira a que nos conheçamos melhor e conheçamos bem nossa comunidade regional, há que se traçar uma política de cooperação, olhando além da fronteira do Cone Sul”¹⁰⁹.

Os autores trazem uma comparação interessante para mostrar que as pontes são essenciais para o incremento da integração. O Brasil possui com a Argentina um mil e trezentos quilômetros de extensão contínua. Apesar disto, os governos demoraram quarenta anos para a inauguração de uma segunda ponte internacional, a localizada em Foz do Iguaçu. “Não se precisa fazer investigação mais profunda para concluir o quanto uma travessia dessa natureza implica em benefícios diretos para a expansão do comércio bilateral (...)”¹¹⁰, embora não somente nesse aspecto uma ponte seja importante. E a comparação é com a Alemanha, que, sobre o Reno, tem pontes a cada trinta quilômetros. Esses dados, de 1992, hoje já apresentam uma irrisória alteração, porém a importância que foi a inauguração da Ponte da Integração em 9 de dezembro de 1997,

¹⁰⁸ FIGUEIRAS, M. S. *Op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁹ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 163.

¹¹⁰ *Idem*, p. 127.

entre São Borja, no Rio Grande do Sul e Santo Tomé, na Argentina¹¹¹, continua sendo irrefutável¹¹².

Muitos problemas de fronteira ter-se-ão de resolver pela via política. Os governos não dão atenção a eles. Grandes problemas de ordem econômica ocorridos, por exemplo, entre São Paulo e Buenos Aires, são decididos em Brasília ou Montevideu. E os pequenos problemas, de ordem social, não são resolvidos. Segundo VITTINI, “Estimamos que os povos já estão cansados de esperar os benefícios da integração, os governos insistem em outorgar-lhes um predomínio aos aspectos econômicos e comerciais e não compreendem a mensagem da hora atual, de ir simultaneamente a um desenvolvimento econômico, social, político e cultural. A dimensão social da integração, como expressa Jacques Delors, é o elemento alma do processo de integração, é uma dimensão que deve ser considerada especialmente na nossa América Latina, que afronta o flagelo da extrema pobreza e as drogas, e como se

¹¹¹ A visita do então Ministro Luis Felipe Lampreia às obras da ponte serviu para avaliar como era a travessia até a inauguração da mesma. Diz RITZEL que “Por mais de meia hora, o Ministro suportou com fleuma treinada no Itamaraty os solavancos do ônibus em que viajava, uma técnica local em que consiste em dar uma freada brusca para que o movimento do veículo arremesse a balsa para frente”. Ainda segundo a mesma jornalista, já em terra firme, em seu discurso, o Ministro disse que “Em Brasília, apenas lemos relatórios, é diferente de ver, na prática, o que está ocorrendo.” RITZEL, Lúcia. Ministro conhece os problemas da fronteira. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 out. 1996, p. 6. A importância da travessia já era notícia antes mesmo de sua inauguração. “A ponte também facilitará o acesso dos produtos gaúchos à Ásia, encurtando o caminho entre o Estado e os portos chilenos de Antofagasta e Valparaíso, no Pacífico”. RITZEL, L. Caminho para o Pacífico fica pronto em 97. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 out. 1996, p. 16. Sobre o momento histórico que representou a inauguração, ver também JAEGER JUNIOR, A. O Mercosul e a inauguração da Ponte da Integração. *Jornal A Tribuna Regional*, Santo Ângelo, 10 dez. 1997, p. 15. Esta travessia sobre o Rio Uruguai, que conta com 1.400 metros de extensão, também apresenta um centro de fronteira unificado, integrado por um setor alfandegário e de imigração. Numa das primeiras notícias sobre a ponte, MACIEL diz que o fluxo de veículos de carga ficou abaixo das expectativas. “O maior entrave na utilização da nova ponte internacional, segundo os transportadores, é o alto custo da travessia”. MACIEL, M. Pedágio afasta caminhões da ponte. *Zero Hora*, Porto Alegre, 4 fev. 1998, p. 34. Mesmo assim a ponte já beneficia a integração. O incremento da integração já levou a Argentina a inaugurar um escritório no Brasil. CONSULADO argentino inaugura escritório em São Borja. *Folha de São Borja*, São Borja, 21 maio 1998, p. 20.

¹¹² A configuração espacial da Região Sul se modificará no futuro com a construção de pontes para cruzar as fronteiras hídricas encurtando as distâncias entre Paraguai, Argentina e Brasil. Já existem estas arquiteturas em Foz do Iguazu, Andresito - Capanema e São Miguel do Oeste - Puerto Rosales, São Borja - Santo Tomé e Paso de Los Libres - Uruguaiana. Aguarda-se o início das reuniões com vistas às Cartas Reversais governamentais, documentos necessários para a construção de pontes internacionais, nos projetos de Porto Soberbio - Soberbio, Alba Pose - Puerto Mauá e Porto Xavier - San Javier. Há, entretanto, 13 pontos de passagem autorizados pelo convênio sobre Transporte Fluvial de Passageiros, Veículos e Cargas entre Brasil e Argentina, alguns ainda dependendo de infra-estrutura portuária, entre os dois países: Porto Lucena - Paso Parobé, Vila Prados - Colônia Aurora, Itaqui - Alvear, Porto Mauá - Alba Pose, Porto Xavier - San Javier, Porto Soberbo - El Soberbo, São Borja - Paso Hormiguero, Santo Izidro - San Izidro, Vera Cruz - Panambi, Barra do Quarai - Monte Caseros, Biguá - Barra Bonita e Garruchos - El Garruchos. FRONTEIRA terá 15 pontos de passagem. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 25 abr. 1997.

não fosse motivo suficiente, para uma ação rápida, os conflitos fronteiriços poderiam frear o desenvolvimento”¹¹³.

Por isso é preciso uma pressão mais eficaz da sociedade, nem que seja aumentando o fluxo nas fronteiras para forçar a integração e as mudanças na legislação. Por enquanto, o MERCOSUL não deu importância às pessoas e às suas relações mais próximas. E essa conscientização se constituiu num dos objetivos propostos no presente ensaio.

Nas palavras de COVAS, “Ao contrário da cultura económica, que já dispensa a fronteira nacional, a cultura política veiculada pelo aparelho do Estado precisa do *conceito de fronteira*”¹¹⁴. A Constituição da República Federativa do Brasil comporta uma norma, ao expressar que “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”¹¹⁵. Porém, conforme HOHER, “Devemos, com certeza, entender a zona fronteira de modo diferenciado e moderno, tendo como um princípio de integração e não mais como uma barreira de proteção contra o país contíguo, sempre um possível inimigo, tal qual a vetusta visão”¹¹⁶.

b) *a questão da educação*: sobre o modelo de educação a ser ministrado na escola, aduzem CHIARELLI e CHIARELLI que deve ser dito “à criança, inocente, que o homem, do outro lado da fronteira, não é inimigo, mas parceiro”¹¹⁷. Complementam os autores, augurando que “medidas instrumentais deverão ser preconizadas: simplificação da mecânica de transferência – hoje verdadeira odisséia burocrática, diplomática e lingüística; a modernização, para facilitar o trânsito comunitário, dos registros escolares lato sensu (desde o 1º grau até a universidade); estímulo efetivo - com recursos financeiros - para a realização de pesquisa pelos centros de investigação e, dentre eles, particularmente, pelas universidades, respondendo questões (...), especialmente vinculadas à integração”¹¹⁸.

¹¹³ VITTINI, Iris. La dimensión social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el Mercosur. In: STAHRINGER DE CARAMUTI, O. (coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, p. 178.

¹¹⁴ COVAS, A. *Op. cit.*, p. 111.

¹¹⁵ Artigo 20, parágrafo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹¹⁶ HOHER, Rafael. Faixa de fronteira. In: VENTURA, D. F. L. (org.). *O MERCOSUL em movimento*, p. 167.

¹¹⁷ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 82.

¹¹⁸ *Idem*, p. 160.

Um outro desafio lançado contempla a recomendação “que as nossas populações, especialmente as fronteiriças (e só na linha de fronteira, do Uruguai ao Paraguai, passando pela Argentina, tem-se quase sessenta municípios brasileiros, e mais de trezentos na sua área de influência) dominem as duas línguas. Imprescindível que o estudo do Espanhol (aqui especialmente nos Estados do Sul) e do Português, lá, seja tratado com interesse prioritário. Ledo engano o de se pensar que se sabe, se fala, se escreve e, inclusive, se entende Espanhol por que é semelhante ao Português. Ao contrário, a sedução da similaridade leva ao erro crasso e ao distanciamento pela comunicação – quando necessita ser precisa – incorreta e insegura. O idioma do outro, tão parecido e tão pouco valorizado sabê-lo, por isso mesmo, não pode ser barreira, fronteira. Tem de ser meio de aproximação, preponderante veículo de entendimento. Se fluentemente, amanhã, nossas crianças falarem Espanhol, e *los pibes* argentinos, uruguaios e paraguaios de hoje, forem adultos do porvir que tenham domínio do Português, eles, além de todas as outras, terão mais essa razão, a palavra, a fala idêntica, comum, cidadãos bilíngües, para estimular convivências e diminuir distâncias”¹¹⁹, assim como já era para os povos indígenas.

Alguns funcionários públicos deverão, obrigatoriamente, falar o espanhol e o português. Conforme o caso, até o inglês. Nas escolas, o estudo dessas línguas deverá ser cadeira obrigatória nos currículos. Na Europa, segundo ROVAN, a fluência de três línguas é obrigação do cidadão europeu¹²⁰.

Com efeito, entre outros, os maiores entraves da livre circulação de trabalhadores são a língua¹²¹, a cultura, a educação e as disparidades dos regimes de previdência. Essas questões devem ser contempladas. Ao contrário, torna-se inútil a implantação de uma livre circulação, pois vai carecer de eficácia efetiva. Com esse intuito, já se aprovou o Plano Trienal¹²² para o setor educação no contexto do MERCOSUL, que identifica as áreas de trabalho e os mecanismos institucionais de obtenção de cooperação entre os sistemas educativos.

¹¹⁹ *Idem*, p. 161.

¹²⁰ ROVAN, J. *Op. cit.*, p. 81-88.

¹²¹ Ver LÍNGUA pode complicar o Mercosul. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 16 jul. 1999, p. 13.

¹²² Decisão 7/92, do CMC, reunido em 26 de junho de 1992, em Las Leñas. Sobre outras importantes decisões a respeito de integração educacional e cultural adotadas pelo CMC ver CAMILLONI, Camilo C. Mercosur educativo: reconocimiento de estudios y títulos. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 1, p. 62 e RUIZ DÍAZ LABRANO, R. *Op. cit.*, p. 311-312.

Necessário, assim como na Europa¹²³, um novo ensino da História, no qual se deixe de ter os nossos parceiros como inimigos históricos, no qual fatos como a Guerra do Paraguai, as desavenças impulsionadas pelas ditaduras sul-americanas, a Guerra do Chaco e os desmando da política nuclear, entre outros, sejam ensinados sob uma nova orientação de integração entre os povos.

c) a questão da formação universitária e o reconhecimento de diplomas: nesse aspecto, se faz necessário um amplo acordo sobre reconhecimento de diplomas¹²⁴, para permitir que os profissionais liberais e os de nível técnico não passem por impedimentos ao livre circularem, sob a alegação de não preencherem as condições do país de entrada. FARIA sugere que alguns diplomas sejam imediatamente reconhecidos como válidos em todos os países¹²⁵. Porém, para outros, como o de bacharel em direito, admite que a solução poderia não ser rápida. A questão dos advogados e outros profissionais é especialmente delicada, conforme já tratado. A diversidade de leis pode vir a fazer que ao advogado somente seja possibilitado o exercício se estiver acompanhado de um profissional nacional.

Com esse propósito, o MERCOSUL, na VIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, aprovou o Protocolo de Integração Educativa e Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos a Nível Médio Técnico, considerando a necessidade de lograr um acordo relativo ao reconhecimento e equiparação dos estudos de nível médio técnico cursados em qualquer dos Estados-partes do MERCOSUL. O documento assinado resultou em “dois decretos federais que embasaram o Conselho Estadual de Educação (CEEEd) para a recente aprovação do parecer 462/99 tratando do assunto. (...) Apenas com um atestado de transferência da escola, o aluno pode continuar os estudos procurando diretamente o estabelecimento de ensino do outro país, desde que em curso regular da Educação Básica”¹²⁶. Contudo, segundo o coordenador do Programa de Desenvolvimento do Setor Educativo do

¹²³ ROVAN, J. *Op. cit.*, p. 46.

¹²⁴ Sobre o assunto, CAMILLONI indica cinco mecanismos possíveis para o reconhecimento de títulos outorgados pelas universidades de um país em outro país, praticamente todos contando com a presença da universidade, que é onde se encontra “o pessoal idôneo para avaliar os níveis de formação e o que conta maior independência e estabilidade que o dependente de organismos políticos dos governos nacionais”. CAMILLONI, C. C. *Op. cit.*, p. 68.

¹²⁵ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 44.

¹²⁶ Conforme depoimento de Líbia Aquino, presidente do CEEEd do Estado Rio Grande do Sul. ACESSO facilitado ao aluno do Mercosul. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 14 jul. 1999, p. 7. Ver também sobre o assunto no nível universitário COUTINHO, Anelise. Mercosul aproxima estudantes. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 7 dez. 1998, p. 21.

MERCOSUL, do Ministério da Educação argentino, Adolfo Sequeira, “será necessário no mínimo cinco anos para que o sistema funcione com fluidez”¹²⁷.

A formação profissional foi uma das linhas prioritárias do Convênio Andrés Bello, do Pacto Andino, que é referência no MERCOSUL pela dimensão social que outorgou àquele projeto de integração. Esse documento representa a melhor experiência em termos de educação, cultura, tecnologia e ciência ocorrida nos processos de integração sul-americanos.

Porém, demais é imaginar uma integração imediata. Como visto, nem na Europa ocorreu assim. Segundo SODER, em análise da questão européia, lembra que “Quarenta anos iriam passar até que, na parada militar da máxima festa nacional da França, em 14 de julho de 1994, um contingente blindado alemão desfilasse nos Champs-Élysées, como parte integrante do ‘Corpo Europeu’!”¹²⁸.

Aduzem CHIARELLI e CHIARELLI que “Num processo de integração total há de chegar-se ao social e ao político. Naquele, que estará, simultaneamente ou sucessivamente, ligado ao econômico, entra em jogo a problemática do *trabalho*. E particularmente, a situação do trabalhador a partir do seu direito fundamental de poder circular livremente. Circulação que, no caso, quer dizer algo mais: isto é, deslocar-se de um país (que pode, ou não, ser o seu) para outro, dentro da comunidade, e não sofrer restrições no que tange ao trânsito, inclusive no que concerne - e esta é a questão básica - ao exercício de sua atividade profissional”¹²⁹.

d) a questão trabalhista: como observado, tanto as pessoas, como os trabalhadores estão abarcados pela expressão livre circulação de pessoas, eis que se tornou difícil o estudo de uma maneira de dissociação de conceitos frente aos assuntos tratados sob esse tema. A mesma dificuldade se faz presente em outros campos de conceituação, como o que se entenda por trabalhador¹³⁰. Para FARIA, no Tratado de Assunção essa “categoria se encontra subsumida no termo mais amplo ‘fatores

¹²⁷ TREVISAN, Leonardo. Integração educacional no Mercosul está lenta. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 maio 1999, p. A 10. Segundo o jornalista, “A integração educacional no Mercosul não avança na mesma velocidade da integração econômica”.

¹²⁸ SODER, J. *Op. cit.*, p. 35.

¹²⁹ CHIARELLI, C. A. G.; CHIARELLI, M. R. *Op. cit.*, p. 64.

¹³⁰ ECHEGARAY DE MAUSSION promove uma qualificação dos termos *livre circulação e trabalhadores*, classificando esses últimos em dependentes ou independentes. ECHEGARAY DE MAUSSION, Carlos E. *Libre circulación de trabajadores y profesionales*. In: CIURO CALDANI, M. A. (coord.). **Del Mercosur**, p. 369-372. LEBEDICH SICHIK oferece a comparação do significado legal do termo ‘trabalhador’ nos ordenamentos dos Estados-partes do MERCOSUL, indicando que no Brasil ele se encontra no artigo 3º, da Consolidação das Leis Trabalhistas e no artigo 15 da Lei 8.036, sobre fundo de garantia por tempo de serviço. LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 39-40.

produtivos’, pelo que haveria dúvida, em casos concretos, acerca de quais pessoas teriam o direito a livre circulação. Como cada país tem suas regras trabalhistas, as quais incluem definições do que sejam ‘trabalhador’ e ‘trabalho’, ou ‘empregado’ e ‘emprego’, poderiam surgir problemas da aplicação de critérios distintos de conceituação, da qual resultaria, em última análise que cada país só asseguraria a liberdade àquelas pessoas a que a *sua* legislação reconhecesse o direito¹³¹.

Sobretudo, a grande assimetria nessa questão torna utópica a pretensão de uniformização das respectivas legislações, restando a harmonização¹³² como a alternativa possível. Nesse sentido, já dispôs o Tratado de Assunção ao expressar sobre o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração¹³³.

FARIA lembra que a “ aproximação das normas trabalhistas, com vistas a evitar distorções de concorrência entre os países relacionadas a diversidades substanciais na composição dos custos não pode dar lugar a perdas injustificadas nos direitos e garantias dos trabalhadores, devendo, ao contrário, servir de meio para um nivelamento *por cima*”¹³⁴, e não ter a legislação trabalhista do Paraguai, por exemplo, como parâmetro, eis que de deficiências conhecidas, quando não inexistente em muitos aspectos, como na previsão de um seguro para os casos de desemprego¹³⁵.

e) a questão previdenciária: os direitos previdenciários previstos aos nacionais de um dos Estados-partes devem ser concedidos automaticamente ao nacional de outro, que se estabeleça, especialmente os adquiridos em um dos Estados-partes. A possibilidade de exportação do pagamento dos ativos, do seguro desemprego e das prestações familiares, facilitará a livre circulação de trabalhadores, eis que essa afasta o receio de perder os direitos adquiridos ou em vias de aquisição e contribui para a criação de um espaço social integrado.

¹³¹ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 42.

¹³² Sobre o assunto, ver o trabalho de PABST, Haroldo. **Mercosul: direito da integração**.

¹³³ Artigo 1º, do Tratado de Assunção.

¹³⁴ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 46. O mesmo pensamento tem a Confederação Geral do Trabalho argentina. RODRIGUES, M. C. P. *Op. cit.*, p. 252. BABACE fala de uma equiparação “*vers le haut*”, para a qual se utiliza dessa expressão francesa. BABACE, H. *La libre circulación de los trabajadores en el Mercosur*. In: VÁZQUEZ, M. C. *et alli*. **Estudios multidisciplinarios sobre el Mercosur**, p. 121. SARDEGNA se reporta ao termo espanhol “*hacia arriba*”. SARDEGNA, M. A. **Las relaciones laborales en el Mercosur**, p. 53.

¹³⁵ GARCIA JUNIOR, A. A. *Op. cit.*, p. 84 e BABACE, H. *Empleo, migraciones y libre circulación de trabajadores*. In: ARBUET VIGNALI, H. *et alli* (orgs.). **Mercosur: balance y perspectivas**, p. 412.

Nesse sentido, FARIA afirma que “A liberdade formal de circulação deve estar acompanhada de medidas materiais que garantam o seu gozo e exercício, e a isonomia em matéria previdenciária é um ponto fundamental”¹³⁶.

Até finais de 1997 ainda não havia sido aprovado, por haver desacordos¹³⁷ e adiamentos solicitados pela Argentina e Uruguai, um acordo multilateral de seguridade social, que previsse que se conte como tempo de serviço em um país o tempo de serviço trabalhado em outro, para efeito de aposentadoria, além das demais coberturas acima indicadas.

Para a solução dessa questão, se fazia urgente a existência de um protocolo quadripartite de seguridade social para a adequação dos regimes complementares de pensões e coordenação dos programas de proteção social.

Sobre esses assuntos, os países do MERCOSUL já tinham vigentes diversos acordos, mas todos de eficácia unicamente bilateral. O Brasil, especificamente, já acordara com a Argentina, Uruguai e, de forma parcial, com o Paraguai, esse último referente aos trabalhadores da Hidrelétrica de Itaipu.

Também a Comissão nº 8, do SGT 11, já havia realizado análises técnicas sobre a possibilidade dos Estados-partes ratificarem uma lista de convênios da OIT relacionados aos aspectos de seguridade social, entre eles os de números 102, 118, 121, 128, 130 e 157¹³⁸. Esses, juntamente com os outros documentos, serviram de base jurídica para o surgimento, em 14 de dezembro de 1997, durante a Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do MERCOSUL, ocorrida em Montevideu, do Acordo Multilateral de Seguridade Social.

Com o aumento da migração dos trabalhadores, o acordo sobre seguridade social apresentou grande importância, embora somente tenha eficácia após devidamente ratificado pelos quatro países e incorporado aos seus ordenamentos. Necessário estabelecer-se, para que se proceda o destemor dos pretensos trabalhadores livres circulantes de verem-se sem seus direitos adquiridos, que qualquer pessoa que trabalhe no bloco tenha direito aos benefícios da aposentadoria e da previdência social proporcionais ao tempo de serviço em cada um dos Estados-partes onde trabalhou, principalmente se mudarem de país durante sua vida profissional, que se garanta que as contribuições possam ser feitas no local da prestação do serviço, que a aposentadoria

¹³⁶ FARIA, J. A. E. *Op. cit.*, p. 43.

¹³⁷ SOARES, E. B. *Op. cit.*, p. 54.

¹³⁸ BABACE, H. *La libre circulación de los trabajadores en el Mercosur. In: VÁZQUEZ, M. C. et alli. Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*, p. 130.

seja paga por um só país e que o trabalhador possa usufruir, onde estiver, dos benefícios previdenciários a que tiver direito.

Neste sentido, segundo SOARES, “As legislações trabalhista e previdenciária e sua aplicação deverão ser analisadas e harmonizadas. As profissões que requerem qualificações universitárias, os encargos sociais, mais o emprego em toda região, são situações que deverão continuar gerando minucioso estudos pelas comissões”¹³⁹.

3.4. Delineamentos Favoráveis à Livre Circulação de Trabalhadores

A reunião dos presidentes em Las Leñas, em 27 de junho de 1992, estabeleceu um cronograma de medidas tendentes à consecução dos objetivos e metas previstos no Tratado de Assunção, com uma extensa agenda para o então SGT 11¹⁴⁰, entre outros, determinando que se realizassem propostas de medidas para se lograr a livre circulação de trabalhadores até maio de 1993, considerações sobre a ratificação de Convenções da OIT até dezembro de 1992 e, o que passou a ser uma meta, a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL, inspirada na OIT, até dezembro de 1993. Outro aspecto importante do encontro foi a declaração oficial dos quatro presidentes, considerando o processo de instalação do MERCOSUL irreversível e realizável dentro do prazo previsto¹⁴¹.

3.4.1. O Impulso das Centrais Sindicais

Na busca de que o MERCOSUL incluía uma dimensão social protetora dos interesses dos trabalhadores é que se fez presente a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), principalmente com sua efetiva e concreta proposta de uma Carta dos Direitos Fundamentais, apresentada aos presidentes dos países-membros do MERCOSUL, em Montevideu, em janeiro de 1994, expressão de sua luta em favor da participação da classe que representa.

Surgida em 1986, com a participação da maior parte das centrais sindicais dos países do MERCOSUL, mais Bolívia e Chile, teve um desenvolvimento de suas atividades com o surgimento do Tratado de Assunção. Após, em 1992, já estava

¹³⁹ SOARES, E. B. *Op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁰ O texto completo se encontra em GARCIA JUNIOR, A. A. *Op. cit.*, p. 25-27 e também em SANTOS, R. A. O. *Op. cit.*, p. 121-122.

¹⁴¹ PRAXEDES, W.; PILETTI, N. *Op. cit.*, p. 40.

participando das reuniões do GMC, defendendo os interesses das organizações de trabalhadores.

Sua missão fundamental é “a coordenação de políticas sindicais orientadas a fortalecer o papel das centrais sindicais nacionais na luta por enfrentar o atual curso político, econômico e social neo-conservador nos países da região”¹⁴². Também são de fundamental importância os documentos da CCSCS¹⁴³ endereçados aos governos, emitidos entre 1991 e 1995, onde, em praticamente todos, consta a preocupação com a questão social e, em consequência, com questões como a livre circulação de trabalhadores e seus efeitos.

Em dezembro de 1993, a CCSCS aprovou seu Projeto de Carta de Direitos Fundamentais que se baseou “juridicamente nos convênios e recomendações da OIT e nos princípios básicos de Declarações, Pactos e Protocolos que integram o patrimônio jurídico da humanidade, e particularmente no Protocolo de São Salvador”¹⁴⁴. O referido documento tem como finalidade “a) a incorporação institucional da dimensão social ao Mercosul; b) a aprovação de instrumentos de um espaço social do mercado integrado, que garanta os direitos essenciais na área social; c) que obrigue aos países-membros a ratificar, aplicar e cumprir com os convênios básicos da OIT; d) que os direitos fundamentais sejam progressivos”¹⁴⁵. Ainda, é o instrumento para legitimar a constituição de um mercado de trabalho supranacional e dotar o MERCOSUL de uma dimensão social progressista¹⁴⁶.

A parte desse documento, que requer uma abordagem mais específica, adveio da discussão da política migratória ocasionada pelo processo de integração. Nesse sentido, a Carta trata, e por isso ela é importante para esse estudo, do direito à livre circulação dos trabalhadores¹⁴⁷.

¹⁴² CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁴³ Cujos conteúdos podem ser consultados em *Idem*, p. 163-188.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 30.

¹⁴⁵ *Idem, ibidem*. Para MANTERO DE SAN VICENTE “O caráter progressivo destes direitos se manifesta: a) em seu número; b) em sua extensão e profundidade; c) em suas garantias; d) em seu reconhecimento internacional e na criação de garantias supranacionais; e) que a evolução ou reformulação de um direito não se opera a partir de sua desapareção, senão mediante sua manutenção conjuntamente com a consagração de novos direitos dele derivados; e f) na mesma forma que estes direitos se incorporam ao direito positivo, se regulam e se interpretam”. MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. Las cartas de derechos sociales y la progresividad de los derechos fundamentales de los trabajadores. In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 268.

¹⁴⁶ CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁷ Seção 2 – Direito à livre circulação dos trabalhadores, do Projeto de Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul: “Artigo 6º. Todo trabalhador dos Estados-partes tem direito à livre circulação em todo o território compreendido no âmbito do tratado. A livre circulação implica que todos os trabalhadores, qualquer que seja seu país de origem, terá em todo

Contudo, a proposta “foi rejeitada por governos e empresários sob o argumento de que correspondia a programa excessivamente ambicioso e se revelava conjunto de aspirações trabalhistas sem a adequada coerência interna”¹⁴⁸. Sem dúvida, um projeto elaborado por sindicais trabalhistas certamente é diferente de um elaborado por classes patronais, onde o alcance social seria restrito. Colisiona, também, frontalmente com o interesse de grandes grupos econômicos e empresas multinacionais.

Mais recentemente, observa-se uma diminuição da atividade das centrais sindicais. Diversos fatores, como o desemprego crescente, a crise do mercado de trabalho, as privatizações, as inovações tecnológicas e as flexibilizações e desregulamentações da legislação laboral, vêm contribuindo para o enfraquecimento de sua atuação e o conseqüente afastamento das discussões por elas travadas nos diversos setores do MERCOSUL.

O processo de integração pode, também, causar prejuízos diretos aos trabalhadores¹⁴⁹. Para que esse prejuízo não seja tão nocivo, é que se pretende o estabelecimento das garantias sociais, mesmo que numa nova concepção advinda com o processo estudado.

3.4.2. As Diversas Instrumentalizações Formais

Em março de 1993 ocorreu um importante acontecimento. O SGT 2 (Assuntos Aduaneiros) se reuniu no Recife para tratar de temas referentes à harmonização da

momento igualdade de trato, direitos e condições de trabalho que os trabalhadores nacionais. Artigo 7º. Todos os trabalhadores, qualquer que seja seu país de origem, têm direito a que a livre circulação definida no artigo anterior se faça efetiva através de: a) a derrogação das normas que estabelecem limitações e proibições aos trabalhadores provenientes dos países signatários dessa Carta em qualquer dos Estados-partes; b) a harmonização das condições de residência em todos os Estados-partes; c) a supressão dos obstáculos que resultam do não reconhecimento dos títulos ou qualificações profissionais equivalente; d) a melhora das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores fronteiriços; e) a harmonização dos sistemas de seguridade social dos Estados-partes sobre a base dos princípios de igualdade de trato entre nacionais e estrangeiros, de conservação dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição, de coordenação administrativa, de totalização de períodos computados de filiação e cotização e de exportação e pro-rateio das prestações”. CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 149-150. O texto completo pode ser encontrado também em SARDEGNA, M. A. *Op. cit.*, p. 232-256.

¹⁴⁸ LINS, Hoyêdo Nunes. Desafios do Mercosul social. In: PIMENTEL, L. O. (org.). **MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade**, vol. 1, p. 215. Os empresários ainda alegaram uma distância entre a legislação e a situação real de certos países. POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 121. nov. 1997.

¹⁴⁹ ERMIDA URIARTE indica seis áreas temáticas nas quais o impacto da integração econômica sobre o Direito do Trabalho podem ser relevantes: “a) formas de contratação; b) remunerações e custos laborais; c) extinção da relação de trabalho; d) reconversão; e) seguridade e higiene no trabalho e outros temas semelhantes; e f) princípio de igualdade e livre circulação de trabalhadores”. ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 22. Ver também LEBEDICH SICHIK, J. M. *Op. cit.*, p. 60.

legislação. Na oportunidade foi aprovado o Acordo do Recife para a Aplicação dos Controles Integrados de Fronteiras pelos países do MERCOSUL¹⁵⁰.

Um acordo entre o Ministério da Justiça do Brasil e os Ministérios do Interior da Argentina, Paraguai e Uruguai sobre segurança nas áreas comuns da fronteira, foi firmado em Santa Maria, em 22 de novembro de 1996, com o objetivo de facilitar o trânsito de pessoas e lograr um controle eficaz de documentação e de identidade dos que habitam e transitam pela área, determinando que fosse verificada a possibilidade de implantar, à luz da legislação interna de cada país, um sistema de documentação, de natureza voluntária, com o propósito de facilitar o trânsito de pessoas e permitir maior controle da circulação de pessoas na área de fronteira¹⁵¹.

Dois outros documentos representam significativos avanços em prol do objetivo de alcançar uma livre circulação de trabalhadores. Como já antecipado, a Resolução nº 44/94, do GMC, reconheceu a validade dos documentos de identificação pessoal utilizados pelos Estados-partes¹⁵², com o propósito de facilitar a livre circulação de seus titulares e a Decisão nº 7/95, do CMC, contém disposições que determinam sobre a revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhece estudos técnicos de nível médio realizados em qualquer um dos quatro signatários. Esses instrumentos facilitam a passagem nos postos fronteiriços e possibilitarão, quando implementados, uma prestação de serviços não assalariados.

Mais recentemente, em julho de 1998, durante a 14ª reunião de cúpula do mercado comum, os presidentes dos Estados-partes do MERCOSUL firmaram um acordo pelo qual se comprometem a liberar a circulação, sem restrições, de profissionais e de empresas prestadoras de serviços entre os quatro países¹⁵³.

Contudo, todas essas intenções, por si só, não são suficientes para o atingimento da dimensão social e não promovem uma verdadeira livre circulação de trabalhadores, sobretudo porque a união aduaneira não a favorece no espaço integrado, pois esse não é seu objetivo. A circulação fronteiriça é de longa data e vem se incrementando a cada

¹⁵⁰ MORENO, A. S. *Op. cit.*, p. 290-293. RUIZ DÍAZ LABRANO também faz menção a esse acordo. RUIZ DÍAZ LABRANO, R. Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*. Brasília, v. 1, n. 1. p. 37. maio/ago. 1997.

¹⁵¹ O texto completo pode ser encontrado em VENTURA, D. F. L. (org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*, p. 325-326.

¹⁵² MENEM, C. S. *Op. cit.*, p. 190.

¹⁵³ Nesse sentido, uma reportagem jornalística veiculada na época diz que “Os ministros de Economia e de Indústria e Comércio do Grupo Mercado Comum definiram esta semana a lista de serviços que serão liberados de forma gradativa, por segmento, até o ano de 2008”. MERCOSUL libera a prestação de serviços. *Zero Hora*, Porto Alegre, 24 jul. 1998, p. 20.

ano, devido à evolução do comércio intra-bloco. Também a fronteira é repleta de exemplos de migrações ilegais, situações que poderiam ser regularizadas mediante medidas integracionistas, como por exemplo uma complacência dos agentes governamentais.

Nesse propósito, mais acordos regionais protegendo a livre circulação de pessoas precisam ser concluídos, a exemplo do que ocorreu na UE, quando do período de transição. Naquela oportunidade, o conselho adotou uma série de diretivas nas quais se fixou regras para obrigar os Estados-membros a suprimirem as restrições à livre circulação de pessoas e outras que visavam uma harmonização das legislações nacionais¹⁵⁴.

A impossibilidade de não ser atingida a etapa de conformação de um mercado comum até 31 de dezembro de 1994 produziu diretas modificações no ideal de se ter uma carta social na mesma data que contemplasse todos esses aspectos sociais aqui abordados, especialmente a livre circulação de trabalhadores. Essa prorrogação da data para o atingimento do objetivo final do MERCOSUL, um mercado comum que enseje a presença das liberdades de circulação, retoma a discussão de se uma carta social, comportando disposições sobre a livre circulação de trabalhadores, deve coincidir ou preceder tal fase. Os demais direitos que a ela caberia disciplinar também dizem respeito aos considerados como direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, dos quais os trabalhadores dos Estados-partes do MERCOSUL carecem.

A possibilidade de se contar com um documento dessa ordem que regule a livre circulação de pessoas é o que será visto a seguir.

3.5. A Carta Social dos Trabalhadores

Estudos realizados nesse sentido, tais como os da Jornada Técnica sobre a Carta dos Direitos Fundamentais em matéria laboral do MERCOSUL e os das VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo, ocorridos em 1993, apontam duas alternativas, não excludentes entre si, para a proteção dos direitos e garantias individuais: ratificação de determinados convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelos quatro países-membros do MERCOSUL e/ou elaboração de uma carta social¹⁵⁵. ERMIDA URIARTE a define como sendo “uma Declaração solene na qual se

¹⁵⁴ COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Op. cit.*, p. 21.

¹⁵⁵ Também tratada como Carta dos Direitos Fundamentais em matéria laboral do MERCOSUL.

proclamam certos direitos e/ou se reconhecem determinados objetivos ou metas em matéria laboral ou social”¹⁵⁶.

Esta carta contribuiria para formar uma consciência social do MERCOSUL e “hierarquizar o valor trabalho no marco agudamente economicista do Tratado de Assunção”¹⁵⁷, que marginalizou totalmente o tema da dimensão social do projeto de integração, além de constituir o instrumento plausível para introduzir a preocupação com o social no âmbito do MERCOSUL, evitando a continuação de sua subordinação ao econômico.

3.5.1. Antecedentes com Forte Reflexão

Na União Européia, a Carta Social Européia de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989¹⁵⁸, os antecedentes conhecidos mais importantes, foram documentos de destaque ao contribuírem à dimensão social do mercado comum e na criação de um espaço social europeu.

Seus preceitos estabeleceram um nível mínimo de proteção aos trabalhadores da Comunidade, partindo do pressuposto que alguns direitos laborais são direitos humanos fundamentais¹⁵⁹.

O surgimento da Carta Social Européia, já em 1961, supõe que a necessidade de um documento social se deu antes mesmo da consolidação do mercado comum da Comunidade Européia.

¹⁵⁶ ERMIDA URIARTE, O. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 13. Ver também do mesmo autor *Mercosur y Derecho Laboral*, p. 59.

¹⁵⁷ ERMIDA URIARTE, O. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 27.

¹⁵⁸ Este documento também é conhecido como Carta Comunitária dos Direitos Sociais Comunitários ou ainda Carta Social Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores. Estabelece os seguintes princípios (direitos sociais básicos): 1) direito a trabalhar no país elegido pelo trabalhador; 2) liberdade de eleição de emprego e direito a uma remuneração justa; 3) direito à melhoria das condições de vida e de trabalho; 4) direito à proteção social com observância aos sistemas próprios de cada país; 5) direito à liberdade de associação e negociação coletiva; 6) direito à formação profissional; 7) direito à igualdade de trato entre mulheres e homens; 8) direito à informação, consulta e participação dos trabalhadores; 9) direito à proteção da saúde e à seguridade social no lugar do trabalho; 10) proteção das crianças e dos adolescentes; 11) nível de vida digno para as pessoas de idade avançada; 12) melhoria da integração social e profissional das pessoas com incapacidades. COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Europa: perguntas e respostas*, p. 116. Ver também esse rol em PÉREZ ALENCART, Alfredo. *El Derecho Comunitario Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*, p. 58.

¹⁵⁹ O que, para ERMIDA URIARTE, é o fundamento jurídico-laboral de se criar um espaço social nas áreas de integração. ERMIDA URIARTE, O. *Mercosur y Derecho Laboral*, p. 60.

A Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores foi introduzida pelo Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989 e adotada por onze Estados-membros com exceção do Reino Unido. Este documento recebe uma forte e dura crítica de MONTOYA MELGAR, GALIANA MORENO e SEMPERE NAVARRO que chegam a considerar seu texto “tão elogiado em sua ambição como curto em seu alcance real”¹⁶⁰ e desprovido de eficácia reguladora¹⁶¹.

Para MOURA RAMOS a Carta prevê “que a Comunidade apoie e complete a acção dos Estados-membros (com a excepção do Reino Unido) destinada a realizar um conjunto de objectivos, dispondo-se a este propósito que a acção da Comunidade se exercerá, designadamente, em matéria de condições de trabalho, melhoria do ambiente de trabalho, informação e consulta dos trabalhadores, igualdade entre homens e mulheres no que se refere a oportunidades no mercado de trabalho e integração das pessoas excluídas no mercado de trabalho”¹⁶².

Ante nova recusa do Reino Unido em participar dos avanços comunitários, a solução encontrada foi os Estados autorizarem a ação comum dos onze que a desejavam, sem imporem obrigações suplementares ao Reino Unido.

GONZÁLEZ afirma que “É indiscutível que os antecedentes europeus significam uma rica experiência sobre a matéria e demonstram a precedência que pode ter uma Carta Social a outros passos dentro do desenvolvimento comunitário”¹⁶³. O crescimento econômico não garante, sem o desenvolvimento com justiça social,

¹⁶⁰ Para saber as demais críticas ver MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. M.; SEMPERE NAVARRO, A. V. *Op. cit.*, p. 30.

¹⁶¹ *Idem*, p. 101.

¹⁶² MOURA RAMOS, R. M. G. *Op. cit.*, p. 103-104.

¹⁶³ GONZÁLEZ, Carlos Alberto. Sobre una carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 61.

melhores condições de vida e de trabalho e tampouco a integração econômica¹⁶⁴. Mas “sem ele não haveriam recursos materiais para implementar programas sociais”¹⁶⁵.

As cartas européias foram precedidas por diversos documentos internacionais que contêm normas laborais, alguns adotados nos países-membros do MERCOSUL, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948¹⁶⁶, a Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto San José de Costa Rica, de 1969¹⁶⁷, o Protocolo de São Salvador de 1988 e o Estatuto Europeu do Trabalhador Migrante de 1977, tendo, posteriormente, surgido o Protocolo Laboral do NAFTA de 1993. Embora não se referindo especificamente à livre circulação de pessoas, todos eles consagraram direitos imprescindíveis para que essa liberdade fosse possível.

Porém, tratadistas de Direito Internacional Público são veementes ao afirmar que as recomendações não têm obrigatoriedade jurídica. Nesse sentido, REZEK, referindo-se à Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirma que ela “não é um *tratado*, e por isso seus dispositivos não constituem exatamente uma obrigação jurídica para cada um dos Estados (...)”¹⁶⁸ o que não garante uma eficácia jurídica. SEITENFUS e VENTURA, que o acompanham, dizem que “tais *recomendações* possuem um *peso político e moral*, descartada a obrigatoriedade jurídica”¹⁶⁹. Também ACCIOLY demonstra esta opinião ao declarar que “não obstante a importância que algumas

¹⁶⁴ ERMIDA URIARTE sistematiza os efeitos da integração econômica no âmbito do trabalho em positivos, negativos e inqualificáveis *a priori*. Os negativos seriam desemprego e dumping social, mas também compreendem situações de desemprego setorial, por desaparecimento ou contratação de empresas e ainda setores produtivos inteiros de um dos países, que sem proteção tarifária, já não podem competir com os de outro dos países do grupo e viriam de uma forma mais imediata. Ao contrário, os positivos são o reflexo que se supõe que o crescimento econômico terá sobre as condições de trabalho, ou relações laborais e o emprego, mas somente seriam colhidos em uma “segunda instância” ou “de rebote” ou ainda “ex post”. Já os inqualificáveis *a priori* são as conseqüências sociais neutras – nem boas nem más – ou dificilmente valoradas antes que se produzam. ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 8-9. Ver também CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 32-33. Ainda, ETALA enumera possíveis alcances que um processo de integração provoca no social, entre os quais, exigência de um nível de formação profissional diferente do da situação anterior, empioramento das condições de trabalho, redução do preço do trabalho, debilitamento da seguridade social, entre outros. ETALA, M. C. *Op. cit.*, p. 16-18.

¹⁶⁵ CHAMORRO MORA, Rafael. Circulación de personas, mercaderías y servicios en el sistema de la integración centroamericana. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris. *La integración hacia el siglo XXI*, p. 206.

¹⁶⁶ Em cujo parágrafo 7º, do Preâmbulo, a efetividade da cooperação econômica se apresenta condicionada à contemplação de direitos sociais. BARBAGELATA, H. H. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: ¿UNA CARTA Social del Mercosur?, p. 72.

¹⁶⁷ O Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, reconhece que os direitos essenciais do homem não nascem do fato de ser nacional de determinado Estado, senão por terem como fundamento os atributos da pessoa humana, razão pela qual justificam uma proteção internacional.

¹⁶⁸ REZEK, J. F. *Op. cit.*, p. 221.

¹⁶⁹ SEITENFUS, R. A. S.; VENTURA, D. F. L. *Introdução ao Direito Internacional Público*, p. 130.

resoluções tenham tido, a doutrina é unânime ao afirmar que não são de implementação obrigatória”¹⁷⁰. Segundo POTOBSKY, a carta, por sua natureza, pode ser um instrumento de vocação jurídica vinculante ou meramente declaratório ou enunciativo. Dentre os primeiros, os que apresentam maior efetividade jurídica, encontram-se a Convenção Européia de Direitos Humanos de 1950, a Carta Social Européia de 1961 e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, entre outros. Como documentos meramente enunciativos, o autor lembra a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989¹⁷¹.

Referendando as manifestações aqui trazidas, conclui-se o assunto com a manifestação de BARROS que, ao questionar se uma carta de direitos fundamentais enquadrar-se-á no seio do Direito Internacional Público e será obrigatória, diz: “Ora, não são Direito internacional as normas coincidentes das várias legislações domésticas dos Estados e não o são porque não foram nascidas da vontade dos Estados para tais efeitos. Somente passam a fazer parte do Direito Internacional Público na medida em que os Estados subscrevem convenções internacionais. Assim é que uma carta de *direitos* firmada por uma instituição como é o MERCOSUL não pode ser considerada obrigatória. Mas sim o seria uma carta aprovada por um tratado celebrado entre os países e ratificada pelos Parlamentos”¹⁷² dos quatro Estados-partes.

Com efeito, vê-se que nem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, possui obrigatoriedade jurídica. O que esperar, então, de uma Carta Social do MERCOSUL quanto a sua eficácia? Porém, um Tratado teria um tratamento diferente.

Por outro lado, em uma última alternativa, mesmo as declarações têm sua importância, pois são fontes de conhecimento¹⁷³ de direitos fundamentais a inspirar normas, comprometendo determinados atos governamentais até chegarem a ser incorporadas em ordenamentos constitucionais, por se referirem diretamente a direitos humanos.

¹⁷⁰ ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**, p. 368.

¹⁷¹ POTOBSKY, G. *Naturaleza, contenido y eficacia de una eventual carta social de MERCOSUR*. In: **¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?**, p. 30-33.

¹⁷² BARROS, C. M. *La proclamación de los derechos laborales fundamentales en el MERCOSUR*. In: **¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?**, p. 53-54.

¹⁷³ BARBAGELATA, H. H. *Papel de una Carta Social y de las declaraciones y pactos internacionales en el Mercosur: contenido de la Carta Social*. In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 251.

3.5.2. A Discussão do Conteúdo Sócio-Laboral

Quais direitos devem ser incluídos¹⁷⁴ em uma carta social ? O assunto mostra-se de grande relatividade, pois necessitará de negociações e dependerá “do estado da consciência jurídica universal e, no caso, da regional, o qual é mutável no tempo e no espaço”¹⁷⁵. Porém, a carta deverá ser breve, o que evitaria que ela se tornasse uma declaração vazia. Nesse aspecto, quanto mais declarativos são os textos, mais passíveis do incumprimento. Ainda, deverá ser o mais precisa possível, o que “constitui a melhor garantia para lograr sua operabilidade e impulsionar seu cumprimento”¹⁷⁶, pois “geram menos dúvidas interpretativas e desenvolvem maiores perspectivas de eficácia”¹⁷⁷.

Por sorte, uma carta mais abrangente comportaria em seu texto mais direitos, mas deve ser afastada essa alternativa na busca de uma eficácia plena, o que é mais importante, para que não venha a se tornar um documento declarativo. Antes, porém, é importante estabelecer se somente os direitos laborais *stricto sensu* serão contemplados ou os sociais também¹⁷⁸.

Dos aspectos tratados, nos diversos documentos existentes, poderia estabelecer-se um “núcleo duro”¹⁷⁹ de direitos que devem ser abordados, como, por exemplo: o direito ao trabalho e à proteção ante ao desemprego, o direito a não-discriminação, à proibição do trabalho forçoso, à limitação da jornada, o direito ao descanso, ao salário justo e à liberdade sindical, os direitos de negociação coletiva e de greve, os direitos à seguridade social, prevenção e reparação dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, limitação ao trabalho de menores e proteção aos trabalhadores migrantes.

Afora esse núcleo duro, poderiam ser tratados direitos como a proteção à intimidade do trabalhador, à mulher, maternidade ou família, formação profissional,

¹⁷⁴ Segundo BABACE, “Por conteúdo da Carta Social se entende o elenco de direitos enunciados e a forma como se expressam”. BABACE, H. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*, p. 67.

¹⁷⁵ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 62.

¹⁷⁶ POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 34.

¹⁷⁷ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 62.

¹⁷⁸ ERMIDA URIARTE, O. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?*, p. 17. BARBAGELATA prega que a Carta deve incluir disposições de caráter geral que se vinculem com os restantes instrumentos sobre os direitos humanos, pois se estritamente de direitos laborais será insuficiente para garanti-los. BARBAGELATA, H. H. Perspectivas de una Carta de Derechos Fundamentales para el Mercosur. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*, p. 236.

¹⁷⁹ Expressão utilizada por ERMIDA URIARTE nas obras citadas. Também são utilizadas as expressões “núcleo comum de garantias” e a inglesa “short list”.

direitos dos inválidos, trabalhadores de idade avançada e dos jovens, questões de segurança e higiene no trabalho e direito a um meio-ambiente sadio.

Deveria conter “mecanismos de criação de normas supranacionais, sistemas de controle do cumprimento da carta, princípios de interpretação da mesma e a declaração expressa de aplicabilidade direta e imediata de seus preceitos em todos os Estados-membros sem necessidade de normas nacionais de desenvolvimento”¹⁸⁰.

POTOBSKY não expressa quais direitos deveriam ser contemplados em uma carta social, porém, enumera sistematicamente as questões tratadas no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Protocolo de São Salvador de 1988, na Carta Social Européia e seu Protocolo Adicional, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e no Protocolo Laboral do NAFTA¹⁸¹.

Como também há discussões sobre a possibilidade dos países ratificarem Convenções da OIT como um passo inicial de garantias sociais, o autor enumera documentos, relacionados por temas que, não optando pela possibilidade de uma carta social imediata, serviriam ao MERCOSUL de base para um documento mais aprimorado. Muitos dos indicados já estão ratificados por alguns países-membros do MERCOSUL. Mas, como visto, somente onze estão ratificados por todos os integrantes. Por certo, dentre eles, há matérias de inclusão discutível em uma carta social.

No que tange à livre circulação de trabalhadores, alguns direitos têm especial necessidade de fazerem parte da carta, como por exemplo, as proteções sociais e seguridade social “e, em particular, a cobertura suficiente das contingências de maternidade, velhice, invalidez, sobrevivência, desocupação, acidentes de trabalho, doenças profissionais e comuns, assim como o direito à prestações familiares, (...)”¹⁸², o reconhecimento das qualificações ocupacionais e a garantia das liberdades sindicais. POTOBSKY pensa em “um sistema misto de solidariedade, de poupança forçada, de responsabilidade empresarial ou trabalhista patronal, para cobrir as proteções de doença, velhice, invalidez, sobreviventes, acidente de trabalho e doença profissional, maternidade e, dentro do factível, desemprego”¹⁸³.

¹⁸⁰ ERMIDA URIARTE, O. *Mercosur y Derecho Laboral*, p. 63.

¹⁸¹ POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 34-35.

¹⁸² Segundo BARBAGELATA, em uma das mais extensas e completas enumerações de direitos que deveria ser contemplados por uma Carta Social. BARBAGELATA, H. H. *Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR*. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 75-77.

¹⁸³ POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 37.

Como já dito, por constituir-se um documento concreto, que traz seção sobre a livre circulação de trabalhadores, se faz importante indicar quais os demais direitos sociais referentes às pessoas contemplados na Carta da CCSCS, quais sejam: direito à vida, maternidade, liberdade de consciência, alimentação, educação, saúde, meio-ambiente sadio, cultura, constituição e proteção da família, seguridade social e ao trabalho, incluídos os infantes, as pessoas de idade avançada e os incapazes. Quanto aos trabalhadores, o documento assegura direitos à liberdade de trabalho, livre circulação, igualdade de trato entre homens e mulheres, condições dignas de trabalho, descanso, remuneração justa, orientação e formação profissional, proteção ao trabalho dos menores, proteção à família, liberdade sindical, negociação coletiva, greve e ainda os direitos que assegurem participação, informação e consulta. No todo, quatorze direitos de pessoas e treze de trabalhadores.

Ainda, sobre os direitos abrangidos em uma carta social, oportuno lembrar o pensamento de GONZÁLEZ: “terá uma significação de especial relevância não somente no referente ao relacionamento entre trabalhadores e empregadores e aos direitos fundamentais que devem ser incorporados ao seu texto, se não também em todo o relacionado à problemática econômica, muito complexa por certo, que terá de derivar do Tratado de Assunção e do funcionamento do Mercosul”¹⁸⁴. Esta afirmação, indiscutivelmente, é mais abrangente que as anteriormente vistas, pois o autor faz uma interessante e construtiva relação entre o social e o econômico, interesses que geralmente estão em lados opostos.

3.5.3. Natureza das Cláusulas

Quanto à natureza das cláusulas constantes da carta social, ERMIDA URIARTE defende que além da natureza, também outros aspectos determinam o “grau de eficácia de cada uma das normas que estabelecem e em conjunto, a eficácia da Carta toda”¹⁸⁵. Porém, como vem sendo defendido nesse estudo, é cada vez mais necessária a participação da sociedade civil, como um fator determinante de sua eficácia ou de qualquer outro documento que venha a surgir no MERCOSUL. Numa carta, diferentemente do que ocorre nos Convênios da OIT, há uma influência e participação

¹⁸⁴ GONZÁLEZ, C. A. *Op. cit.*, p. 59.

¹⁸⁵ ERMIDA URIARTE, O. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 20.

na elaboração mais direta dos Estados-partes, o que poderia levar a um maior cumprimento.

Segundo o autor, as cláusulas se dividem quanto a sua natureza: 1. expressões éticas, de propósitos ou objetivos, que seriam “meras recomendações nas quais se expressam propósitos”; 2. normas que obrigam os governos a desenvolver seus princípios através de normas nacionais, que seriam “obrigações assumidas pelos governos, cujo cumprimento pode ser reclamado por outros Estados signatários (...)”, implicando em responsabilização. Como exemplo, indica-se algumas das cláusulas do Projeto de Carta Social elaborado pelas Centrais Sindicais; 3. normas jurídicas completas, diretamente constitutivas de direitos subjetivos, exigíveis por cada trabalhador e por cada organização profissional, que seriam “normas supranacionais de eficácia completa ou plena e de aplicação imediata e direta”¹⁸⁶.

3.5.4. Mecanismos de Controle

Uma carta social, como a que está sendo discutida, por derradeiro, deve vir acompanhada de um sistema de controle do seu cumprimento, a fim de não se tornar uma mera declaração abstrata e sem garantias de cumprimento¹⁸⁷. Em efeito, a eficácia de uma carta também será determinada pela existência ou não de um sistema de controle e esse é diretamente relacionado com o tipo de cláusulas que controlará¹⁸⁸. Uma hipótese branda seria a obrigação estatal de prestar informações a cada lapso de tempo¹⁸⁹. Uma hipótese de média severidade seria um sistema especial de controle ou o esquema acima, acrescido de pronunciamentos, recomendações e até sanções pelo órgão fiscalizador. Essa é a alternativa pela qual optaram a Carta Social Européia, alguns órgãos da OIT e o Protocolo Laboral do NAFTA.

Por representarem importantes exemplos, eis que o MERCOSUL se projetará nesse sentido e também pelo fato de a carta regular aspectos de um processo de

¹⁸⁶ *Idem*, p. 20-24. Ver do mesmo autor **Mercosur y Derecho Laboral**, p. 66-68. Artigo 56, do Projeto das Centrais Sindicais: “Para cada Estado-parte que ratifique o presente instrumento, suas disposições estarão em vigência transcorridos três meses a partir da data em que o Estado tenha depositado seu próprio instrumento de ratificação. Transcorrido esse prazo, os preceitos desta Carta que reconhecem direitos às pessoas e obrigações aos Estados signatários serão exigíveis frente aos tribunais nacionais, mesmo que não tenham sido objeto de regulamentação”.

¹⁸⁷ ETALA, Carlos Alberto. Apresentação. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?, p. 8.

¹⁸⁸ GONZÁLEZ, C. A. *Op. cit.*, p. 66.

¹⁸⁹ BARBAGELATA sugere que os controles sejam de duas classes: “regulares, por períodos não mais extensos que dezoito meses e passíveis de ativação por queixas”. BARBAGELATA, H. H. *Op. cit.*, p. 79.

integração regional, os sistemas de controle dos documentos acima mencionados merecem ser estudados. O sistema da Carta Social Européia se utiliza de informações dos governos sobre o grau de cumprimento obtido por ela. Estas são repassadas a um Comitê de Peritos para que sejam tomadas as devidas providências. Ocorre que as informações são prestadas pelos próprios Estados e melhor seria se houvesse um órgão supranacional com o poder de emitir ordens de cumprimento. Além desse prejuízo, os Estados, às vezes, têm uma queda a não darem a devida publicidade às informações constatadas, mormente se desabonadoras.

Por sua vez, o sistema de controle do NAFTA não se assemelha ao anteriormente referido, eis que tem o simples propósito de assegurar o cumprimento da legislação interna de cada país integrante do Acordo. Divide-se em três níveis: consultas ministeriais de um governo a outro, avaliações de peritos e, por fim, a atuação de um tribunal arbitral¹⁹⁰.

O mais eficaz seria o estabelecimento de um órgão supranacional que exigisse o cumprimento do documento frente aos Estados ou até mesmo frente a particulares. Conclusivo, ERMIDA URIARTE indica que “*em teoria*, o recomendável seria buscar a conformação de um sistema de controle internacional aberto às denúncias das organizações de trabalhadores e empregados e – eventualmente, de todo indivíduo afetado”¹⁹¹. POTOBSKY também diz que o sistema de cumprimento pode ser exercido por instâncias judiciais nacionais, “que em um regime monista aplicarão as disposições de uma Convenção ou Carta se a mesma foi ratificada e se tais disposições têm o caráter de auto-executivas (...)”¹⁹². Por outro lado, para os defensores do regime dualista dever-se-á esperar que a legislação nacional discipline as normas da carta, dando-lhe, então, vigência jurídica prática.

O autor ainda trata de mecanismos de controle internacional baseados em sistemas políticos e quase-judiciais e os judiciais. Quanto aos primeiros, detalhando o mecanismo adotado pela Carta Social Européia, diz que a análise do Comitê de Peritos (Independentes), que “conta com a participação a título consultivo de um representante

¹⁹⁰ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 26. Sobre esse sistema adotado pelo NAFTA, MANTILLA questiona, partindo da idéia que o MERCOSUL um dia realize um acordo entre os blocos, se não convinha adotar, desde já, semelhante estratégia de fazerem com que as leis internas sejam cumpridas, mediante um tratado complementar. MANTILLA, Enrique S. ¿ Que puede ser, la Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur ? In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 231.

¹⁹¹ ERMIDA URIARTE, O. *Op. cit.*, p. 26.

¹⁹² POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 38.

da OIT¹⁹³, é submetida ao Comitê Governamental, em cujas reuniões participam representantes de organizações internacionais de empregadores e trabalhadores. Quanto aos mecanismos da OIT, ensina que o controle é exercido pelo procedimento regular (envio periódico de recomendações dos governos) e pelos procedimentos de reclamações e queixas, “que dependem da intervenção de partes ou atores que façam as denúncias respectivas”¹⁹⁴.

Contudo, inúmeras são as manifestações sobre a eficácia do sistema que tem como finalidade conseguir que todos os seus Estados-membros cumpram as obrigações do tratado constitutivo, apliquem as normas constantes das convenções ratificadas e baseiem futuras normas nas disposições inseridas nas recomendações e nas convenções não ratificadas. Nesse sentido, “A OIT, evidentemente, criou um sistema extraordinariamente complexo mas sumamente inteligente, diria sumamente eficaz, para poder medir o grau de cumprimento dos convênios. E esse sistema tem uma longa tradição, a qual se foi aperfeiçoando, ajustando, obtendo tudo que se pode lograr dessa matéria que é sumamente delicada; porque nenhum país gosta que estejam controlando o que faz”¹⁹⁵, diz PLÁ RODRÍGUEZ, onde questiona se se justifica, tendo a OIT um mecanismo reconhecido e de maior abrangência, criar outro mecanismo de controle em nível de MERCOSUL.

Quanto aos sistemas judiciais, esses são utilizados nos acordos que hajam tribunais para as tomadas de decisões, como a Comunidade Européia, através do TJCE, e o Pacto Andino e compreendem “vários recursos: de anulação, ilegalidade ou inaplicabilidade de medidas tomadas pela Comissão ou o Conselho da CE; de inatividade por parte desses órgãos de incumprimento do direito comunitário por um Estado-membro; e o recurso prejudicial”¹⁹⁶.

Os procedimentos de controle regular e periódico demandam, por sua natureza, “uma infra-estrutura demasiada custosa”¹⁹⁷, ao contrário da estrutura necessária para o mecanismo de controle mais simples, que é a obrigação estatal de prestar informações e o sistema da comissão de peritos é, provavelmente, o menos resistido pelos Estados-partes do MERCOSUL. Aqui não se pode deixar de lembrar que muitas das normas

¹⁹³ *Idem*, p. 40.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 41.

¹⁹⁵ PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. Mesa redonda sobre el control de las normas laborales a través de la integración. In: **COSTOS Laborales en el Mercosur**, p. 180.

¹⁹⁶ POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁹⁷ *Idem*, p. 48.

internas de direitos sociais, principalmente trabalhistas, não são cumpridas e perguntar o que será feito para essas, primeiramente, serem cumpridas. Seria demais acreditar que uma eventual carta social influenciaria o cumprimento delas.

Por certo, qualquer mecanismo representará, no mínimo, uma espécie de pressão em busca do cumprimento da carta. Ainda cabe dizer que nada impede que os mecanismos de controle co-existam, assim como na CE, desde que não conflitivos em suas competências¹⁹⁸.

Do exposto, observa-se que a melhor maneira de promoção do desenvolvimento com justiça social e também da livre circulação de trabalhadores passa pela criação de uma carta social. Em manifestação a favor de um documento dessa ordem, FERREIRA e RAMOS OLIVERA ainda dizem que essa tem a vantagem de ser de concreção mais rápida¹⁹⁹, vantagem que ainda hoje se observaria.

Contudo, como defendido, a antítese a uma carta para que não venha a ser meramente declaratória é sua elaboração com o requinte de um tratado internacional, que reconheça os direitos e obrigue os Estados signatários entre si. Esse deverá ser firmado por sujeitos capazes, ratificado pelos Estados e determinar sua própria vigência e efeitos. Assim como no NAFTA, poderá ser um Protocolo (embora com esse nome, mas de hierarquia igual a um tratado, tal qual tem, no MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto) anexo ao Tratado de Assunção, ratificado pelos quatro países-membros, de aplicação imediata nos ordenamentos nacionais, sem necessidade de regulamentações, ou ainda uma decisão emitida pelo CMC, órgão de maior hierarquia no MERCOSUL²⁰⁰. Porém, cabe lembrar que tal órgão tem uma função de cooperação interestatal, sem poder ser considerado de função supranacional.

A ratificação pelos parlamentares dos países-membros ainda não representaria a necessária participação civil, que se almeja e compromete, pela ausência de uma discussão maior, a eficácia e a plena implantação de uma carta social. Sabe-se que quanto maior a participação da sociedade civil no processo de integração, maior será o

¹⁹⁸ GONZÁLEZ, C. A. *Op. cit.*, p. 67-68.

¹⁹⁹ Em publicação de 1994, os autores acreditavam na possibilidade da utilização dessa para a consagração de princípios e direitos básicos de caráter laboral até os fins daquele ano, hipótese que não se confirmou, como visto. FERREIRA, M. C.; RAMOS OLIVERA, J. *Op. cit.*, p. 76.

²⁰⁰ Artigo 10º, do Tratado de Assunção. Observar, ainda, o artigo 3º, do Protocolo de Ouro Preto: “O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum” e o artigo 9º: “O Conselho do Mercado Comum manifestar-se-á mediante decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados-partes”.

sentimento de pertencimento dos cidadãos a ele e mais fácil será obter os benefícios de um processo.

Outro pormenor que pode dificultar o processo ocorreria se algum país não ratificasse o documento, a exemplo do Reino Unido em decisões da União Europeia. No ano de 1989, quando da assinatura da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores pelos doze Estados-membros da Comunidade, o Reino Unido resolveu não assinar, comprometendo a eficácia plena que se pretendia atribuir ao documento e criando um certo temor nos demais membros da CE pela possibilidade de atrair mais investimentos, vale dizer, iminente risco de dumping social.

Ante a essa negativa, a solução encontrada foi o estabelecimento de uma cláusula de libertação, conhecida como *Opt-out-clause*²⁰¹, que fez com que o propósito estabelecido seguisse valendo apenas para os onze países remanescentes à época.

No MERCOSUL, há uma maior probabilidade que alguns países não queiram se integrar tão comprometidamente ou não possuam as condições mínimas, de sorte que ter-se-á que encontrar um mecanismo igual que possibilite uma carta social a dois ou a três participantes. Mesmo durante a apresentação da Proposta da CCSCS, no SGT 10, houve resistência de alguns governos e representações empresariais até mesmo para simplesmente analisarem o documento. Contudo, um mecanismo desse caráter poderá introduzir uma nova realidade e representar um delicado precedente em que alguns membros deverão obedecer a um acordo no âmbito do Direito Internacional Público e não a um documento quadripartite.

Enfim, o MERCOSUL precisa, para se consolidar como mercado comum, vencer as desavenças historicamente inflacionadas e seguir o exemplo europeu no que for adequado, ir passo-a-passo, de forma gradual e progressiva, mas ir, disciplinando sobre:

- 1) O livre acesso dos trabalhadores de todos os Estados-partes às ofertas de trabalho existentes em qualquer deles;
- 2) no caso do trabalhador conseguir o emprego, ter a garantia de que será possível o exercício do direito de residência para ele e sua família;
- 3) a harmonização dos procedimentos para obter a permissão de residência no país sede do emprego;

²⁰¹ SODER, J. *Op. cit.*, p. 73. Ver também DROMI, EMEKDJIAN e RIVERA para quem ela se chama cláusula *opting in*. DROMI, R.; EKMEKDJIAN, M. A.; RIVERA, J. C. *Op. cit.*, p. 458.

- 4) as condições de permanência no país nos casos de demissão involuntária e de aposentadoria;
- 5) a garantia de direitos e deveres, pelos Estados de acolhida, iguais aos que dispõem os seus nacionais, isto é, que os nacionais dos Estados-partes deixem de ser considerados estrangeiros, devido ao princípio da não-discriminação em função da nacionalidade;
- 6) o reconhecimento das contribuições à seguridade social realizadas em outro país do mercado comum, para o efeito de adquirir o direito às prestações respectivas, segundo o entendimento de que o verdadeiro direito à livre circulação de trabalhadores não poderia ser oferecido sem a devida proteção em matéria previdenciária²⁰², especialmente por dois motivos: as influências negativas no nível de vida, que a ausência de proteção promoveria no trabalhador circulante, e no Estado de acolhida;
- 7) a possibilidade de o livre circulante usar sua moeda, em caso de necessidade, em qualquer Estado-parte²⁰³;
- 8) que seja assegurada a entrada no país de destino, de quem vem prestar serviço, receber serviço ou responder a oferta de emprego, mediante a simples apresentação do documento de identidade ou passaporte válido e a saída dos trabalhadores, igualmente não sujeita a vistos ou autorizações, a permanência e o recebimento de igual trato ao que o país de acolhida dá ao seu nacional;
- 9) também se faz necessário um amplo acordo sobre reconhecimento de diplomas, para permitir que os profissionais liberais e os de nível técnico não passem por impedimentos ao livre circularem;
- 10) compromisso dos Estados-partes para a geração de postos de trabalho.

Enfim, resulta a necessidade de ser determinado o alcance da carta social dos trabalhadores, os direitos que ela disciplinará, a oportunidade em que deve ser aprovada e de entrada em vigência, se surgirá mediante um tratado ou se será ditada por um órgão do MERCOSUL, se terá mecanismos supranacionais e o sistema de controle. Sobre a possibilidade da supranacionalidade, indicada muitas vezes como solucionadora de todos os problemas, POTOBSKY afirma que “boa parte dos problemas jurídicos de aplicação das normas sociais (e outras) que cheguem a serem adotadas a nível de Mercosul se resolveriam com sua transformação de uma entidade supranacional, que

²⁰² ARAGÃO, José Maria. *A harmonização de políticas macroeconômicas no Mercosul*, p. 72.

²⁰³ CHAMORRO MORA, R. *Op. cit.*, p. 207.

tenha a sua disposição um instrumento normativo, administrativo e processual apropriado para imprimir uma maior eficácia ao seu funcionamento”²⁰⁴ e dirimir conflitos supervenientes.

Nesse sentido, observa-se a asserção de GONZÁLEZ, para quem a carta social “dependerá fundamentalmente da vontade política dos governos e da decisão de ir avançando em um mercado comum até uma comunidade de Estados que se aproxime à realidade que se está construindo na Europa”²⁰⁵. Então se poderá vislumbrar a compensação da ausência da dimensão social no Tratado de Assunção e uma livre circulação de pessoas.

Segundo OLIVEIRA, “Não obstante, entende-se, que a verdadeira integração desses vizinhos países, portadores de seqüelas das antigas rivalidades militares, será apenas atingida, quando se operar o estado de integração em seu sentido mais amplo, ou seja, em todos os níveis, inclusive cultural. Essa celebração ainda demandará tempo”²⁰⁶.

Há um árduo e demorado caminho a ser perseguido. Não se pode pensar que em apenas oito anos seria possível conseguir o que a Europa levou aproximadamente cinquenta anos, até atingir o patamar em que se encontra.

²⁰⁴ POTOBSKY, G. *Op. cit.*, p. 32. Esse é também o desejo inegociável dos sindicatos, segundo a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul. CASTILLO, G.; GODIO, J.; ORSATTI, A. *Op. cit.*, p. 17.

²⁰⁵ GONZÁLEZ, C. A. *Op. cit.*, p. 67.

²⁰⁶ OLIVEIRA, O. M. *Op. cit.*, p. 175.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os índios tenham representado uma manifestação *sui generis* de integração na América Latina, foi Simón Bolívar quem definitivamente delineou o projeto político de uma real integração latino-americana. A luta para ver formar-se, na América, a maior nação do mundo sofreu retrocesso com sua perda e com as guerras que o sucederam.

Somente mais tarde, a CEPAL desenvolveu estudos quanto ao surgimento de um mecanismo que fosse promotor da idéia de integração econômica. Esses estudos, juntamente com o impulso provocado pela assinatura do Tratado de Roma, em 1957, constitutivo da CEE, na Europa, resultaram na assinatura do Tratado de Montevideu, de 1960, instituidor da ALALC.

O objetivo da ALALC era a constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação inicial de uma zona de livre comércio num prazo de doze anos. Essa Associação, no início, apresentou uma interessante fase de desenvolvimento no comércio. Contudo, a falta de vontade política, o surgimento de novas alternativas integracionistas como o Pacto Andino e a ausência de um tribunal supranacional determinaram o seu fracasso. Assim, pelo fato de não ter atingido o objetivo proposto, também não contemplou a possibilidade de uma livre circulação de trabalhadores.

Com o surgimento do Tratado de Montevideu de 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI. Esta nova Associação tem o objetivo do estabelecimento de um mercado comum latino-americano, de forma gradual e progressiva.

Além dos motivos expostos, a instalação de regimes ditatoriais no Continente e, mais recentemente, a assinatura do Tratado de Assunção contribuíram para que a ALADI ainda não tenha atingido a fase do mercado comum.

Nesta mesma época surgiram outras experiências de integração regional, tais como o Pacto Andino, o Mercado Comum Centro-Americano e a Comunidade do Caribe. O Pacto Andino é a experiência tecnicamente mais bem aparelhada para alcançar um mercado comum. É o único bloco econômico a prever um tribunal supranacional e vários organismos com competências em matéria social, ainda não concretizados, motivo pelo qual a livre circulação de trabalhadores restou também ali prejudicada.

Além desses fatos, Brasil e Argentina mantiveram uma rivalidade militarista que dificultou a integração. Disputavam desde a hegemonia e a utilização do potencial energético da Bacia do Prata até a supremacia nuclear.

Acordos realizados com o intuito de dissipar estes conflitos representaram o marco divisor no relacionamento entre Brasil e Argentina. Nesse sentido, a integração tomou força na segunda metade da década de oitenta, principalmente com o retorno dos países ao regime democrático de governo e com a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, culminando essa nova proposta integracionista com a assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Esse documento objetiva a constituição de um mercado comum, estando seus Estados-partes atualmente consolidando a etapa da união aduaneira.

Paralelo a isto, a Europa desenvolve uma integração plena, cuja livre circulação transcendeu a figura do trabalhador, atingindo todas as pessoas, a partir da existência de um mercado interior único e de uma cidadania européia.

O mercado comum europeu previu a livre circulação dos nacionais dos Estados-membros que desempenhassem uma atividade econômica. A observância dos princípios de não-discriminação e igualdade de trato impôs aos Estados-membros que se dispensasse ao trabalhador comunitário um tratamento igual ao dado aos seus próprios nacionais, desvinculando a livre circulação de pessoas da dimensão exclusivamente econômica.

Outro aspecto importante foi a previsão de direitos sociais e previdenciários, o que fez com que a livre circulação de pessoas fosse realizada sem o temor do desamparo e perda de direitos adquiridos, fatos que poderiam prejudicar essa liberdade.

No MERCOSUL, o quadro que se apresenta é distante desse exemplo. A ênfase econômica do Tratado de Assunção tem relegado aos aspectos sociais um segundo plano. Essa ausência de dimensão social interrompe o avanço e atrasa a implantação da ambicionada fase de mercado comum.

Para compensar a preferência econômica, surgiram dois órgãos encarregados de prover essa essencial instância: os Subgrupos de Trabalho e o FCES, que nesse estudo, representam fundamental importância, principalmente a criação do então SGT 11, hoje SGT 10 para Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, onde os aspectos sociais deverão receber um adequado tratamento, de modo a assegurar que o processo de integração seja acompanhado de uma efetiva melhoria nas condições de trabalho.

A Comissão de Trabalho sobre Princípios e Convênios Internacionais desse SGT foi incumbida de criar uma Carta de Direitos Fundamentais e indicar um número mínimo de Convenções da OIT para serem ratificadas pelos Estados-partes do MERCOSUL.

O FCES, previsto pelo Protocolo de Ouro Preto, é um órgão de representação dos setores econômicos e sociais, de caráter consultivo, que ainda carece de regulamentação. Tanto os SGTs como o FCES representam o local apropriado no qual deverão ser discutidas as políticas sociais do processo de integração.

Em que pese, finalmente, o pensamento inicial que moveu a realização desse trabalho - uma inconformidade contra os problemas aduaneiros e policiais enfrentados na busca por uma livre circulação de pessoas de forma irrestrita - conclui-se, agora, com certeza, pela impossibilidade dessa conformação antes do atingimento da complexa fase de integração econômica, denominada mercado comum.

Ao final deste estudo apresenta-se as propostas defendidas pelos autores pesquisados, quais sejam, a ratificação de um número mínimo de Convenções da OIT ou uma Carta Social para contemplar a livre circulação de trabalhadores e demais direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e até mesmo um órgão supranacional.

Dentre ambas, uma eventual Carta Social se mostra com mais possibilidade de concretização, embora a co-existência seja admitida. Um documento dessa ordem poderá introduzir a preocupação com a dimensão social e laboral no âmbito do MERCOSUL, de forma rápida e precisa, para que não se torne uma declaração vazia. Suas cláusulas deverão ser normas jurídicas eficazes, diretamente constitutivas de direitos subjetivos, exigíveis por cada trabalhador perante até mesmo sua empresa. O documento deverá, ainda, conter um mecanismo de controle dinâmico, que exija o seu cumprimento frente aos Estados-partes e particulares. Uma Carta Social também permitiria uma influência e participação na elaboração mais direta dos Estados-partes e de suas sociedades civis, aumentando a possibilidade de seu cumprimento.

Porém, eficácia jurídica própria teria um documento com os requintes de um tratado internacional, que viesse a ser ratificado pelos Estados-partes do MERCOSUL. Sobretudo, o futuro da livre circulação dependerá tanto do próprio MERCOSUL e da vontade política em consolidá-lo, como da participação da sociedade civil e atividades que façam que a população se movimente intra-bloco, em irrestrito consenso da necessidade da integração do bloco do Cone Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1996. 367 p.
- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Manual de Direito Internacional Público*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 537 p.
- ACESSO facilitado ao aluno do Mercosul. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 14 jul. 1999, p. 7.
- ACORDO tenta garantir democracia na região. *Zero Hora*, Porto Alegre, 25 jul. 1998, p. 6.
- ADUANAS contrariam a integração. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 4 jun. 1998, p. 16.
- ALISKI, Ayr; FLORES, Lourenço. Países do Mercosul vão unificar os passaportes. *Zero Hora*, Porto Alegre, 1 jul. 1998, p. 52.
- ALMANAQUE Brasil 1997-1998. Rio de Janeiro: Terceiro Mundo, 1997. 256 p.
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 1996. 159 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998. 159 p.
- _____. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. 204 p.
- AMARAL, Luís Eduardo. Serviço postal emperra na burocracia. *Zero Hora*, Porto Alegre, 12 ago. 1999, p. 50.
- AMIN, Esperidião Helou Filho. *O Direito no Mercosul*. Palestra proferida no VII Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Florianópolis, 8 maio 1998.
- ANAIS do II Encontro de Cientistas Sociais. v. II. Chapecó: Unoesc, 1995. 262 p.
- ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. *O MERCOSUL e as relações de trabalho: relações individuais, relações coletivas, relações internacionais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1993. 152 p.
- ANSALDI, Waldo. *Reivindicación del Arte de Navegar contra el Viento: alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal*. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona, 12 mar. 1998. 21 p. [digitado]

ANTUNES, Luís Pais. A Liberdade de Circulação e a Segurança Interna. In: VASCONCELOS, Álvaro de (coord.). *Portugal no centro da Europa: propostas para uma reforma democrática do Tratado da União Europeia*. Lisboa: Quetzal, 1995. p. 106-128.

ARAGÃO, José Maria. *A harmonização de políticas macroeconômicas no Mercosul: a construção de um mercado comum*. Buenos Aires: INTAL, 1993. 117 p.

ARBUET VIGNALI, Heber *et alli* (orgs.). *Mercosur: balance y perspectivas*. IV Encuentro Internacional de Derecho para America del Sur. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996. 441 p.

A UNIÃO Europeia. Coimbra: Almedina, 1994. 182 p.

BABACE, Héctor. El costo laboral en la integración: aporte para el Mercosur. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 161-170.

_____. Empleo, migraciones y libre circulación de trabajadores. In: ARBUET VIGNALI, Heber *et alli* (orgs.). *Mercosur: balance y perspectivas*. IV Encuentro Internacional de Derecho para America del Sur. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996. p. 401-420.

_____. *Introducción al Estudio de las Relaciones Laborales en los Procesos de Integración*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998. 169 p.

_____. La libre circulación de los trabajadores en el Mercosur. In: VÁZQUEZ, M. Cristina *et alli*. *Estudios multidisciplinarios sobre el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. p. 105-134.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1993. 304 p.

_____. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: UNB, 1987. 120 p.

BARBAGELATA, Héctor Hugo. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 71-81.

_____. Papel de una Carta Social y de las declaraciones y pactos internacionales en el Mercosur: contenido de la Carta Social. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 249-266.

- _____. Perspectivas de una Carta de Derechos Fundamentales para el Mercosur. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 233-247.
- BARRIONUEVO, José. Aeroportos do Mercosul. *Zero Hora*, Porto Alegre, 15 jul. 1999, p. 10.
- BARROS, Cássio Mesquita. Circulação dos trabalhadores no Mercosul. In: CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (coord.). *Temas de integração com enfoques no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1997. p. 176-189.
- _____. La proclamación de los derechos laborales fundamentales en el MERCOSUR. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 51-57.
- BASSO, Maristela (org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 668 p.
- BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 248 p.
- BAUMANN, Renato. A Cepal e as crises externas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 25 out. 1998, p. 1-3.
- BRAGA, Políbio. Ponto final. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 13 abr. 1997, p. 4.
- BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 308 p.
- BRUXEL, Arnaldo. *Os trinta povos guaranis*. Caxias do Sul (UCS) - Porto Alegre: Sulina, 1978. 162 p.
- BURD, Armando. Panorama Político. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 14 jul. 1999, p. 4.
- CAETANO, Renato. Advocacia no Mercosul. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*. v. 1. Curitiba: Juruá, 1998. p. 467-486.
- CAMILLONI, Camilo C. Mercosur educativo: reconocimiento de estudios y títulos. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*. v. 1. Curitiba: Juruá, 1998. p. 55-68.
- CAMMARATA, Emilce Beatriz. La transformación de las fronteras transnacionales de Paraguay, Argentina (Misiones) y Brasil: reflexiones sobre los impactos territoriales de la reestructuración. In: *Anais do II Encontro de Cientistas Sociais*. v. II. Chapecó: Unoesc, 1995. p. 39-56.

- CANTANHÊDE, Eliane; CRUZ, Valdo. Golpe pode levar à expulsão do Mercosul. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 mar. 1999, p. 1-16.
- CARVALHO, Isabel Maria Felgueiras T. *Circular Livremente na Europa: as mercadorias, as pessoas e as empresas*. Porto: ELCLA, 1995. 238 p.
- CASELLA, Paulo Borba. *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996. 320 p.
- CASTILLO, Gerardo; GODIO, Julio; ORSATTI, Alvaro. *Los trabajadores y el Mercosur: creación, desarrollo y políticas sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*. Buenos Aires: Corregidor, 1996. 204 p.
- CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989. 385 p.
- CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 275 p.
- CHAMORRO MORA, Rafael. Circulación de personas, mercaderías y servicios en el sistema de la integración centroamericana. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris. *La integración hacia el siglo XXI*. Pelotas: Educat, 1996. p. 205-211.
- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (coord.). *Temas de integração com enfoques no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1997. 277 p.
- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes; CHIARELLI, Mateo Rota. *Integração: direito e dever*. LTr, 1992. 288 p.
- CIURO CALDANI, Miguel A. (coord.). *Del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. 389 p.
- CLEMENTI, Hebe (compiladora). *La dimensión cultural del Mercosur*. Buenos Aires: UBA, 1997. 103 p.
- COMUNIDADES Europeias: Comissão. *Abertura do Mercado Interno*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1991. 41 p.
- _____. *A Europa dos Cidadãos*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1994. 39 p.
- _____. *A livre circulação de pessoas na Comunidade Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1983. 47 p.
- _____. *Circular Livremente*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1994. 10 p.

- _____. *Europa: perguntas e respostas*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1997. 173 p.
- _____. *O ABC do direito comunitário*. 3. ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1991. 49 p.
- _____. *Um novo Tratado para a Europa*. 2. ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Europeias, 1997. 15 p.
- CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, a. 41, n. 2, 1998. p. 59-82.
- CONSULADO argentino inaugura escritório em São Borja. *Folha de São Borja*, São Borja, 21 maio 1998, p. 20.
- COSTA, Ligia Maura. A cooperação entre empresas no Mercosul. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 21-38.
- COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. 293 p.
- COUTINHO, Anelise. Mercosul aproxima estudantes. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 7 dez. 1998, p. 21.
- COVAS, António. *A União Europeia: do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI*. Oeiras: Celta, 1997. 142 p.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *Direito Internacional Privado: abordagens fundamentais, legislação, jurisprudências*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 247 p.
- DESAFIOS del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. 458 p.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1996.
- DREYZIN DE KLOR, Adriana. Hacia la quinta libertad fundamental del Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no cenário Internacional: Direito e Sociedade*. v. 1. Curitiba: Juruá, 1998. p. 17-29.
- DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. *Derecho Comunitario: regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995. 671 p.
- ECHEGARAY DE MAUSSION, Carlos E. Libre circulación de trabajadores y profesionales. In: CIURO CALDANI, Miguel A. (coord.). *Del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p.367-377.

ERMIDA URIARTE, Oscar. Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 13-27.

_____. *Mercosur y Derecho Laboral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996. 88 p.

ESTÉVEZ ARAUJO, José A. *Una Nueva Ciudadanía e Disolución de la Soberanía y Fragmentación de la Ciudadanía en el Proceso de Integración Europea*. Diretor do Programa de Doutorado, Filosofia Jurídica, Moral e Política da Universidade de Barcelona, em seus ensaios de dez. 1997. 44 p. [digitados]

ETALA, Carlos Alberto. Apresentação. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 7-9.

ETALA, María Cristina. *Contratos laborales en el Mercosur*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997. 143 p.

FABIANO, Ruy; BASILE, Juliano. Ministro defende tribunal do Mercosul. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 ago. 1998, p. A-20.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Subsecretaria Geral de Assuntos da Integração, Econômicos e do Comércio Exterior. Núcleo de Assessoramento Técnico, 1993. 193 p.

FARIA, Werter R. A institucionalização do Mercosul. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*. v. 2. Curitiba: Juruá, 1998. p. 381-387.

_____. Experiências latino-americanas de integração. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, v. 1, n. 1, maio/ago. 1997. p. 5-10.

FERREIRA, María Carmen; RAMOS OLIVERA, Julio. *Las relaciones laborales en el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1997. 254 p.

_____. *Mercosur: enfoque laboral*. 2. ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994. 123 p.

FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no Contexto Latino-americano*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 281 p.

FLOR, Ana. Gaúchos denunciam policiais uruguaios por tortura e roubo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 11 ago. 1999, p. 57.

FRONTEIRA terá 15 pontos de passagem. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 25 abr. 1997.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 16. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 307 p.

GALVES, Carlos. *Manual de economia política atual*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 628 p.

GALVEZ, Lucía. Las misiones jesuíticas entre los guaraníes: primer intento de integración regional. In: CLEMENTI, Hebe (compiladora). *La dimensión cultural del Mercosur*. Buenos Aires: UBA, 1997. p. 45-59.

GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. *O direito do trabalho no MERCOSUL*. São Paulo: LTr, 1997. 96 p.

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. A inspiração que vem de Bolívar. *Zero Hora*, Porto Alegre, 7 fev. 1999, p. 24.

GARRÉ COPELLO, Belter. *El Tratado de Asunción y el Mercado Común del Sur: los megabloques económicos y América Austral*. Montevideo: Editorial Universidad, 1991. 320 p.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto. Sobre una carta social del MERCOSUR. In: ¿ UNA CARTA Social del Mercosur ? Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 59-69.

HEIN, Ronny. Santiago: venha até aqui provar o sabor do Chile. *Revista Viagem e Turismo*. São Paulo: Abril, a. 5, n. 4, abr. 1999. p. 56-83.

HOHER, Rafael. Faixa de fronteira. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *O MERCOSUL em Movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 162-167.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 194 p.

_____. *Teorias da Globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 224 p.

JAEGER JUNIOR, Augusto. Mercosul: a exclusão do cidadão nos processos de constituição e integração. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no cenário internacional: Direito e Sociedade*, v. 2, p. 9-17.

_____. Montevideu abriga a sede da Secretaria Administrativa do Mercosul. *Jornal A Tribuna Regional*, Santo Ângelo, 3 e 4 jan. 1998, p. 4.

_____. O Mercosul e a inauguração da Ponte da Integração. *Jornal A Tribuna Regional*, Santo Ângelo, 10 dez. 1997, p. 15.

JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, Patricia. *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*. Madrid: Tecnos, 1994. 244 p.

JUNIOR, Policarpo. O maior latifundiário do mundo. *Revista Veja*, São Paulo: Abril, 13 jan. 1999, p. 28-33.

KANT, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 1996. 69 p.

KERN, Arno Alvarez. *Missões: uma utopia política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982. 275 p.

LEBEDICH SICHIK, Jorge Mario. *A livre circulação de trabalhadores no Mercosul: possibilidade jurídica de implementação*. Florianópolis: Curso de Pós-graduação em Direito (UFSC). Dissertação de Mestrado, 1999. 126 p.

LÍNGUA pode complicar o Mercosul. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 16 jul. 1999, p. 13.

LINS, Hoyêdo Nunes. Desafios do Mercosul social. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*. v. 1. Curitiba: Juruá, 1998. p. 213-224.

LIROLA DELGADO, Maria Isabel. *Libre Circulación de Personas y Unión Europea*. Madrid: Civitas, 1994. 315 p.

LIVRO confirma plano para invadir o Uruguai. *Zero Hora*, Porto Alegre, 2 fev. 1998, p. 12.

MACIEL, Mauro. Burocracia atrasa integração entre Brasil e Uruguai. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 abr. 1997, p. 55.

_____. Pedágio afasta caminhões da ponte. *Zero Hora*, Porto Alegre, 4 fev. 1998, p. 34.

_____. Taxistas têm tratamento desigual na fronteira. *Zero Hora*, Porto Alegre, 10 abr. 1999, p. 37.

MAGALHÃES, Mário. Chegada do exterior vira inferno em São Paulo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1999, p. 11.

MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. Las cartas de derechos sociales y la progresividad de los derechos fundamentales de los trabajadores. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 267-272.

MANTILLA, Enrique S. ¿ Que puede ser, la Carta de Derechos Fundamentales del Mercosur ? In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 205-231.

MATHIJSSEN, P. S. F. R. *Introdução do Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1991. 431 p.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional Americano: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 246 p.

MENEM, Carlos Saúl. ¿ *Qué és el Mercosur ?* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. 236 p.

MERCOSUL libera a prestação de serviços. *Zero Hora*, Porto Alegre, 24 jul. 1998, p. 20.

MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la Integración: Aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998. 462 p.

MIGRACIÓN internacional y desarrollo: informe conciso. Nova York: Naciones Unidas, 1997. 69 p.

MONTOYA MELGAR, Alfredo; GALIANA MORENO, Jesús M.; SEMPERE NAVARRO, Antonio V. *Derecho Social Europeo*. Madrid: Tecnos, 1994. 300 p.

MORENO, Alicia Sonia. Realidad y prospectiva de la libre circulación de trabajadores en el Mercosur. In: *DESAFIOS del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 289-307.

MOURA RAMOS, Rui Manoel Gens. Maastricht e os direitos do cidadão europeu. In: *União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1994. p. 93-129.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. MERCOSUL e Direito do Trabalho. In: BASSO, Maristela (org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 443-460.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. El mercado interior: las cuatro libertades. In: RINOLDI LADMANN, Eve (coord.). *Mercosur y Comunidad Europea*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995. p. 89-93.

OAB recomenda abrir as fronteiras. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 21 jun. 1999, p. 11. 

* OLESTI RAYO, Andreu; DEL RÍO PASCUAL, Amparo. Las libertades Comunitarias (I). In: ABELLÁN HONRUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 2. ed. Barcelona: Ariel, 1996. p. 173-202.

- _____. Las Libertades Comunitarias (II). In: ABELLÁN HONRUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca (dirección). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 2. ed. Barcelona: Ariel, 1996. p. 203-229.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no cenário internacional: Direito e Sociedade*, v. 1. Curitiba: Juruá, 1998. p. 421-430.
- _____. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, a. 41, n. 1, 1998. p. 5-23.
- _____. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996. 208 p.
- _____. *União Européia: processos de integração e mutações*. Curitiba: Juruá, 1999. 486 p.
- PABST, Haroldo. *Mercosul: direito de integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 278 p.
- PAZ, Vânia Beatriz Rey. *Mercosul: a impossibilidade de harmonizar as legislações sindicais*. Curitiba: Juruá, 1999. 152 p.
- PEREIRA, Joseceto Costa de Almeida. Mercosul e os Direitos Sociais. *Revista Alter Ágora*. Florianópolis, n. 1, maio 1994. p. 87-91.
- PÉREZ ALENCART, Alfredo. *El Derecho Comunitario Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*. Madrid: Tecnos, 1993. 270 p.
- PÉREZ GONZÁLES, Manuel. Prólogo. In: JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA, Patricia. *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria*. Madrid: Tecnos, 1994. p. 13-15.
- PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). *MERCOSUL no Cenário Internacional: Direito e Sociedade*. Curitiba: Juruá, 1998. 2 v.
- PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. Mesa redonda sobre el control de las normas laborales a través de la integración. In: *COSTOS Laborales en el Mercosur*. VII Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993. p. 180-183.
- POTOBSKY, Geraldo von. Aspectos sociales en los acuerdos de integración económica en América Latina. *Revista de Direito do Mercosul*. Buenos Aires: La Ley, a. 1, n. 3, nov. 1997. p. 114-125.

_____. Naturaleza, contenido y eficacia de una eventual carta social de MERCOSUR. In: *¿ UNA CARTA Social del Mercosur ?* Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. p. 29-50.

PRAXEDES, Walter; PILETTI, Nelson. *O Mercosul e a Sociedade Global*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997. 88 p.

PRESIDENTE propõe revisão do tratado que originou o Mercosul. *Zero hora*, Porto Alegre, 2 abr. 1999, p. 28.

PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris (orgs.). *La integración hacia el siglo XXI*. Pelotas: Educat, 1996. 651 p.

PROTOCOLO de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

PUEYO LOSA, Jorge. Prólogo. In: LIROLA DELGADO, Maria Isabel. *Libre Circulación de Personas y Unión Europea*. Madrid: Civitas, 1994. p. 15-20.

PUIG, Diva E. *El Derecho Nuclear y el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1998. 103 p.

REFUGIADOS: el debate sobre el asilo. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), n. 101, 1998. 31 p.

Revista de Relaciones Laborales en America Latina – Cono Sur. Montevideo: Relasur/OIT, número 2, 1994.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 410 p.

RINOLDI LADMANN, Eve (coord.). *Mercosur y Comunidad Europea*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995. 235 p.

RITZEL, Lúcia. Caminho para o Pacífico fica pronto em 97. *Zero Hora*, Porto Alegre, 14 out. 1996, p. 16.

_____. Ministro conhece os problemas da fronteira. *Zero Hora*, Porto Alegre, 18 out. 1996, p. 6.

ROBLES, Abel David; ARACELI AGUZIN, Laura; PALLARES, Beatriz; ARAGÓN, Enrique Omar. Libre circulación de servicios y actuación profesional de los abogados en el Mercosur. In: CIURO CALDANI, Miguel A. (coord.). *Del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 379-388.

- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Mercosul: alguns conceitos básicos necessários à sua compreensão. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 19-38.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 164 p.
- RODRIGUES, Maria Cecília Prates. O mercado de trabalho e a integração viável. In: BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). *Mercosul: perspectivas da integração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 245-269.
- ROVAN, Joseph. *Como tornar-se cidadão da Europa: primeiro os deveres, depois os direitos*. Lisboa: Dom Quixote, 1993. 215 p.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto. *El Mercosur, marco jurídico institucional, análisis y perspectivas de sus normas derivadas*. Asunción: Intercontinental, 1993. 198 p.
- _____. Livre circulação de pessoas e direito de estabelecimento. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, v. 1, n. 1, maio/ago. 1997. p. 35-38.
- _____. *Mercosur: Integración y Derecho*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998. 733 p.
- SANT'ANNA, Lourival. Chávez defende 'integração integral'. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 maio 1999, p. A 20.
- SANTOS, Edson. Casal vive horas de tensão na fronteira. *Jornal das Missões*, Santo Ângelo, 12 out. 1996, p. 5.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 240 p.
- SANTOS, Roberto A. O. Introdução ao estudo do Mercosul e sua questão trabalhista. *Revista de Relaciones Laborales en America Latina – Cono Sur*. Montevideo: Relasur/OIT, n. 2, 1994. p. 109-134.
- SARDEGNA, Miguel Angel. *Las relaciones laborales en el Mercosur*. Buenos Aires: La Rocca, 1995. 311 p.
- _____. Proyecciones de las relaciones laborales en el MERCOSUR. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *América Latina: ciudadanía, desenvolvimiento e estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 125-133.
- SCHAPOSNIK, Eduardo C. *As Teorias da Integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997. 249 p.

SECRETARIADO Europa 1992: Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias. *Comprender Maastricht: O Tratado da União Europeia*. 99 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. A integração latino-americana numa perspectiva multidisciplinar. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *O MERCOSUL em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 7-14.

_____. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 352 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Introdução ao Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. 224 p.

SFREDO, Marta. As barreiras que atrasam o processo de integração. *Zero Hora*, Porto Alegre, 13 ago. 1995, p. 7.

SILVA NETO, Orlando Celso; MELO, Suzana Soares. Considerações sobre cooperação jurisdicional no âmbito do Mercosul. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 81-111.

SOARES, Esther Bueno. *Mercosul: desenvolvimento histórico*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997. 137 p.

SODER, José. *A União Européia*. São Leopoldo: Unisinos, 1995. 184 p.

SPARREMBERGER, Fabiana. Restrição a produtos brasileiros. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28 jun. 1999, p. 24.

STAHRRINGER DE CARAMUTI, Ofélia. Introducción. In: STAHRRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 13-20.

STAHRRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. 415 p.

STELZER, Joana. *Integração Européia: dimensão supranacional*. Florianópolis: Curso de Pós-graduação em Direito (UFSC). Dissertação de Mestrado, 1998. 212 p.

TESSLER, Eduardo. O que diz o Acordo. *Zero Hora*, Porto Alegre, 29 jun. 1999, p. 5.

TRATADO de Amsterdam, de 2 de outubro de 1997.

TRATADO de Assunção, de 26 de março de 1991.

TRATADO do Ato Único Europeu, de 17 de fevereiro de 1986.

TRATADO de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992.

TRATADO de Roma, de 25 de março de 1957.

TREVIÑO GHIOLDI, Susana. Libre circulación y migraciones de trabajadores. In: CIURO CALDANI, Miguel A. (coord.). *Del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 357-366.

TREVISAN, Leonardo. Integração educacional no Mercosul está lenta. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 17 maio 1999, p. A 10.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Prefácio. In: BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 9-14.

¿ *UNA CARTA Social del Mercosur* ? Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur. Montevideo, Relasur, 1994. 91 p.

UNIÃO Europeia: Tratados e Decisões. Lisboa: Inteuropa, 1995. 129 p.

VACCHINO, Juan Mario. *Integración Latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*. Buenos Aires: Depalma, 1983. 251 p.

VASCONCELOS, Álvaro de (coord.). *Portugal no centro da Europa: propostas para uma reforma democrática do Tratado da União Europeia*. Lisboa: Quetzal, 1995. 261 p.

VÁZQUEZ, M. Cristina *et alli*. *Estudios multidisciplinares sobre el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. 388 p.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A Ordem Jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. 168 p.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org.). *Direito Comunitário do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 336 p.

_____. *América Latina: cidadania, desenvolvimento e estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. 287 p.

_____. *O MERCOSUL em Movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. 172 p.

VIEIRA, Debora Cristina. O exercício da advocacia no Mercosul frente à livre circulação de serviços e trabalhadores. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 113-132.

VITTINI, Iris. La dimensión social del proceso de integración del Grupo Andino y su proyección en el Mercosur. *In: STAHRRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (coord.). El Mercosur en el nuevo orden mundial.* Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 175-189.

WAGNER, Carlos. Um partido que virou um país. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28 mar. 1999, p. 25.

WOLKMER, Antonio Carlos. Integração e Direito Comunitário Latino-Americano. *In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org.). MERCOSUL no cenário internacional: Direito e Sociedade*, v. 1, p. 43-54.