

POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONAIS: Uma Análise da Regulação de Direitos Sociais no Mercosul

Clarissa Dri

Doutoranda pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Bordeaux. Mestre em Direito das Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). clarissadri@yahoo.com.br

Resumo:

Em geral, as instituições de um processo de integração regional são mais conhecidas e estudadas que as políticas geradas por ele, no entanto são estas últimas que configuram a dinâmica da integração, conferindo concretude aos projetos. Se é verdade que uma estrutura institucional é indispensável à administração da integração, sem competências ela torna-se desprovida de conteúdo e de margem de ação. Por outro lado, existem problemas comuns aos Estados da América do Sul que não respeitam fronteiras ou culturas nacionais, para os quais urgem soluções transnacionais adaptadas a essa realidade. Este artigo busca apresentar um balanço de duas espécies de políticas públicas conduzidas no seio do Mercosul: o combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil e a harmonização das legislações trabalhista e de seguridade social. Ao final, analisa-se a pertinência de cada uma dessas áreas na instituição do mercado comum almejado pelo bloco.

Palavras-chave:

Políticas públicas. Integração regional. Direitos trabalhistas e sociais. Mercosul.

Abstract:

In general, regional integration institutions are more well-known and studied than the policies it produces. However, the dynamics of the integration is assured by the policies, which offer materiality to the projects. An institutional structure is essential to administrate the integration, but without competences it becomes empty substance and capacity of action. In addition, States of South America face common problems that do not respect borders or national cultures, to which transnational solutions are needed. This paper intends to present a balance of two kinds of public policies conducted within Mercosul: one related to forms of child and

forced labor and the other related to labor and social security legislation. As a conclusion, the article presents an analysis of the pertinence of those areas in the implementation of the common market searched by the bloc.

Keywords:

Public policy. Regional integration. Social and labor rights. Mercosur.

Sumário:

Introdução. 1. Cooperação regional para a erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo. 1.1 O caminho até o plano regional para prevenção e erradicação do trabalho infantil. 1.2 O trabalho forçado no Mercosul. 1.3 Legislação e políticas públicas no Brasil. 2. Implicações Sociais da livre-circulação de pessoas no Mercosul. 2.1 Tratamento dos direitos trabalhistas e de seguridade social no Mercosul. 2.2 Estratégia Mercosul de crescimento do emprego. 3. Conclusão: integração ou cooperação? Referências.

INTRODUÇÃO

A integração europeia foi construída a partir de políticas pelas quais os Estados aceitaram transferir uma parcela de sua soberania.¹ A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com objetivos específicos, esteve na origem da atual e abrangente União Europeia. As instituições foram criadas, portanto, para organizar as políticas comuns desejadas pelos países membros, não o contrário. Nesse contexto, o famigerado processo de cessão de soberania significa nada mais do que coordenar conjuntamente certas competências escolhidas pelos Estados. A partir de então surgem as políticas públicas regionais, que podem se revelar mais eficazes e versáteis do que as políticas que se restringem às fronteiras de um só Estado.

Sabe-se que um processo de integração entre Estados compreende diferentes etapas. A *zona de livre-comércio* é considerada a primeira, e consiste na eliminação, previamente acordada, dos obstáculos tarifários e não tarifários às trocas comerciais dos produtos originários dos Estados-membros. Compreende, portanto, a livre-circulação de bens e mercadorias. A *união aduaneira*, mais profunda, implica a definição de uma mesma política tarifária com relação a produtos de terceiros Estados. Já o *mercado comum* requer a liberalização de todos os fatores de produção, que podem entrar e sair livremente dos países participantes do bloco. Neste estágio verifica-se a presença das quatro liberdades básicas: mercadorias, capitais, trabalhadores e estabelecimentos. Abrange também a aplicação de regras comuns, particularmente em matéria de concorrência e em assuntos fiscais, a existência de políticas setoriais comuns, como nos setores agrícola e de transportes, e um início de aproximação das políticas econômicas. O *mercado único* diz respeito à eliminação total de entraves fiscais e técnicos, a fim de fazer desaparecer os obstáculos nas fronteiras internas. Mais além, fala-se na *união econômica e monetária*, que supõe uma homogeneidade de

¹ D’Arcy, François. *Les politiques de l’Union européenne*. Paris: Montchrestien, 2003. p. 7.

políticas orçamentárias e econômicas e um sistema comum de bancos centrais, com vistas à centralização progressiva do controle monetário e à instituição de uma moeda comum.

A União Europeia configura hoje um processo que atingiu o estágio da união econômica e monetária, com a introdução do euro em 2002. As políticas vinculadas à organização do mercado comum e às questões econômicas e monetárias são, portanto, comunitárias, cabendo à administração da União e não mais individualmente aos Estados-membros. Por outro lado, determinadas políticas econômicas e sociais e a política externa continuam sendo de competência nacional. Embora não façam parte da administração comunitária, elas são objeto de coordenação entre os governos, que buscam consensos para uma gestão concertada. Diferenciam-se, assim das políticas integradas (competência comunitária) e das políticas coordenadas (competência nacional).

O Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), normas constitutivas do Mercosul, são claros ao afirmar que o bloco visa à criação de um *mercado comum*. O artigo 1º do Tratado de Assunção estabelece que esse mercado comum implica a livre-circulação de bens, serviços e *fatores produtivos* entre os países, por meio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente, além do compromisso dos Estados-partes de *harmonizar suas legislações*, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Isso significa, em tese, que o Mercosul objetiva integrar as políticas relacionadas à constituição do mercado comum e busca apenas coordenar as demais questões. Na prática, o Mercosul não passou do estágio da união aduaneira, em que a política comercial deve ser integrada, no entanto, como todas as decisões tomadas no seio do bloco são fruto do consenso e como muitos produtos estão excluídos da tarifa externa comum, a integração da política comercial é apenas relativa. Nos setores não vinculados à união aduaneira há um esforço pela cooperação. O traço comum em ambos os casos é a ausência de cessão de competências à estrutura regional.

Considerando essas variáveis, pode-se falar em políticas públicas regionais no seio do Mercosul? São realizados esforços no sentido de uma regulação comum em determinadas áreas, e como eles acontecem? Na tentativa de averiguar essas questões este artigo busca apresentar um balanço de dois tipos de políticas regionais: uma relacionada a questões econômicas e sociais, que fogem aos objetivos explícitos do Mercosul, e outra diretamente vinculada ao mercado comum. Assim, na primeira parte trata-se do combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo no Mercosul e no Brasil. Na segunda parte discutem-se as medidas adotadas pelo bloco relativamente à liberdade de circulação de pessoas, mais especificamente aos direitos trabalhistas e de seguridade social, além das políticas de geração de emprego. O trabalho baseia-se em fontes bibliográficas e documentais, trazendo uma revisão da literatura nos temas abordados e buscando mapear e analisar as normas, declarações e resultados de reuniões no âmbito regional.

I COOPERAÇÃO REGIONAL PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E DO TRABALHO ESCRAVO

O trabalho infantil e o trabalho forçado pertencem à História. Na idade contemporânea conheceram seu apogeu, respectivamente, na Revolução Industrial e nas colônias europeias nas Américas. Na primeira década do século 21, as democracias ocidentais condenam unanimemente esses tipos de trabalho, em termos políticos e jurídicos, contudo eles continuam presentes. Em termos econômicos, portanto, a sociedade ainda se interessa pela exploração do trabalho de crianças e escravos. A identificação das raízes do problema frequentemente oferece as melhores soluções para combatê-lo.

Após décadas de lutas nacionais e internacionais pela afirmação dos direitos humanos, surgiram a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969), a Declaração da OIT relativa aos princípios e

direitos fundamentais do trabalho, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) e outros instrumentos jurídicos que garantem a liberdade e a dignidade do ser humano e proibem o trabalho precoce e o trabalho forçado. No âmbito do Mercosul, o Protocolo de Assunção (Decisão CMC 17/05) e a Declaração sobre direitos humanos dos presidentes do Mercosul e Estados associados (2005) reafirmam a plena vigência, em seus países, dos princípios e valores que sustentam a proteção dos direitos humanos no plano internacional.

Estimativas da OIT, no entanto, apontam que 246 milhões de pessoas, com idade entre 5 e 17 anos, são vítimas do trabalho infantil no mundo, o que equivale a uma criança em cada seis. Na América Latina, 16% das crianças entre 5 e 14 anos são economicamente ativas.² Quanto ao trabalho escravo, ele também é disseminado mundialmente e suas práticas, as mais variadas. Além de consistir em um trabalho degradante, tolhe a liberdade da vítima. 1,3 milhão de pessoas estão nessa situação na América Latina. Os países do Mercosul não são exceção a esse quadro. Pelo contrário, trata-se de uma realidade intimamente ligada à pobreza, que ainda caracteriza fortemente os Estados da região. Em geral, as crianças trabalham para aumentar a renda da casa e reduzir o nível de pobreza da família, mas o trabalho infantil, ao não permitir outras oportunidades à vítima, perpetua a situação de pobreza. Esse círculo vicioso encontra-se igualmente presente na questão do trabalho forçado. Os trabalhadores migram atrás de promessas de trabalho farto, fugindo da falta de terra, emprego e comida em sua região natal. “O cativo é apenas a ponta de um novelo que, desenrolado, se inicia na própria terra de cada trabalhador.”³ As eternas dívidas com os patrões, porém, criadas ilegalmente por conta da comida, instrumentos de trabalho e alojamento fornecidos, privam o empregado de obter o salário sonhado e de sua mobilidade.

² Veja o site do Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil da OIT. Disponível em: <www.oit.org.pe/ipecc>.

³ Sakamoto, Leonardo. Prólogo. In: *OIT Brasil*. Trabalho escravo no Brasil no século XXI. Brasília: OIT, 2005. Disponível em: <www.oitbrasil.org>.

Consequências diretas da miséria, o trabalho infantil e o trabalho escravo são comuns aos países do Mercosul. Políticas públicas isoladas só poderão realizar ações parciais no combate a essas práticas. De outra parte, harmonização legislativa e cooperação técnica nos âmbitos educacional, social e policial devem potencializar a efetividade da luta por esses direitos humanos na região. A subseção seguinte analisa primeiramente o histórico das medidas adotadas pelo Mercosul nesse sentido e, posteriormente, a situação do Brasil.

2.1 O Caminho até o Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

No Mercosul a coordenação de políticas nas áreas social e trabalhista é de responsabilidade da Reunião dos Ministros do Trabalho (Decisão CMC 16/91) e o Subgrupo de Trabalho 10 (SGT 10) é responsável por assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social. Esse órgão foi criado em 1995 (Resolução GMC 20/95) e substituiu o SGT 11 (Resolução GMC 11/91), que parecia mais ambicioso e possuía objetivos mais voltados ao estudo da livre-circulação do que dos movimentos migratórios. O SGT 10 constitui um órgão de apoio técnico do Grupo Mercado Comum (GMC), ao qual compete analisar os temas da esfera do trabalho e da seguridade social e propor recomendações e medidas. Tem estrutura e funcionamento tripartites, a exemplo da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Para pôr em execução sua agenda, organiza-se em três Comissões Temáticas: (1) relações de trabalho, (2) emprego, migrações, qualificação e formação profissional e (3) saúde, segurança, inspeção do trabalho e seguridade social.

Depois de reiterados debates no seio do SGT 10, os primeiros passos concretos do Mercosul no tocante à discussão sobre o trabalho infantil na região iniciam-se com a Declaração Sociolaboral de 1998, que estabelece em seu artigo 6º:

1. A idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida conforme as legislações nacionais dos Estados Partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória.
2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar políticas e ações que conduzam à abolição do trabalho infantil e à elevação progressiva da idade mínima para ingressar no mercado de trabalho.
3. O trabalho dos menores será objeto de proteção especial pelos Estados Partes, especialmente no que concerne à idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho e a outras medidas que possibilitem seu pleno desenvolvimento físico, intelectual, profissional e moral.
4. A jornada de trabalho para esses menores, limitada conforme as legislações nacionais, não admitirá sua extensão mediante a realização de horas extras nem em horários noturnos.
5. O trabalho dos menores não deverá realizar-se em um ambiente insalubre, perigoso ou imoral, que possa afetar o pleno desenvolvimento de suas faculdades físicas, mentais e morais.
6. A idade de admissão a um trabalho com alguma das características antes assinaladas não poderá ser inferior a 18 anos.

Em 2000, após a XIX Reunião do Conselho Mercado Comum (CMC), os presidentes destacaram, em seu comunicado conjunto, os esforços nacionais pela erradicação do trabalho de crianças e adolescentes e recomendaram o estabelecimento de um conjunto de indicadores para permitir a fixação de metas e o seguimento dos processos alcançados. É apenas a partir da Declaração Presidencial de 2002, no entanto, que o assunto entra na agenda política do bloco.

Em 2002 um projeto de resolução da Comissão Sociolaboral enviado ao GMC torna-se a Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil. Pode-se questionar se a opção pela resolução não ensejaria um acordo mais claro sobre as políticas a adotar na matéria e maior eficácia nos ordenamentos nacionais. A Declaração Presidencial, de modo genérico e sem fixar prazos, estabelece compromissos entre os governos nacionais e recomenda ao CMC

tarefas buscando sua concretização. Dispõe também sobre a incorporação do trabalho infantil como temática do Observatório do Mercado de Trabalho. Os compromissos são:

- a) a harmonização normativa com relação aos Convênios 138 e 182 da OIT;
- b) a articulação e conseqüente coordenação de ações e esforços de todos os atores sociais;
- c) a ativa participação das entidades governamentais em organizações de trabalhadores e empregadores;
- d) a educação, a saúde e a proteção integral dos direitos da infância como objetivos essenciais da erradicação do trabalho infantil;
- e) a constante atualização de informação, por meio de pesquisas, levantamentos, mapeamentos, que permitam diagnósticos periódicos e efetivos;
- f) a permanente sensibilização e conscientização social;
- g) o fortalecimento das redes sociais e a imediata capacidade de resposta às demandas que a erradicação exija em cada caso concreto;
- h) o fortalecimento dos sistemas de monitoramento e inspeção do trabalho infantil;
- i) a articulação das políticas para a erradicação do trabalho infantil com o sistema educacional, de modo a garantir a inserção escolar de meninas e meninos e sua permanência;
- j) a garantia de que todas as políticas, programas e ações que sejam executados em matéria de erradicação do trabalho infantil contem com mecanismos de avaliação de impacto e resultados, a fim de possibilitar reformas ou ajustes e aperfeiçoar seus resultados;
- k) a incorporação de mecanismos adequados para a obtenção de informação vinculada ao nível de acatamento das normas e disposições em matéria de trabalho infantil, com vistas a contar com os insumos necessários para aperfeiçoar a eficácia das políticas de prevenção e erradicação do trabalho infantil;

l) a adoção de mecanismos e instrumentos estatísticos homogêneos de coleta de dados sobre trabalho infantil entre os Estados-partes, que facilitem a análise comparada desta problemática, com fins de elaboração e efetivação de políticas conjuntas.

Na reunião seguinte do CMC (XXIII/02), o órgão delega à Reunião de Ministros do Trabalho, por meio da Comissão Sociolaboral e do SGT10, o seguimento das tarefas acordadas na Declaração. O trabalho é desenvolvido no seio das reuniões regionais das Comissões Nacionais para a Erradicação do Trabalho Infantil (Conaetis), que são instâncias tripartites dos Ministérios do Trabalho. Como fruto dessas atividades, aprova-se em 2006 o Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Mercosul (Resolução GMC 36/06), com vigência de três anos (2006-2009). O marco jurídico do Plano abarca as seguintes normas, vigentes em todos os países do Mercosul: a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), o Convênio sobre a idade mínima de admissão ao emprego ou trabalho (1973), o Convênio sobre as piores formas de trabalho infantil (1999), a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998) e a Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil (2002).

Além de estabelecer uma política comum para a área, o Plano apresenta objetivos específicos, determinando os resultados a atingir e as atividades a desenvolver. Entre eles estão harmonização legislativa, criação de mecanismos de controle, supervisão e instituição dos direitos da infância, conhecimento sobre a realidade do trabalho infantil na região e fortalecimento da cooperação entre os países. O Plano será desenvolvido mediante a criação de uma Unidade Executora, composta por um conselho diretivo de caráter tripartite (representação governamental, sindical e empresarial de cada país). Contará também com o apoio de uma secretaria técnica-administrativa. O conselho diretivo se reunirá

ordinariamente duas vezes ao ano. O Plano prevê ainda poder contar com recursos orçamentários dos Fundos Estruturais do Mercosul (Decisão CMC 45/04) e aplicá-los conforme o Plano de Coesão Social (Decisão CMC 18/05).⁴

1.2 O Trabalho Forçado no Mercosul

Também tratada no âmbito do SGT 10, a questão da exploração e escravidão de pessoas não recebe no Mercosul a mesma atenção que o trabalho precoce. As convenções OIT 29 (1930) e 105 (1957) sobre a abolição do trabalho forçado foram ratificadas por todos os Estados-partes e, juntamente com a Declaração Sociolaboral, compõem o marco jurídico do bloco na matéria. O artigo 5º da Declaração estabelece:

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho livre e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes.
2. Os Estados Partes comprometem-se a eliminar toda forma de trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente.
3. Ademais, comprometem-se a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório.
4. De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se:
 - a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar o trabalhador determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida;

⁴ Sobre o tema, veja ainda Arriagada, Jorge et al. *Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países del Mercosur y Chile*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. (Documento de Trabajo 169); OIT. *Trabajo infantil en los países de Mercosur*: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Lima: OIT, 1998. (Documento de trabajo 74); Festa, Regina et al. *Trabalho infantil e gênero*: uma leitura da mídia do Mercosul. Brasília: OIT; Andi, 2003. Disponíveis em: <www.oit.org.pe>.

- b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico;
- c) como medida de disciplina no trabalho;
- d) como castigo por haver participado em greves;
- e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Caso se reconheçam as estreitas ligações entre migração internacional e trabalho forçado, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes da ONU é também um importante instrumento jurídico para os países do Mercosul. A Convenção foi assinada em 1990 e entrou em vigor em 2003. O Brasil é o único país do bloco que ainda não ratificou o documento. Em abril de 2008 foi realizado em Foz do Iguaçu um encontro de cooperação e coordenação policial no Mercosul e Chile para o combate ao tráfico de pessoas, organizado pelo Centro de Coordenação de Capacitação Policial do Mercosul (Decisão CMC 17/00) e OIT. O evento contou com a participação das polícias federais, representantes dos Ministérios da Justiça e outros órgãos governamentais dos países, além de organizações da sociedade civil. Assumindo que o tráfico de seres humanos resulta quase sempre em algum tipo de trabalho forçado – urbano, rural ou sexual –, as autoridades divulgaram ao final dos trabalhos a Carta da Tríplice Fronteira, na qual recomendam a intensificação da capacitação dos corpos policiais para a proteção às vítimas e o aprofundamento da colaboração regional para o combate conjunto ao tráfico de pessoas.

1.3 Legislação e Políticas Públicas no Brasil

Em 2005 a fiscalização da Secretaria de Inspeção do Trabalho registrou 7.748 crianças trabalhando no Brasil e 33.706 adolescentes, aprendizes ou não, em um total de 375.097 empresas fiscalizadas.⁵ Em 2006 existia um total de aproximadamente 5,1 milhões de crianças entre 5 e 17 anos trabalhando

⁵ Dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponíveis em: <www.mte.gov.br>.

no Brasil.⁶ Não obstante, a normativa brasileira é exemplarmente protetora na matéria. Se é verdade que o trabalho infantil foi tolerado por muito tempo, a partir dos anos 90 observa-se uma mudança de legislação e de comportamento no Brasil, mas que ainda não é suficiente para a erradicação do trabalho de crianças e para o exercício legal do trabalho adolescente.

A Constituição Brasileira de 1988 proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos, e qualquer forma de trabalho aos menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Também veta a diferença de salário por motivo de idade e garante ao trabalhador adolescente o acesso à escola e plenos direitos laborais e previdenciários. A jornada de trabalho do menor regula-se pelas disposições legais relativas à duração do trabalho em geral, ou seja, 8 horas diárias e 44 horas semanais. Após cada período de trabalho deve haver um intervalo de repouso não inferior a 11 horas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – lei 8069/90) regulamentava as disposições constitucionais na matéria e sistematiza novas normas, como a proibição do trabalho penoso e do trabalho realizado em locais prejudiciais à formação e ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social do adolescente em horários e locais que não permitam a frequência à escola (artigo 67). O ECA também determina que o direito à profissionalização e à proteção no trabalho do adolescente deve observar o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e à capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho (artigo 69).⁷

⁶ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponíveis em: <www.ibge.gov.br>.

⁷ Para uma abordagem atual e crítica sobre a história e a regulamentação nacional e internacional do trabalho precoce no Brasil, veja Custódio, André Viana; Veronese, Josiane Petry. *O trabalho da criança e do adolescente no Brasil*. Florianópolis: OAB, 2007. Veja ainda Kassouf, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre trabalho infantil? *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007. Disponível em: <www.scielo.br>. Antão de Carvalho, Henrique José et al. *Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. Documento de trabajo 171; Caceres, Patrícia. *Legislación comparada sobre trabajo adolescente doméstico: el caso de Brasil, Paraguay, Colombia y Perú*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. (Documento de trabajo 170). Disponíveis em: <www.oit.org.pe>.

Em 1994 foi criado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Suas atividades levaram à aprovação, em 1996, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Em 2005, o Peti foi integrado com o Programa Bolsa Família, ação que buscou racionalizar a execução de ambos os programas e evitar a fragmentação e superposição de funções. Globalmente, trata-se de um programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. O objetivo é erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no país, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Para isso, o Peti concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los frequentar a jornada ampliada (atividades extraclasse na escola).⁸

Em 2008 a Câmara dos Deputados estabeleceu uma parceria com a OIT para o lançamento de uma campanha de conscientização sobre o trabalho precoce. A revista em quadrinhos do Plenarinho será utilizada para contar histórias em que as próprias crianças atuem como protagonistas das ações de combate ao trabalho infantil. A OIT ficará responsável pela impressão do material e a equipe editorial da Turma do Plenarinho desenvolverá o conteúdo e a arte das revistas.

No tocante à escravidão, ela foi proibida no Brasil tardiamente, em 1888. A partir de então, passou a ser incompatível com os princípios de liberdade e dignidade declarados nas Constituições. O Direito Penal brasileiro também regula a questão. O Código Penal Brasileiro (Decreto-lei 2848/1970) estabelece:

⁸ Para uma análise dos resultados do Peti, veja Carvalho, Inaiá de. *Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18. n. 4, p. 50-61, 2004. Disponível em: <www.scielo.br>. Veja também interessante análise dos custos e benefícios econômicos decorrentes da eliminação do trabalho infantil no Brasil: a pesquisa conclui que o valor dos futuros ganhos seria muito maior do que os investimentos públicos necessários. Kassouf, Ana Lúcia et al. Costs and benefits of eliminating child labour in Brazil. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 9. n. 3, p. 343-368, 2005.

Artigo 149, com modificação pela lei 10803/2003 – Redução à condição análoga à de escravo

Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Artigo 203 – Frustração de direito assegurado por lei trabalhista

Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho.

Pena: detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos e multa, além da pena correspondente à violência.

Artigo 207 – Aliciamento de trabalhadores

Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional.

Pena: detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa.

Apesar da proteção legislativa, entre novembro de 2002 e novembro de 2004 a fiscalização do Ministério do Trabalho encontrou um total de 9.252 trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo, em suas 272 ações

de fiscalização concentradas na região da Amazônia.⁹ A Comissão Pastoral da Terra estima que 25 mil trabalhadores encontram-se em situação de submissão, a maioria formada por homens entre 20 e 35 anos. A pecuária responde por 43% dos casos, o desmatamento por 28% e a agricultura por 24%. No Brasil, são comuns a servidão por dívida, a retenção de documentos, a dificuldade de acesso ao Estado e a presença de capatazes armados. Em maio de 2008 a Anistia Internacional denunciou a existência de trabalho forçado no setor canavieiro, principalmente nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. Também foi verificada exploração de indígenas nos canaviais sul-mato-grossenses, onde vivem em condições extremamente precárias e insalubres.

A partir de 2003 os esforços pelo combate ao trabalho forçado resultaram em aumento de notícias sobre o assunto na mídia impressa, criação de grupos no Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), criação da Frente Parlamentar contra o Trabalho Escravo, campanhas estaduais, lançamento da “lista suja” (divulgação dos proprietários flagrados com escravos), criação de Varas itinerantes e aumento de processos judiciais. Em abril do mesmo ano o governo adota o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. O Plano estabelece propostas precisas em termos de ações gerais, melhoria das estruturas de fiscalização, ação policial e do MPT e MPF, ações específicas de combate à impunidade e conscientização social, além de alterações legislativas. Indica a instituição responsável pelo cumprimento de cada proposta e o prazo, e cria o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), com representantes de nove ministérios e de nove ONGs do setor. Aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional 438/2001, que permite a desapropriação para fins de reforma agrária de fazendas onde ocorra o fenômeno. Tal proposta encontra forte resistência de setores parlamentares conservadores vinculados à exploração de grandes latifúndios.

⁹ Dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <www.mte.gov.br>.

Embora a organização para o combate ao trabalho escravo no país seja satisfatória e propicie a eficiência, ainda persistem obstáculos vinculados às restrições orçamentárias e ao nível insuficiente de fiscalização. A troca de experiências com os demais países do Mercosul, a cooperação para o combate ao tráfico de pessoas na região e uma fiscalização conjunta das regiões de fronteira são ações que poderiam trazer mais eficácia às políticas nacionais.

2 IMPLICAÇÕES SOCIAIS DA LIVRE-CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL

A migração, embora seja um fenômeno que remonta ao surgimento do homem, constitui um dos fatores de destaque no cenário internacional contemporâneo. Se é verdade que o mundo globalizado torna cada vez mais claras e interessantes as possibilidades de deslocamento dos indivíduos, também é certo que se fecham, com a mesma rapidez, as fronteiras nacionais. Nas palavras de Edgar Morin, “o mundo torna-se cada vez mais um todo. Cada parte do mundo faz, mais e mais, parte do mundo e o mundo, como um todo, está cada vez mais presente em cada uma de suas partes”. “O mundo, cada vez mais, torna-se ao mesmo tempo cada vez mais dividido. [...] Dessa maneira, o século XX a um só tempo criou ou dividiu um tecido planetário único; seus fragmentos ficaram isolados, erçados e intercombatentes”.¹⁰

No século 21, a mudança de país soa paradoxalmente acessível em termos de transporte, atraente quanto aos fins econômicos e culturais e extremamente complexa quanto à entrada e à permanência em território estrangeiro. O próprio processo de flexibilização das fronteiras internas da União Europeia é acompa-

¹⁰ Morin, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 67-69.

nhado de medidas de combate à imigração. O Acordo Schengen, que permite a movimentação sem fronteiras para os cidadãos da Europa, exclui com veemência o trabalhador não europeu, sobretudo o não branco.¹¹

Esta seção se propõe a estudar as ações adotadas de modo conjunto pelos países do Mercosul no sentido de estimular a liberdade de circulação de seus cidadãos e assegurar sua proteção trabalhista e social.

2.1 Tratamento dos Direitos Trabalhistas e de Segurança Social no Mercosul

No Mercosul, a maioria da população estrangeira residente nos países-membros é originária dos outros Estados do bloco.

População total Mercosul	215.000.000
População estrangeira nos países do Mercosul	3.500.000
População estrangeira originária dos países do Mercosul	2.000.000
Porcentagem da população estrangeira de cada país originária dos demais Estados do Mercosul	Argentina 67% Brasil 50% Paraguai 83% Uruguai 49%
Brasileiros residentes nos países do Mercosul	730.000 ¹

O objetivo de constituir um mercado comum compreende a livre-circulação de pessoas, que implica a liberdade de se deslocar a outro país e obter ali emprego e residência. O Mercosul deu um passo importante nesse sentido em dezembro de 2002, com a assinatura de quatro acordos sobre regularização migratória interna e residência para nacionais dos Estados-partes, Bolívia e

¹¹ Castro, Mary Garcia. Migrações internacionais e políticas: algumas experiências internacionais. In: *Migrações internacionais: contribuições para políticas no Brasil*. Brasília: CNPD, 2001, p. 29. A chamada “Diretiva de Retorno” (COM/2005/391 – COD/2005/167), proposta pela Comissão Europeia e aprovada no Parlamento em primeira leitura, em junho de 2008, corrobora a afirmação. O documento prevê a harmonização das legislações nacionais da UE no tocante à política migratória, permitindo retenção de até 18 meses de imigrantes ilegais e expulsão em caso de recusa de retorno voluntário, com proibição de retornar ao território europeu nos cinco anos seguintes à saída.

Chile (Acordos 11 a 14/02, Decisão CMC 28/02). Segundo os documentos, os cidadãos de quaisquer países do Mercosul, natos ou naturalizados há pelo menos cinco anos, terão um processo simplificado na obtenção de residência temporária por até dois anos em outro país do bloco, tendo como exigências o passaporte válido, certidão de nascimento, certidão negativa de antecedentes penais e, dependendo do país, certificado médico de autoridade migratória. De forma igualmente simples, sem necessidade de vistos ou emaranhadas burocracias, a residência temporária, no decurso do prazo, pode se transformar em residência permanente com a mera comprovação de meios de vida lícitos para o sustento próprio e familiar. Embora ainda não se trate de plena livre-circulação, a simplificação dos trâmites burocráticos contribui significativamente para tanto. Os acordos, contudo, ainda não são vigentes, tendo em vista a ratificação pendente por parte da Argentina e do Paraguai.

A livre-circulação abrange também, além da liberdade de deslocamento, residência e trabalho, o gozo efetivo de um nível satisfatório de igualdade de oportunidades e de tratamento, e o reconhecimento dos fatores acessórios de bem-estar do trabalhador migrante, nos quais se incluem seguridade social, acesso à escolaridade, ferramentas de trabalho, reunião com familiares, entre outros.¹² Esse passo corresponde a uma medida de integração positiva. Enquanto a integração negativa visa apenas a suprimir os obstáculos à liberdade de circulação, aquela inclui medidas que objetivam a regulação do mercado. Nessa perspectiva, não se trata somente de permitir o deslocamento de pessoas, mas também de protegê-las, o que implica o exercício de direitos sociais e trabalhistas para além das fronteiras nacionais.

Para o desenvolvimento dessas políticas, o Mercosul conta com o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), a Reunião dos Ministros do Trabalho e o Subgrupo de Trabalho 10. Dentre as principais realizações do SGT estão a Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), o Acordo Multilateral de Segu-

¹² Sant'Anna, Marcílio Ribeiro de. Livre circulação de trabalhadores no Mercosul? In: *Migrações internacionais: contribuições para políticas no Brasil*. Brasília: CNPD, 2001. p. 82.

ridade Social do Mercosul (1997), o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul, os Planos Operativos Conjuntos de Inspeção do Trabalho e o estudo comparativo das legislações trabalhistas da região.

As discussões que levaram à Declaração Sociolaboral remontam à criação do SGT 11, em 1991. As negociações, que culminaram com a assinatura do documento em dezembro de 1998, foram facilitadas pelos princípios comuns dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e sociais assinados pelos países do Mercosul, nos quais se inclui a Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho, de 1998.¹³ A Declaração Sociolaboral procura harmonizar, em termos gerais, as determinações nacionais relativas aos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores, considerando que “a integração regional não pode se restringir às esferas comercial e econômica, mas deve alcançar a temática social”.

Como se trata de um instrumento jurídico *sui generis*, não previsto no ordenamento do Mercosul, a Declaração não precisa ser incorporada nos ordenamentos nacionais. Essa faculdade, que deveria facilitar a aplicação do documento, revela-se ambígua e dependente de interpretações constitucionais. Os tratados internacionais em matéria de direitos humanos, como é o caso da Declaração, são obrigatórios e vinculantes mesmo que não passem pelo processo de ratificação, mas, em caso de conflito com a legislação nacional, a aplicação no caso concreto ainda dependeria da orientação dos tribunais no tocante às relações entre o Direito Internacional e o Direito Interno. No caso do Brasil, os dispositivos da Declaração coadunam-se, em geral, com as normas vigentes. Uma notória exceção é a igualdade de direitos entre os trabalhadores prevista no artigo 1º da Declaração: a legislação brasileira não garante a todas as profissões

¹³ Para uma análise comparada das reformas trabalhistas nos países latino-americanos nos anos 90, que se caracterizaram majoritariamente pela paulatina perda de representatividade dos sindicatos, maior flexibilização das relações de trabalho e avanço do processo de informalidade no mercado de trabalho, veja Cacciamali, Maria Cristina. Princípios e direitos fundamentais no trabalho na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 16, v. 2, p. 64-75, 2002. Disponível em: <www.scielo.br>.

os mesmos direitos trabalhistas. As demais dificuldades de concretização do documento relacionam-se com a generalidade de alguns de seus dispositivos. O documento não poupa expressões como “os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas”, sem especificar políticas públicas nem prazos para colocá-las em prática. Esse tipo de norma relativiza sua própria eficácia ao deixar de fornecer instrumentos de ação mais concretos aos parlamentares, demais membros do poder público e operadores jurídicos e sociais. Ainda assim essas disposições são dotadas de validade jurídica e, portanto, passíveis de aplicação e exigência em juízo, o que já permite atitudes criativas por parte dos atores interessados.

Com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração, conforme previsto em seu artigo 20, foi criada em março de 1999, pela Resolução GMC 15/99, a Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSLM), órgão auxiliar do GMC com caráter tripartite, promocional e não sancionador. Seu regimento interno foi aprovado pela Resolução GMC 12/00 e determina que ela é composta por 12 membros (um representante por Estado para os setores governamental, empregador e trabalhador). Ela pode formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração. Pode também avaliar consultas, observações e dúvidas sobre a interpretação do documento, instrumento que poderia ser mais utilizado por segmentos sociais, judiciais e governamentais, inclusive pelo Parlamento do Mercosul. Ademais, a Comissão pode elaborar análises e informes sobre o cumprimento da Declaração Sociolaboral. A Comissão reúne-se ordinariamente duas vezes por ano, com encontros restritos aos membros e dois assessores por comissão, o que limita a participação de setores interessados, como universidades e sociedade civil, e o conhecimento social acerca de seu trabalho. As decisões são tomadas por consenso entre todos os membros. Uma importante realização da Comissão foi a Conferência Regional do Emprego, organizada em Buenos Aires nos dias 15 e 16 de abril de 2004 com apoio técnico da OIT, buscando encontrar soluções integradas ao desafio da criação de empregos qualificados na região.

A questão da seguridade social também foi uma preocupação do SGT 10 desde sua formação inicial.¹⁴ Depois de fracassadas tentativas de harmonização das legislações nacionais na matéria e reiteradas negociações, optou-se pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, aprovado pela Decisão CMC 19/97, após a Recomendação SGT 10 02/97 e a Resolução GMC 80/97. O tratado, contudo, somente passou a vigorar a partir de junho de 2005, após ratificação por todos os Estados-partes.

O Acordo reconhece aos trabalhadores que tenham prestado serviço em qualquer dos Estados-partes do Mercosul e a seus familiares os mesmos direitos dos nacionais do Estado onde vivem. Isso significa que se pode computar o tempo de serviço realizado em qualquer país do Mercosul e mesmo em países terceiros, quando exista convênio nesse sentido e reciprocidade. Criam-se também mecanismos para a transferência de fundos entre contas de capitalização individual. Todos os trabalhadores são contemplados, mesmo os servidores públicos. Cada país deve conceder as prestações por velhice, idade avançada, invalidez temporária ou permanente e morte, segundo sua própria legislação.

O artigo 16 do Acordo cria uma Comissão Multilateral Permanente encarregada de zelar pelo cumprimento da legislação, elaborar propostas de modificação e mediar conflitos entre as partes. A Comissão é formada por três membros de cada Estado e deve reunir-se uma vez por ano.¹⁵

¹⁴ Os dados referentes a 2007 sobre os sistemas de seguridade social ibero-americanos coletados pela Organização Ibero-Americana de Seguridade Social estão disponíveis em: <www.oiss.org>. Para uma análise comparada dos sistemas, veja Dixon, John. *Sistemas de seguridade social na América Latina: uma avaliação ordinal. Opinião Pública*, Campinas, v. VI, n. 2, p. 263-281, 2000. Disponível em: <www.scielo.br>. Para um exame da reforma da previdência social no Brasil, veja Silva, Ademir Alves da. *A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 16-32, 2004. Disponível em: <www.scielo.br>.

¹⁵ Murro Oberlin, Ernesto R. *El dilema de la seguridad social en el Cono Sur*. Lima: OIT; Proyecto “Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la Era de la Globalización en América Latina”, 2004. (Documento de Trabajo 180). Disponível em: <www.oit.org.pe>. E documentos da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social. Disponíveis em: <www.oiss.org>.

2.2 Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego

Além do tratamento dos direitos trabalhistas e previdenciários, políticas públicas comuns de geração de emprego são essenciais para a criação de um efetivo mercado comum. Em um bloco de integração regional, um espaço sem fronteiras internas deve compreender a livre-circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas. Enquanto as três primeiras liberdades referem-se ao âmbito econômico do processo, a circulação de pessoas, derivando dele, inaugura necessariamente sua dimensão social. Tendo em vista que a integração afeta as condições de trabalho e de vida das populações, acarretando mudanças no nível e na composição do emprego e na pertinência de habilidades profissionais, além de assimetrias laborais e de proteção social, surge a necessidade de regular um quadro que supere em muito as condições meramente econômicas. Tal situação exige dos Estados-partes um esforço conjunto dirigido não somente à harmonização das legislações trabalhistas e à garantia dos direitos da seguridade social, mas também voltado à melhor compreensão dos problemas comuns da esfera do trabalho e à aproximação entre os serviços públicos nacionais nessa questão.¹⁶

Este quadro está vinculado à complexa e integrada noção de desenvolvimento que vem ganhando espaço no cenário internacional. Afirma-se um direito dos povos à riqueza não somente na esfera econômica. Segundo Amartya Sen,

devemos tratar da interdependência entre diferentes aspectos do desenvolvimento – econômico, social, político e, mais especificamente, o aspecto jurídico. Pode-se dizer que se os diferentes aspectos do desenvolvimento não forem levados em conta de forma conjunta e simultânea na análise e na prática, cada um destes aspectos pode acabar enforcado.¹⁷

¹⁶ Sant’Ana, Marcílio Ribeiro de, op. cit., p. 79.

¹⁷ Sen, Amartya. Prefácio: reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In: Barral, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento*: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 14.

O direito internacional do desenvolvimento trata-se justamente de um

conjunto normativo que trata de realizar, no âmbito internacional, o processo de elevação do nível de vida e de atingir um progresso econômico que equilibre as enormes diferenças que hoje existem entre os povos, eliminando os grandes núcleos de pobreza vítimas da depressão econômica e social.¹⁸

Seguindo essa orientação, a integração regional deve pautar-se por uma consideração abrangente das necessidades dos povos envolvidos. Assim, as liberdades proporcionadas por um processo integracionista não podem se restringir aos aspectos econômico-comerciais; ao contrário, devem ser ampliadas a partir deles. Políticas sociais, em especial no âmbito do mercado de trabalho, por afetarem diretamente o dia a dia dos cidadãos, são consideradas especialmente relevantes.

As negociações no sentido de integrar as políticas públicas de geração de emprego no Mercosul têm avançado significativamente nos últimos anos. Diante da constatação do agravamento do nível de desemprego na região, da queda na qualidade do emprego e do aumento do trabalho informal e do subemprego,¹⁹ o GMC autoriza em 2003 a realização da Conferência Regional do Emprego. A própria Declaração Sociolaboral abarca disposições sobre políticas do mercado de trabalho, entre seus artigos 14 e 16 – fomento ao emprego, proteção aos desempregados e formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos. O Consenso de Buenos Aires, em outubro de 2003, declara o apoio dos governos argentino e brasileiro ao evento e ressalta o trabalho decente como o instrumento mais efetivo para a promoção das condições de vida dos povos da região. A XVII Reunião dos Ministros do Trabalho do Mercosul, ainda em 2003,

¹⁸ Espiell, Héctor Gros. *Derecho Internacional del Desarrollo*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1975. p. 5.

¹⁹ Calle, Rosario; Orsatti, Alvaro. *La situación de los trabajadores de la Economía Informal en el Cono Sur y el Area Andina*. Lima: OIT; Actrav, 2003. (Documento de Trabajo 179). Disponível em: <www.oit.org.pe>.

reafirma o conteúdo da Recomendação CMC 02/03, segundo a qual o emprego deve ser mantido como tema prioritário em todas as instâncias institucionais do bloco, considerando-se que a integração deve ser um fator de criação de mais e melhores postos de trabalho. A Ata de Copacabana, em 2004, assinada por Brasil e Argentina, insiste na necessidade de integração das políticas laborais e sociais como fator de geração de empregos de qualidade. O evento buscou colocar a política laboral no centro da agenda política do Mercosul, discutindo impactos do comércio mundial, da formação e da tecnologia no emprego, além das condições econômicas para geração de vagas de qualidade.²⁰

O trabalho da Comissão Sociolaboral e os debates na Conferência impulsionaram a Decisão CMC 46/04, que cria um Grupo de Alto Nível para elaborar uma estratégia comum de geração de empregos nos países do bloco. As atividades do Grupo culminaram com a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego, aprovada pela Decisão CMC 04/06. O documento prevê a geração de emprego como centro da articulação das políticas econômicas, sociais, trabalhistas e educativas, em consonância com as normas trabalhistas. Metodologicamente, o Grupo de Alto Nível de Emprego será o responsável pela elaboração da política regional, reunindo-se uma vez por ano sob a coordenação dos Ministérios do Trabalho dos países-membros e assistido tecnicamente pelo Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul. As primeiras diretrizes regionais foram definidas pelo Grupo, a partir das propostas nacionais, e aprovadas pelo CMC por meio da Decisão 19/07. Os Planos de Emprego nacionais devem a partir de então ser elaborados segundo essas diretrizes. São elas:

- a) Promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, de cooperativas, da agricultura familiar e a integração de redes produtivas, incentivando a complementaridade produtiva no contexto da economia regional.

²⁰ Veja os documentos relativos ao evento (sobretudo a Declaração dos Ministros do Trabalho e os documentos de trabalho da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul e da Organização Internacional do Trabalho, preparados especialmente para a conferência) em: <<http://www.trabajo.gov.ar/crem/conferencia/centrales.htm>>.

b) Orientar investimentos públicos e privados a setores com mão de obra intensiva e a setores estratégicos da economia, tais como infraestrutura e novas tecnologias, entre outros.

A crescente aplicação das normas trabalhistas, nacionais, regionais e internacionais, e a incorporação progressiva ao mercado de trabalho de grupos em situação de desvantagem, sobretudo das mulheres, devem ser contempladas com essa política. O Brasil, que ainda não elaborou seu Plano de Emprego Nacional com base nas recomendações do Mercosul, apresenta uma das taxas de desemprego menos elevadas do Mercosul (8% em janeiro de 2008). O número total de empregos com carteira assinada (excluídos servidores públicos e trabalhadores autônomos) atingiu o recorde de 30 milhões em maio de 2008, para uma população total de quase 190 milhões de pessoas.²¹

A Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego é uma inovação importante no âmbito do bloco.²² As medidas a serem tomadas ainda dependerão dos governos, mas serão fruto de um acúmulo de debates e do conhecimento partilhado sobre a realidade regional. Trata-se de um início de cooperação em matéria de políticas públicas no âmbito do trabalho que precisa ser permanentemente revista e aprofundada com auxílio das demais instituições do Mercosul. Nesse sentido, o Parlamento do Mercosul e o Fórum Consultivo Econômico e Social surgem como atores centrais, ao lado de organizações como a Coor-

²¹ Dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<www.ibge.gov.br>) e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (<www.caged.gov.br>). Para um panorama geral da situação do mercado de trabalho no Mercosul até 2003, veja o último Informe do Mercado de Trabalho no Mercosul. Brasília: MTE, maio 2005. Disponível em: <www.observatorio.net>. Para um histórico das políticas de emprego no Brasil, veja Ramos, Carlos Alberto. *Las políticas de empleo en Brasil*. 2003. Disponível em: <www.observatorio.net>.

²² Sobre as políticas nacionais de emprego no Mercosul veja Cacciamali, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19. n. 55, p. 85-104, 2005. Disponível em: <www.scielo.br>; Notaro, Jorge. *Las políticas de empleo en los países del Mercosur (1999-2003)*. 2003. Disponível em: <www.observatorio.net>.

denadoria de Centrais Sindicais do Mercosul²³ e outros grupos representando interesses de trabalhadores, empregadores e sociedade civil do bloco. No tocante à economia social e solidária, setor a ser desenvolvido no Mercosul conforme as diretrizes do Grupo de Alto Nível do Emprego, não podem ser negligenciadas as experiências da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul e do Programa Mercosul Social e Solidário.

3 CONCLUSÃO: Integração ou Cooperação?

Em quase 20 anos de Mercosul, os avanços na coordenação de políticas públicas foram significativos, embora os passos mais concretos sejam relativamente recentes e, portanto, de efeitos ainda indeterminados. A análise mostrou que os esforços pelo combate conjunto ao trabalho escravo e ao trabalho infantil são exemplos de como é possível atingir objetivos comuns por meio de estratégias nacionais. No caso dos direitos trabalhistas e de seguridade social, mais do que um projeto de cooperação, eles dizem respeito aos aspectos centrais da integração e, por isso, deveriam ser tratados com um olhar verdadeiramente comunitário. O trabalho, no entanto, tratou de um espectro reduzido das políticas públicas regionais. Uma abordagem completa do tratamento dos direitos sociais e econômicos no âmbito do Mercosul poderia trazer elementos mais conclusivos nesse sentido e deve ser objeto do desenvolvimento futuro da presente pesquisa.

Isso porque a livre-circulação de pessoas – trabalhadores e suas famílias, estudantes e cidadãos em geral –, e, portanto, a proteção de seus direitos, mostra-se fundamental para a integração econômica, posto que a mera circulação de alguns dos fatores produtivos restringiria a pretendida liberalização das fronteiras em termos comerciais no Mercosul. Sua presença, logo, evidencia o apelo econômico da integração, complementando-o e reforçando-o. Ademais,

²³ A Coordenadoria foi criada em 1986 com o apoio da Organização Interamericana de Trabalhadores e reúne oito centrais sindicais representativas dos países do Cone Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Disponível em: <www.ccs.org e www.sindicatomercosul.com.br>.

a simples liberdade do comércio no espaço comunitário ensejaria, ao invés de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades de produção, a imposição da superioridade de Estados mais produtivos aos parceiros menos industrializados. A ausência da livre-circulação de pessoas acentuaria, e não atenuaria, as assimetrias de desenvolvimento.²⁴

Ela surge também como essencial a processos integracionistas com objetivos para além do comércio. Por estimular a criação de mecanismos sociais, trabalhistas e ambientais no bloco e ser próxima da realidade do cidadão, a migração pode atuar como força integradora de mais alcance do que o comércio e os investimentos. Assim, a livre-circulação de pessoas, depois de constituir um elemento do mercado comum, passa a configurar um fator-chave da cidadania e, portanto, do desenvolvimento do bloco. Com efeito, estes fatores somente são impulsionados quando, a partir da liberdade de deslocamento e por meio dela, indivíduos de diferentes nacionalidades passam a contar com direitos em comum. As políticas de emprego e seguridade social encabeçam a lista desses direitos, no entanto

o núcleo das políticas migratórias no Mercosul ainda não considera os movimentos populacionais como fator de desenvolvimento econômico e social, continuando a encarar as fronteiras como espaço de conflito, em evidente contradição com a concepção subjacente ao processo de integração regional, que redefine essa mesma região como área política e econômica contínua.²⁵

Um dos principais obstáculos geralmente apresentados ao livre-deslocamento de pessoas no Mercosul é que ele geraria intenso fluxo migratório a centros industriais. Embora não se possa descartar essa possibilidade, há que

²⁴ Campos, João Mota de. Manual de Direito Comunitário. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 533. Veja também Robles, Alberto José. *Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur*. Lima: OIT; Oficina de Actividades para los Trabajadores (Actrav), 2004. 76 p. (Documento de Trabajo 181). Disponível em: <www.oit.org.pe>.

²⁵ Vichich, Pérez apud Sant'Ana, Marcílio Ribeiro de, op. cit., p. 83.

se considerar que os Estados-membros não apresentam uma heterogeneidade socioeconômica equiparável à existente entre Estados Unidos e México, por exemplo. Ao contrário, as disparidades econômicas internas são frequentemente maiores que as diferenças com relação aos outros países. Na União Europeia os diferenciais de ganho e renda não constituíram, até o momento, estímulo à migração laboral maciça nem perturbaram mercados de trabalho nacionais, com a livre-circulação mostrando-se restrita a pesquisadores e funcionários comunitários. De todo modo, as consequências de eventuais fluxos migratórios podem ser prevenidas com políticas públicas sérias, criteriosas e coordenadas relativas às condições de trabalho e planejamento urbano, principalmente nas regiões mais procuradas.

Para o desenvolvimento de um debate qualificado sobre a questão é importante compreender que a livre-circulação de pessoas não é um efeito indesejável do mercado comum, mas um elemento indispensável à sua constituição. Isso passa pela concretização de um aparato institucional e de instrumentos reguladores que promovam a eliminação das barreiras para residência em um país vizinho, a harmonização das leis trabalhistas dos Estados-membros, o tratamento igual aos trabalhadores de diferentes nacionalidades, a continuidade das garantias assistenciais e previdenciárias com a mudança de país, a possibilidade de filiação sindical, além de outros direitos fundamentais comuns.

Nesse contexto, os atores decisórios do Mercosul precisam definir mais claramente seus projetos de integração e de cooperação. Mais do que isso, é necessário identificar quais as áreas prioritárias de ação, onde esforços coordenados ou integrados dos países seriam mais eficazes na consecução de anseios partilhados pelas sociedades. Isso passa pela retomada da discussão sobre cessão de competências, para que a estrutura institucional criada pelo Mercosul não se restrinja a uma burocracia vazia, impedida de colaborar para o desenvolvimento da região.

REFERÊNCIAS

ANTÃO DE CARVALHO, Henrique José et al. *Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. (Documento de trabajo 171).

ARRIAGADA, Jorge et al. *Guía para la implementación de un sistema de inspección y monitoreo del trabajo infantil en los países del Mercosur y Chile*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. (Documento de trabajo 169).

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Princípios e direitos fundamentais no trabalho na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 16. v. 2, p. 64-75, 2002.

CACERES, Patrícia. *Legislación comparada sobre trabajo adolescente doméstico: el caso de Brasil, Paraguay, Colombia y Perú*. Lima: OIT; Ipec Sudamérica, 2003. (Documento de trabajo 170).

CALLE, Rosario; ORSATTI, Alvaro. *La situación de los trabajadores de la Economía Informal en el Cono Sur y el Area Andina*. Lima: OIT; Actrav, 2003. (Documento de Trabajo 179).

CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

CARVALHO, Inaiá de. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18. n. 4, p. 50-61, 2004.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Petry. *O trabalho da criança e do adolescente no Brasil*. Florianópolis: OAB, 2007.

D'ARCY, François. *Les politiques de l'Union européenne*. Paris: Montchrestien, 2003.

DIXON, John. Sistemas de seguridade social na América Latina: uma avaliação ordinal. *Opinião Pública*, Campinas, v. VI, n. 2, p. 263-281, 2000.

ESPIELL, Héctor Gros. *Derecho Internacional del Desarrollo*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1975. p. 5.

FESTA, Regina et al. *Trabalho infantil e gênero: uma leitura da mídia do Mercosul*. Brasília: OIT; Andi, 2003. Disponível em: <www.oit.org.pe>.

KASSOUF, Ana Lúcia et al. Costs and benefits of eliminating child labour in Brazil. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 343-368, 2005.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre trabalho infantil? *Nova Economia*, Belo Horizonte. v. 17, n. 2, p. 323-350, 2007.

MIGRAÇÕES internacionais: contribuições para políticas no Brasil. Brasília: CNPD, 2001.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MURRO OBERLIN, Ernesto R. El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Lima: OIT; Proyecto “Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la Era de la Globalización en América Latina”, 2004. (Documento de Trabajo 180).

NOTARO, Jorge. *Las políticas de empleo en los países del Mercosur (1999-2003)*. 2003. Disponível em: <www.observatorio.net>. Acesso em: 2010.

OIT. *Trabajo infantil en los países de Mercosur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Lima: OIT, 1998. (Documento de Trabajo 74).

RAMOS, Carlos Alberto. *Las políticas de empleo en Brasil*. 2003. Disponível em: <www.observatorio.net>. Acesso em: 2010.

ROBLES, Alberto José. Buenas prácticas para el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la libre circulación en el Mercosur. Lima: OIT; Oficina de Actividades para los Trabajadores (Actrav), 2004. (Documento de Trabajo 181).

SAKAMOTO, Leonardo. Prólogo. In: OIT Brasil. *Trabalho escravo no Brasil no século XXI*. Brasília: OIT, 2005.

SEN, Amartya. Prefácio: reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.

SILVA, Ademir Alves da. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 16-32, 2004.

Recebido em: 20/4/2010

Aprovado em: 1/7/2010