

# DIREITO SOCIAL E MERCOSUL

Thereza Christina Nahas<sup>1</sup>



MERCOSUL constitui uma *associação* de Países da América do Sul com vista a gerar oportunidades comerciais, de investimentos e desenvolvimento econômico através da criação de ações competitivas e integração dos mercados nacionais entre seus membros a fim de integrarem-se a economia internacional. Foi fundado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai que assinaram, em 26 de março de 1991 o Tratado de Assunção, dando origem ao Mercado Comum do Sul. Em julho de 2012 é oficialmente aprovada a entrada no bloco da Venezuela<sup>2</sup> e em julho de 2015 a entrada da Bolívia, ambos Países membros associados, respectivamente, desde 2006 e 2012.

O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinen-

---

<sup>1</sup> Investigadora de La Universidad Castilla la Mancha (Albacete), Professora e Juíza do Trabalho em São Paulo, Doutora e Mestre pela PUC/SP (Brasil)

<sup>2</sup> “A Venezuela ingressa no Mercosul com um quadro interno caracterizado pela grande debilidade política e comercial, bem como pela economia frágil e muito pouco competitiva – à exceção do setor energético (...) Um dos problemas centrais dessa nova associação é que o governo venezuelano nunca considerou o Mercosul um verdadeiro espaço comercial para sua inserção econômica na região, mas sim uma aglomeração de caráter político que serviria de escudo ante “as permanentes ameaças do império” (referindo-se aos Estados Unidos), o que, segundo o presidente Chávez, obrigava a Venezuela a se colocar sob a guarda protetora de seu irmão maior na região – o Brasil” (BERNALETTE, Oscar Hernández, *O Tortuoso Ingresso da Venezuela ao Mercosul*, disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-tortuoso-ingresso-da-venezuela-ao-mercosul>, acesso em setembro de 2015.

tes. Dai reza o artigo 1º do Tratado que o mercado comum implica em *la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneiros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente*.

Em 1994 é assinado na Cidade de Ouro Preto (Minas Gerais) o protocolo que daria a base institucional ao MERCOSUL e em 1998 firmou-se o compromisso democrático (Protocolo de Ushuaia) e a declaração de paz em que os Países integrantes do bloco se comprometem a não utilizar armas de destruição em massa.

O Protocolo de Ouro Preto reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, conferindo-lhe, assim, atribuição para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O MERCOSUL caracteriza-se, ademais, pelo regionalismo aberto, ou seja, tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais. Corolariamente, são Estados Associados do MERCOSUL o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname, estes últimos tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado.

Em 2002 é assinado o Protocolo de Olivos prevendo a solução de controvérsias e somente em 2003 com o regulamento deste protocolo é que se criaram os Tribunais *Ad-Hoc* e *Permanente de Revisao*. O primeiro com competência para apreciar e julgar *cualquier controversia no solucionado por el Grupo del Mercado Comum entre los Estados Partes sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de cualquier de las normas del Mercosur*; e o segundo para *apreciar los recursos contra el Laudo Arbitral del Tribunal Ad-Hoc*. Em

10.12.2003, a Resolução GMC nº 26/01, aprova a criação de outro Tribunal, com características mais peculiares, nominado de Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur (TAL) isto é, com competência estabelecida para resolver unicamente as questões e conflitos que possam surgir envolvendo os funcionários da Secretaria Administrativa do Mercosul ou trabalhadores que forem contratados pela Secretaria para lhe prestar serviços. Também, estendeu-se a atribuição para conhecer e julgar conflitos *em materia administrativo-laboral exclusivamente, que se susciten entre otros órganos de la estructura institucional del MERCOSUR y el personal contratado por ellos*<sup>3</sup>.

Em apertada síntese a estrutura institucional do Mercosul agrega: o Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo de Mercado Comum (GMC); Comisión de Comércio de Mercosur (CCM); Parlamento del Mercosur (PM); Forum Consultivo Economico Social (FCES); Secretaria del Mercosur (SM); Tribunal Permanente de Revisión (TPR), Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur (TAL) e Centro Mercosur de Promoción de Estado de Derecho (CMPED). Subordinado ao Grupo de Mercado Comum, está o Sub-Grupo de Trabalho, Emprego e Seguridade Social com sua principal ferramenta que é a Comissão Socio Laboral.

A Comissão Socio Laboral é um órgão tripartido, auxiliar do Grupo de Mercado Comum, dotada de poderes para “a) definir y desarrollar permanentemente metodologías orientadas a promover la difusión, uso y efectivo cumplimiento de la Declaración, así como evaluar las repercusiones socioeconómicas del instrumento; b) Examinar, comentar y encaminar los informes periódicos preparados por los Estados Parte, cuyos temas deben ser definidos previamente en el ámbito regional de la comisión; c) Analizar los informes presentados periódicamente por los Estados Parte sobre el cumplimiento de los derechos y compromisos contenidos en la Declaración; d) Elaborar,

---

<sup>3</sup> Artigo 1º

en base a los mencionados informes, análisis, diagnósticos y memorias respecto de la situación de los Estados Parte, tomados de forma individual o como Bloque Regional, en lo relativo a los derechos y compromisos determinados en la Declaración; e) Formular programas, planes de acción y proyectos de recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración y elevar los mismos al Grupo Mercado Común para su aprobación o direccionamiento a las autoridades y esferas nacionales y regionales competentes. En el ámbito nacional se buscará que estos programas, recomendaciones y cursos de acción tendientes al cumplimiento de la Declaración se integren en todos los programas de promoción de los derechos fundamentales del trabajo; f) Examinar observaciones, consultas, dudas y dificultades presentadas por organizaciones representativas de trabajadores, empleadores y gobiernos concernientes a la aplicación y cumplimiento de la Declaración y proporcionar las aclaraciones y orientaciones necesarias; g) Efectuar y recibir propuestas, acuerdos y compromisos para ser elevados al Grupo Mercado Común, con el fin de mejorar la aplicabilidad de los principios y derechos de esta Declaración; h) Examinar y presentar las propuestas de modificación de la Declaración y darles el debido curso”<sup>4</sup>.

Se pode dizer que a SGT assegura a ação do GMT no que diz respeito a matéria trabalhista e, por sua vez, a CSL (criada em 1999) é um organismo que detém os espaços necessários para que se formulem propostas, “fiscalização”, consultas, recebimento de queixas e recomendações. Tudo com caráter não jurídico ou vinculante e sem a possibilidade de se sujeitar aos que, por exemplo, não cumpre com os respectivos compromissos. Todavia, não obstante este caráter não vinculante, representa uma abertura importante na frágil estrutura que o

---

<sup>4</sup> *Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral do MERCOSUR, MECOSUR/GMS/RES. no 85/00*, disponible en [www.mercosur.int/.../Res\\_085\\_000\\_Regl-Interno](http://www.mercosur.int/.../Res_085_000_Regl-Interno), acezo en octubre de 2015.

Mercosul possui.

A Carta Social nasce de uma estratégia a que se empenhou a CCSCS (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) nascida em 1986 e que congrega as Centrais Sindicais dos Países formadores do bloco<sup>5</sup>. Houve um grande pleito por parte das centrais para que os Países do Bloco pudessem imprimir ações de natureza social e não meramente economicista como se inferia do Tratado de Assunção. Para que isso se tornasse possível seria fundamental que houvesse a aprovação de uma Carta Social, o que era considerada como uma das principais ferramentas para se alcançar os objetivos a que se propunham.

Foi no contexto das reformas políticas e económicas dos Estados Partes que se viu a oportunidade de levar adiante a proposta de um documento que pudesse tutelar os direitos da classe trabalhadora e se lograr a aprovação da Carta Social. Assim, ao final de 1993 a CCSCS concretizou a proposta no âmbito da SGT da Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores do Mercosul com efeitos vinculantes (natureza jurídica de tratado), calcado nos princípios e direitos fundamentais já instituídos no âmbito da OIT e sob o arroazado de que:

“\*Sólo es concebible el desarrollo económico con justicia social

\*Principio de Interdependencia de los tratados

\*Deben garantizarse los derechos esenciales de los trabajadores.

\*Se incorporan los principios básicos de las Declaraciones, Pactos y Protocolos.

\* La carta no debe limitarse sólo a lo laboral, sino que debe vincularse con los derechos humanos. De ahí la estricta interdependencia entre derechos civiles y políticos \*La democracia política, el Estado de Derecho y el respeto irrestricto de los derechos civiles y políticos del hombre son fundamenta-

---

<sup>5</sup> CASTRO, Maria Silvia Portela de, *El Sindicalismo Frente al Mercosur*, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/05067.pdf>, acezo en octubre de 2015

les.

\*Existe total interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos.

\* Los derechos fundamentales son esencialmente progresivos”<sup>6</sup>.

Após várias discussões e dificuldades de se inserir o tema na agenda “económica” e resistências por parte do segmento empresarial e governamental, em 1994 o tema desapareceu das pautas para reaparecer em 1996 sob outro tipo de documento, ou seja, um Protocolo Sócio Laboral e não uma carta com caráter vinculante. Na verdade, o que se pretendia era que o documento jurídico que tratasse de direitos sociais tivesse efeito jurídico vinculante da mesma natureza dos Tratados, independente do nome que se lhe desse. Por isso, seguiram-se os trabalhos para se lograr obtê-lo. Por fim, em 1998, após vários debates e discussões, o Protocolo se transformou em *Declaración Socio Laboral*, todavia, sem caráter vinculante nem sancionatório e que foi por unanimidade aprovado pelo Grupo do Mercado Comum.

Em razão desta mesma aprovação, criou-se, ainda, em 1999, também por decisão do GMC, a “1) *Comisión Socio Laboral del Mercosur como órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter promocional y no sancionatoria, dotado de instancias nacionales y regionales, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Socio Laboral del Mercosur*” Art. 2) *La Comisión Socio Laboral del Mercosur se integrará por un miembro titular y un alterno de cada uno de los tres sectores involucrados por cada Estado parte del Mercosur*”<sup>7</sup>.

A Carta de 1998 apresenta a seguinte divisão: I - *direitos individuais*: a) não discriminação e igualdade efetiva no

---

<sup>6</sup> Bruni, Jorge, *Los Organos Socio Laborales del Mercosur – Historia y Estado Actual de La Cuestion*, disponível em [http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec\\_soclabor.pdf](http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/dec_soclabor.pdf), acesso em outubro de 2015.

<sup>7</sup> Bruni, Jorge, *Los Organos Socio Laborales del Mercosur*.....

tratamento de todos os trabalhadores b) a proteção ao trabalhador migrante e fronteiriço com igualdade de tratamento aos nacionais; c) eliminação do trabalho forçado; d) proibição do trabalho infantil; e) garantia do direito dos empregadores e tomadores da mão de obra a organizar econômica e tecnicamente suas empresas; II – *direitos coletivos*: a) liberdade de associação; b) liberdade sindical; c) direito de greve; d) negociação coletiva. Na terceira parte destinada ao que nominou de *outros direitos*, traz normas de proteção ao meio ambiente de trabalho, saúde e segurança no trabalho, inspeção do trabalho, seguridade social, formação profissional e proteção aos desempregados. Trata, ainda, da aplicação e segmento da Carta e diálogo social.

Em 17/07/2015 foi concretizada a primeira alteração da Carta e, não obstante a ampliação que se logrou obter em alguns aspectos, percebe-se poucas alterações. Dividiu-se a Carta em cinco Capítulos: o primeiro trata de princípios e nele estão inseridos três artigos: um relativo a definições do termo trabalhador; outro destinado ao trabalho decente e o último a empresas sustentáveis. O segundo capítulo trata dos direitos individuais assim como o fazia a Carta anterior e com um pouco mais de detalhes quanto as intenções e objetivos para se realizar os direitos ali inseridos. Manteve-se o art. 10 destinado aos direitos dos empregadores: *os empregadores, em conformidade com a legislação nacional vigente em cada Estado Parte, têm o direito de criar, organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa*. O capítulo que trata dos direitos coletivos, manteve-se no mesmo formato da Carta anterior. O capítulo IV destina-se a *outros direitos*, relativos a compromissos dirigidos aos Estados partes com medidas que visam a centralidade do emprego nas políticas públicas; fomento ao emprego nos mercados internos e regionais: proteção aos desempregados e formação profissional aos trabalhadores empregados ou desempregados. Refere-se, ainda, a saúde e segurança no trabalho, seguridade social, inspeção no trabalho e preservação do meio

ambiente saudável. Por fim, o último capítulo trata da aplicação e seguimento da Carta, com o respectivo compromisso dos Estados Partes em respeitarem a concretização de seus postulados.

Há que se reconhecer a luta da CCSCS<sup>8</sup> em tentar imprimir um alargamento da proteção social. Todavia, o que se vê são alterações que consistem em “repetir” o programa do Trabalho Decente da OIT, a que os Estados Partes já se encontram vinculados. Queremos dizer que, os direitos individuais reconhecidos na Carta já são assegurados nos instrumentos internacionais a que os Países estão vinculados e que ocorre é que os ratificam no âmbito da Carta. O diferencial é que guardam, em razão da declaração expressa na Carta, o compromisso dos Estados, no âmbito e do bloco económico e apesar de sua natureza, seguir respeitando aquilo que se comprometeram junto a OIT, bem como imprimir uma política, também no âmbito local/regional para torná-los efetivo. Isso, é claro, dependerá, de uma normativa interna de cada Estado e da legislação que lhe corresponda. Citamos com exemplo, a questão da Proteção contra a Demissão (art. 15) em que *todo trabalhador tem direito a uma proteção adequada em caso de demissão, em conformidade com a legislação vigente em cada Estado Parte*. E, seguida, dispõe a Carta que *os Estados Partes assegurarão disposições em suas legislações, que contemplem esse direito*. Portanto, como se vê, não há um programa ou declaração para se criar um parâmetro comum para as consequências das dispensas em todos os Estados Partes, isto é, o individualismo legislativo subsiste, ainda que exista uma política económica comum e uma Carta Sócio Laboral para os Países do mesmo bloco.

Os diversos Estados seguem tendo legislações absolu-

---

<sup>8</sup> CASTRO, Maria Silvia Portela de, *Mercosur, Mercado de Trabajo y Desafíos para una Acción Sindical Regional*, disponible en [http://nuso.org/media/articles/downloads/2507\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2507_1.pdf), acezo en octubre de 2015.



tamente distintas (e quizá contraditórias), importando que concedam uma *proteção adequada* em caso de demissão. E o que se entenderia por *proteção adequada* em caso de demissão? A resposta seria, aquilo que cada Tribunal interpretar da legislação interna vigente e consoante os parâmetros políticos e sociais internos. A empresa Itaipu, por exemplo, localiza-se no Paraguai e Brasil e, mesmo assim, desafia decisões proferidas pelos Tribunais mantendo regionalismo sem considerar o aspecto da transnacionalidade. Veja a situação do trabalhador que prestava serviços nos dois territórios mas cuja contratação havia sido formalizada no Paraguai. O trabalhador vem a falecer e a família ingressa com ação trabalhista no Brasil. O Tribunal decide que, nos termos do tratado de Itaipu e respectivo protocolo, ainda que a prestação de serviços tenha se dado no “lado brasileiro” a competência para conhecer e julgar as ações e do Juiz Paraguaio em respeito ao local da contratação, sendo a relação trabalhista regida por este País<sup>9</sup>. Não há, repito, uma integração do direito do trabalho, não obstante exista uma Carta Sociolaboral (comum).

No que concerne aos direitos coletivos a situação não parece muito mais benéfica, pois, os sistemas sindicais são distintos e, à exceção do Uruguai, os demais Países sofrem uma interferência Estatal ainda muito forte na organização sindical. O Brasil, por exemplo, maior economia do Mercosur, não ratificou o convénio 87 da OIT sobre liberdade sindical, e ainda padece da ingerência do Estado na organização sindical, seja por meio do sistema de contribuição e impostos sindicais, seja pela obrigatoriedade de submissão das negociações sindicais a tutela estatal, o chamado poder normativo da Justiça do Trabalho. Some-se a isso a possibilidade que os Tribunais brasileiros tem de rever a validade de normas coletivas por meio de ações individuais, o que possibilita que, para um determinado trabalhador seja decretada a invalidade de uma cláusula de convénio

---

<sup>9</sup> Proc. 30622007303902 PR 3062-2007-303-9-0-2 de 29/05/2009

coletivo e para outro trabalhador, da mesma empresa, a cláusula seja válida. Se as entidades sindicais, no momento das negociações, não chegam a um consenso sobre os termos das cláusulas convencionais, o poder de ditar o conteúdo normativo passa ao Judiciário é uma situação que desfavorece a autonomia e liberdade dos sindicatos, servindo para enfraquecer o poder da entidade a nível local. Como se poderia pensar na ação sindical a nível transnacional? Poderia o Poder Judiciário brasileiro ou paraguaio rever cláusulas firmadas em convênios coletivos transnacional ou supranacional?

A revisão operada em 2015 preocupou-se, ainda, em trazer definições num capítulo nominado de princípios gerais. O que se pode inferir é que o que se quis foi regulamentar o âmbito de abrangência da norma. Todavia, a redação não apresenta qualquer técnica limitando-se a expressar que *“para os efeitos do presente instrumento, os termos “trabalhador” e “trabalhadores” compreendem “trabalhador e trabalhadora” e “trabalhadores e trabalhadoras” e os termos “empregador” e “empregadores” compreendem “empregador e empregadora” e “empregadores e empregadoras”*”<sup>10</sup>. Não nos parece que se tenha abordado nem uma definição, tampouco um princípio, mas simplesmente se mencionou uma questão gramatical relacionada aos artigos e substantivos, sem uma utilidade maior.

A última crítica que nos parece oportuna é a relacionada ao artigo 10. Ser membro do Mercosul, implica em permitir, “i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados; iii) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre as Partes; e iv) o compromisso das Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 1º de la Carta de 2015

<sup>11</sup>BERNALETTE, Oscar Hernández, *O Tortuoso Ingresso da Venezuela ao Merco-*

O caráter economicista do Mercado esta estabelecido em todos os Protocolos e Tratados firmados que regulamentam o bloco. A Carta Socio Laboral, como já se disse, nasce da necessidade de se imprimir ao mercado um caráter mais social. Portanto, não parece adequado que uma norma de proteção a empresa esteja contida no âmbito de um documento que visa conceder tutela jurídica aos trabalhadores. As normas que regulamentam o mercado interno, já cuidam de garantir, com caráter vinculante, o direito de os empregadores se organizarem, se dirigirem economicamente e tecnicamente, sendo a disposição inserida na Carta Socio Laboral absolutamente prescindível e, só nosso ponto de vista, inoportuna. Demonstra, no entanto, a grande dificuldade que as entidades sociais e o longo percurso ainda que se tem a percorrer para se lograr um grau mínimo de proteção e um núcleo duro de direitos que possam ser efetivamente concretizados.

Por fim, além dos capítulos destinados a direitos individuais e coletivos, a Carta traz previsões quanto a sua aplicação e seguimento pelos Estados Partes e normas de grande importância relacionadas ao dever dos Estados em se empenhar para manter um ambiente de trabalho saudável e seguro. Na argentina, em 2012, foram notificados 661.431 acidente do trabalho, numero este que somente corresponde aos trabalhadores com vínculos de emprego formais (estão excluídos os semi dependentes e trabalhadores informais)<sup>12</sup>. No Brasil, em 2013 o número de acidente do trabalho notificado foi de 559.081<sup>13</sup>. Há que se ter em conta que, no Brasil, por exemplo, estima-se que há 44,2 milhões de trabalhadores informais e, portanto, estão excluídos das estatísticas oficiais e, corolariamente, estão des-

---

*sul.....*

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.srt.gob.ar/estadisticas/anuario/2012.pdf>, acesso em outubro de 2015.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/entenda-os-numeros>, acesso em outubro de 2015.

protegidos<sup>14</sup>.

Com este quadro geral, queremos demonstrar que, não obstante a Carta Socio Laboral tenha um caráter regional, isto é, de estabelecer compromissos para os respectivos governos a nível local e não transnacional, há uma perda irreparável para as ações que se deveriam imprimir para se lograr tutelas no âmbito do trabalho. Todavia, por outro lado, se pode dizer que, considerando que os Países do Mercosul possuem varias dificuldade de ordem política e social, com problemas internos estruturais, há um aspecto positivo que, se pode dizer, percorre uma via de fora para dentro, ou seja, um ente supranacional, o Mercosul, pode ser capaz de contribuir para que algumas questões internas sejam melhoradas em benefício da população local. Observamos, por exemplo, o acordo assinado em junho de 2015 entre os Estados Partes que se comprometem a adotar medidas para a redução de acidentes de trânsito, principalmente entre os jovens de 18 a 24 anos. Importa dizer que no Brasil, o número de acidente nesta faixa etária representou, em 2013, 17% do total das vítimas, o que representa 42.291 pessoas.

O que se pode concluir, é que, não obstante a festejada Carta Socio Laboral, à falta de um sistema integrado para as relações trabalhistas, no âmbito individual e coletivo, de caráter transnacional, torna a tutela dos direitos fundamentais vulnerável as regras impostas pelo capital, cujo fluxo de movimento não encontra barreiras ou fronteiras. No âmbito das relações trabalhistas, os Estados Partes terão tao somente o compromisso de, internamento, realizar a proteção dos trabalhadores, questões estas que já vem asseguradas nas Constituições e legislações respectivas de todos os Estados Partes. Falta, assim, um grande caminho a percorrer seja pela deficiência na estrutura do bloco, seja nas disposições de tutela aos direitos sociais e

dos trabalhadores. O bloco segue com sua característica e ações marcadamente de natureza económica e sem muita perspectiva de que efetivamente tenha a intenção de solucionar sérias questões de ordem social e que visam impedir a exploração e vulnerabilidade da mão de obra.

