

**A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS  
DOS TRABALHADORES NO ÂMBITO DO MERCOSUL**

---



Ana Virginia Moreira Gomes\*  
José Augusto Fontoura Costa\*\*

## 1 Introdução

A Economia e o Direito vêm incluindo entre as suas principais tarefas as de planejar e regulamentar as relações trabalhistas em um mundo em que as transformações constantes tornam difícil o estabelecimento de horizontes de estabilidade.

Os artífices da flexibilização da regulação laboral, tornada tônica das reformas legislativas, lidam com a missão de evitar entraves ao livre desenvolvimento das forças econômicas no mercado – otimizadoras da produção e distribuição, conforme a tradição liberal – sem perder a dimensão humana do trabalho e, principalmente, de seus prestadores, ressaltada em mais de um século de legislação trabalhista ao redor do mundo e ampliada no *welfare state*.

Por seu turno, a integração econômica regional também se digladiava entre a necessidade de ampliação de mercados e de proteção às sociedades nacionais e regionais. O próprio surgimento do Mercosul, desde suas origens remotas com o acordo de livre-comércio entre Brasil e Argentina em 1986, já veio acompanhado de um discurso que prometia ao mesmo tempo maior liberdade econômica e proteção às classes menos favorecidas. É paradigmático que no Preâmbulo do Tratado de Assunção (Tratado para a Constituição do Mercosul, de 26.03.1991, doravante TA) os países envolvidos afirmem 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”.

Entretanto, não é possível pensar nos destinos dos países do Cone Sul como determinado tão-somente pelos processos integrativos regionais. Como

\* Doutora em Direito do Trabalho na USP, professora do Curso de Mestrado em Direito na UNISANTOS.

\*\*Doutor em Direito Internacional na USP, coordenador e professor do Curso de Mestrado em Direito na UNISANTOS.

expresso no mesmo preâmbulo, o Mercosul lida com “a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países”. Não obstante, a integração regional interpreta um papel evadido de ambigüidades, quando observada do ponto de vista do livre-cambismo, pois, uma vez fixado o mercado global livre como meta, a associação econômica de Estados pode servir tanto como degraus de uma longa escada quanto como cercas que ao longo dos anos se tornam intransponíveis.

A preocupação com o mercado e o comércio mundial, portanto, introduz uma outra questão jurídica de fundamental importância para o Direito do Trabalho, pois devem ser tomadas em conta as regras produzidas, desde há décadas, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), muitas das quais contam com a adesão do Brasil e de seus sócios no Mercosul.

Feita, portanto, uma breve introdução a respeito da história e dos instrumentos do Mercosul, o objetivo deste artigo será de avaliar o desenvolvimento dos processos de flexibilização nas diversas legislações nacionais (argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia), com um trabalho de direito comparado, procurando vislumbrar seu impacto econômico. Em um segundo momento, tentar estabelecer um rol de princípios que se apresenta no Direito do Trabalho na América do Sul e sua coerência com a flexibilização. Por fim, será apresentado levantamento das principais Convenções da OIT adotadas pelos Estados-membros do Mercosul, e avaliado seu impacto para a harmonização do Direito do Trabalho e a flexibilização.

## **2 Observações históricas e Institucionais sobre o Mercosul**

Neste tópico faremos uma breve introdução a respeito da classificação das formas de integração econômica regional para, em seguida, analisar o surgimento e a arquitetura institucional do Mercosul. Busca-se a compreensão dos objetivos e da capacidade da organização do Cone Sul os alcançar.

### **2.1 Formas de integração regional**

A literatura jurídica é extremamente rica em classificações e o campo da integração regional não é menos prolífico. Às duas formas consagradas na Economia Internacional – zona de livre-comércio e união aduaneira –, a teoria do Direito agrega pelo menos três outras:

- a) zona de preferências tarifárias: constitui-se de um grupo de países que oferecem mutuamente vantagens tarifárias, reduzindo os impostos de importação e exportação para os produtos originários destes países;
- b) zona de livre-comércio: grupo de países que ajusta a redução a zero dos impostos de importação e exportação, assim como o fim de barreiras quantitativas, para os produtos originários;

- c) **união aduaneira:** é uma zona de livre-comércio em que os países adotam tarifas externas comuns, ou seja, unificam as alíquotas dos impostos de importação e exportação com referência a Estados terceiros. Uma de suas vantagens é não necessitar de um regime de origem e controles aduaneiros intrazona;
- d) **mercado comum:** à livre circulação de mercadorias – caracterizada pela ausência de barreiras tarifárias ou quantitativas – unem-se outras três liberdades: a livre-circulação de serviços, a livre-circulação de capitais e a livre circulação de mão-de-obra;
- e) **união econômica:** à forma de integração anterior somam-se políticas econômicas comuns e até mesmo uma única moeda (união monetária).

## 2.2 Integração nos sentidos horizontal e vertical

A apresentação doutrinária destas diversas formas de integração merece, entretanto, alguns cuidados importantes.

Em primeiro lugar, e principalmente, deve-se ter em mente que essas formas não se apresentam dispostas de maneira progressiva. Não se trata da disposição do modelo menos evoluído para o mais avançado. O que deve estar presente é a adequação de cada forma a suas metas. É por esse motivo, inclusive, que preferimos falar em formas de integração e nunca em fases, o que faria pressupor um processo contínuo e progressivo. Não vamos tão longe [...]

Em segundo lugar, o próprio vislumbre de “fases” de integração leva à crença de uma unidade de processo que abrange as várias formas com uma mesma essência de integração. Em outras palavras: a integração é sempre a mesma, a despeito da fase em que, por enquanto, um determinado processo se encontra. Não é disso que se trata. O próprio sentido de integração econômica pode ser dividido em dois, diversos e não necessariamente complementares: a integração em sentido horizontal (integração de mercado) e em sentido vertical (integração de políticas e regulação econômica).

Detenhamo-nos um pouco mais sobre esta duplicidade de sentidos: as formas *a*, *b* e *c* da classificação apontada podem, em princípio, prescindir de políticas econômicas públicas comuns, embora dependam, em algum grau, de regulação internacional. A ideologia subjacente à funcionalidade destas formas de integração se apresenta na forma da crença no poder otimizador do mercado independentemente de outras instâncias controladoras. Estabelecidas as regras do jogo (tarifa zero, cláusula multilateral de nação mais favorecida, tratamento nacional e ausência de barreiras não tarifárias de efeito equivalente), é deixado aos agentes privados o condão de tomar todas as decisões referentes à produção e distribuição de bens e serviços. Destarte, seria meramente horizontal a integração que prescinde de instâncias decisórias públicas que dirijam a economia.

O mercado comum, apresentado no item *d*, aparenta, em princípio, tampouco ensejar necessárias políticas públicas. Não bastam, no entanto, normas interna-

cionais, mas necessita-se da transformação de regras internas **essenciais** para a circulação das mercadorias e dos fatores produtivos.

A união econômica, por fim, apenas é possível na medida em que se constituam instâncias públicas comuns dotadas de competência para o direcionamento e efetivação de políticas que tenham sua abrangência estendida a toda região integrada. Assim, a integração vertical, que se esboça no mercado comum, atinge um patamar mais elevado.

### 2.3 Estrutura orgânica e institucional das formas de integração

Um outro ponto importante para a teoria jurídica da integração regional é o da adequação orgânica e institucional aos processos de regionalização.

Como vimos, as exigências normativas da integração horizontal não são muito amplas. Basta um conjunto coerente de regras internacionais e a aplicação consistente pelos órgãos jurisdicionais e administrativos internacionais para que o sistema integrado funcione de maneira adequada.

Em tese, o próprio mercado comum, depois de plenamente alcançado, pode seguir independentemente da existência de órgãos e instituições internacionais. É óbvio que a história da União Européia nos mostra o fortalecimento orgânico já antes do estabelecimento definitivo do Mercado Comum Europeu. Igualmente evidente, no entanto, que desde o início com a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca), em 1951, havia integração vertical ao lado da junção de mercados.

Ressalte-se, portanto, que a crença liberal nas vantagens das decisões tomadas no mercado frente a quaisquer outras sustenta uma forte argumentação no sentido de que a regulação pública conjuntural seria inadequada para orientar decisões econômicas. Portanto, a integração horizontal – qualquer que seja sua abrangência – prescinde de órgãos capazes de intervir nos rumos da economia. O máximo que se admite é a necessidade episódica de um concerto internacional, que pode ser intermediado por Organizações Internacionais, em apenas dois momentos: a) para a implementação e conclusão do processo integrativo; e b) para a correção de rumos ocasionada pelo protecionismo estatal.

A integração econômica vertical, entretanto, tem exigências bastante diversas e, portanto, jamais pode dispensar a presença de órgãos e instituições capazes de promover políticas econômicas.

Assim, a intrincada estrutura institucional da União Européia justifica-se pela ampla abrangência de sua regulação jurídica, assim como da necessidade de tratar dos temas econômicos de uma maneira imediata e eficaz. Destaque-se, aliás, a presença da supranacionalidade, que caracteriza as suas instituições, cujos regulamentos, diretivas e decisões são obrigatórios para todos os Estados-membros, assim como diretamente aplicáveis.

Embora a integração horizontal seja importantíssima para sedimentar os laços que fundamentam e justificam a vertical, é importante lembrar que a estruturação orgânica e institucional se deve principalmente a exigências regulatórias e políticas próprias da união econômica.

### 3 Mercosul: órgãos e normas

A partir da estrutura original, traçada pelo TA, o Mercosul desenvolveu sua estrutura orgânica e normativa a partir do Protocolo de Ouro Preto de 1994 (POP).

Passou o Mercosul, portanto, a contar com seis órgãos, três deles intergovernamentais, com capacidade decisória e que tomam as decisões por consenso:<sup>1</sup>

Conselho Mercado Comum (CMC), formado por autoridades de nível ministerial, que se manifesta por decisões obrigatórias para os Estados-partes (POP, Arts. 1.º, 4.º, 7.º e 9.º);

Grupo Mercado Comum (GMC), formado por representantes designados pelos governos, que se manifesta por resoluções obrigatórias para os Estados-partes (POP, arts. 1.º, 11 e 15);

Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), formada por representantes dos Estados, que se manifesta por diretrizes (obrigatórias para os Estados-partes) e propostas, além de considerar as reclamações apresentadas pelas seções nacionais da CCM (POP, arts. 1.º, 16, 20 e 21).

Os demais órgãos não produzem normas vinculantes, sendo dois deles – a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico-Social – consultivos e independentes dos governos estatais, que se manifestam por meio de recomendações. O outro – Secretaria Administrativa – cuida de questões de mero expediente, sem manifestação normativa.

Dessarte, o ordenamento jurídico do Mercosul é formalmente composto (POP, art. 41) pelas regras do TA e protocolos adicionais (direito originário) e das normas editadas pelos órgãos – decisões, resoluções e diretrizes (direito derivado). Quando necessária, a incorporação ao Direito interno deve ser feita conforme o procedimento de cada Estado (POP, art. 42).

Nesse sentido, as regras trabalhistas do Mercosul deverão ser incorporadas ao Direito brasileiro para que possam surtir eficácia perante as cortes nacionais, sendo o procedimento para a adoção do direito derivado equivalente ao do originário, ou seja, também as decisões, resoluções e diretrizes necessitam ser aprovadas por decreto legislativo e presidencial para que possam ter vigor na ordem jurídica brasileira.

<sup>1</sup> Intergovernamental é o órgão composto por representantes dos governos dos Estados-partes, com capacidade decisória, pois podem emitir regras obrigatórias para os Estados e decisões por consenso, pois, presentes todos os componentes, decide-se com a ausência de votos negativos.

Deve-se destacar, desde logo, que não há qualquer hierarquia entre as normas advindas do sistema do Mercosul e as do sistema da OIT, devendo ser aplicados, quando houver conflito entre essas, os critérios da especificidade e da posterioridade.

#### 4 Mercosul: história e ideologia

O Mercosul, embora esclareça o objetivo de chegar a um mercado comum (Tratado de Assunção, art. 1.º), constitui-se como uma união aduaneira imperfeita, pois há regimes especiais para alguns tipos de mercadorias, como automóveis e açúcar. Não há completa abolição de tarifas e tampouco alíquotas externas comuns.

Esta situação faz com que muitos afirmem a inidoneidade do Mercosul para alcançar o patamar pretendido com as instituições e instrumentos normativos disponíveis. Sem nos querermos deter aqui nesses aspectos, cabe lembrar que, de fato, até o momento tal possibilidade encontra-se relativamente distante.

Isso, porém, é coerente com os direcionamentos ideológicos originais e atuais do Mercosul, especialmente enquanto consistentes com o da política dos Países-membros: a organização nasceu sob a bandeira do neoliberalismo exacerbado de Collor e Menen, seguido de perto por Lacalle e Rodriguez e, sob as atuais lideranças, não chega a mudar de rumo, apesar de algumas concessões às áreas ditas sociais.

De qualquer forma, a ideologia orientadora do Mercosul parte da convicção na necessidade de promover prevalência do mercado como regulador da vida em sociedade, tomando por base a certeza em sua eficiência máxima. Em consequência, a economia passa a ofuscar a política e, de certa forma, a redemocratização dos Estados envolvidos perde o protagonismo para a luta contra a inflação. Os padrões econômicos capitalistas passam a ser preponderantes e a condução política sua humilde serva. Todas as decisões devem, em última instância, pertencer ao mercado, e a mediação política apenas tem sentido enquanto suporte da livre ação dos agentes privados.

A busca da eficiência do mercado, portanto, se consubstancia na saída do Estado da economia e, assim, a partir da liberalização, privatização e desregulamentação da economia.

A meta desenvolvimentista, gestada na Cepal e diretora dos processos integracionistas da Alalc e da Aladi, passa a ser vista como ultrapassada, principalmente a partir do fracasso do modelo de substituição de importações a partir de incentivos estatais, como investimento direto, investimento em infra-estrutura e protecionismo comercial.

No campo do Direito do Trabalho, portanto, a ideologia originária e atual do Mercosul tende às chamadas desregulamentação e flexibilização. Neste sentido, portanto, comprometendo de maneira importante a direção das reformas pretendidas no âmbito regional.

Assim, muitas vezes estará presente a retórica de que a integração econômica é fundamental para a sobrevivência e o desenvolvimento econômicos da região, acoplada à afirmação de que, para tanto, é necessário diminuir o rol e a importância dos direitos dos trabalhadores.

Deve-se, no entanto, estar alerta para a dimensão ideológica desta afirmação que, ao partir da crença que confere todos os poderes ao mercado, parece prescindir da dimensão política dos processos integracionistas, como se a participação do público estivesse historicamente superada. Atentar, portanto, para as dimensões vertical e pública da integração deve ser um ponto de partida fundamental para a discussão das questões laborais no Mercosul.

## **5 A garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores (Começar pelo começo)**

Sendo o Mercosul ainda uma união aduaneira imperfeita, predominando a integração em sentido horizontal, propostas, concernentes à uniformização ou mesmo harmonização da legislação laboral, não são efetivadas. No sentido inverso, o que se observa atualmente entre os países latino-americanos é um processo de desmonte do sistema de proteção ao trabalhador.

Os ordenamentos laborais dos países do Mercosul, com exceção do Uruguai, foram fundados na intensa regulação e limitação à negociação coletiva. A lei protecionista assegura ao Estado o papel majoritário na resolução dos conflitos decorrentes da relação capital-trabalho, resultando na rigidez formal do mercado de trabalho. Formal, já que o alto grau de ineficácia dessas normas possibilita a flexibilidade de fato, observada, por exemplo, no mercado informal e no grau de rotatividade dos trabalhadores.

Essa estrutura que, nos países pobres, ocupou o espaço do Estado social, também passa a ser questionada. O mesmo cenário de enfraquecimento do *welfare state* europeu é utilizado na América Latina: no aspecto político, o fim do medo de um modelo alternativo – o socialismo; no aspecto tecnológico, transformações que proporcionam grande rapidez na troca de informações e novas possibilidades para a produção; no aspecto econômico, a internacionalização do sistema financeiro e ruptura das limitações territoriais pelas empresas. As empresas se movimentam em busca de condições favoráveis e o país, interessado em atrair capital, nesse mercado global, deve seguir as novas regras do jogo, dentre as quais não se inclui um estatuto protetor do trabalho.

Nos limites do Mercosul, as alterações promovidas no ordenamento laboral de cada Estado-membro não se justificam pela necessidade de concorrência entre os próprios países integrantes do bloco. O baixo custo do trabalho como fator de atração de novos investimentos contrasta, sim, com a posição de países ricos, cujos ordenamentos, através da legislação ou da negociação, garantem um sistema de proteção laboral. No que concerne aos países do Mercosul, as condições de

trabalho não são contrastantes a ponto de a concorrência negativa vir a beneficiar um país em detrimento do outro. Notamos, no entanto, a mesma tendência de flexibilização de direitos trabalhistas como forma de inserção no comércio internacional, ou seja, compartilham os mesmos problemas, mas que concorrem entre si. A questão essencial, no que concerne ao Mercosul, não é a discussão acerca da proteção garantida em cada um dos ordenamentos trabalhistas nacionais, mas a constituição, devido às reformas flexibilizadoras de um mercado regional que oferece como vantagem na competição internacional o trabalho de baixo valor.

Se no âmbito nacional os países já iniciaram um processo de flexibilização das suas relações de trabalho, a mesma pergunta deve ser feita, no que concerne ao mercado regional: qual o espaço para a idéia de proteção à dignidade do trabalhador?

O debate, dessa maneira, desloca-se para o Direito Internacional Público do Trabalho, e, nesse ramo jurídico, já estão reconhecidos os direitos fundamentais dos trabalhadores.

### 5.1 Obstáculo à ratificação das normas de direitos fundamentais: a lei

O modelo inicial para a ação política e normativa dos países do Mercosul consistiria nas Convenções da OIT ratificadas pelos Estados-membros. Nesse sentido, a Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, adotada na 86.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1998, que estabelece condições mínimas de trabalho consoantes com a própria dignidade do trabalhador, constitui o marco mais importante. Conforme a Carta da OIT, esses direitos, mesmo expressos em convenções, devem ser respeitados a partir do momento no qual o país passa a integrar esta organização, ou seja,

[...] todos los miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios.<sup>2</sup>

Conforme decidido na Conferência, são direitos fundamentais dos trabalhadores: a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou escravo, a erradicação do trabalho infantil e a supressão de toda discriminação no emprego ou em qualquer ocupação. O intuito principal é a promoção das convenções que garantem esses direitos, com a previsão, inclusive, de um procedimento simplificado de ratificação.<sup>3</sup>

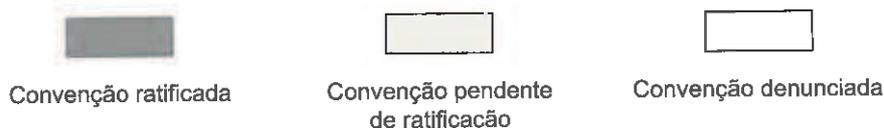
<sup>2</sup> Item 2, Declaração da OIT relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho.

<sup>3</sup> Conforme o item II do Anexo da Declaração, o procedimento quadrienal foi substituído por um seguimento anual que abrange as quatro áreas de princípio e direitos fundamentais.

A Declaração Social Laboral do Mercosul, adotada no dia 10 de dezembro de 1998, em Brasília, reconheceu os direitos fundamentais dos trabalhadores;<sup>4</sup> no entanto, apenas Uruguai e Argentina ratificaram todas as convenções que tratam dos direitos fundamentais, como se observa no quadro seguinte:

País	Liberdade sindical e negociação coletiva		Eliminação do trabalho forçado ou obrigatório		Eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação		Abolição do trabalho infantil	
	Conv. 87	Conv. 98	Conv. 29	Conv. 105	Conv. 100	Conv. 111	Conv. 138	Conv. 182
Argentina								
Brasil								
Paraguai								
Uruguai								

Fonte: OIT, 2001.



O Paraguai não ratificou a Convenção 138, que trata da idade mínima para o trabalho, apesar de sua lei nacional fixar a idade mínima de 15 anos para a constituição de uma relação de emprego, em razão da admissão de exceções, contrárias às disposições da norma internacional, que determina, em seu art. 2.º:

3. La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.

<sup>4</sup> Cf. arts. 1.º a 11 da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul.

4. No obstante las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, el miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años.<sup>5</sup>

Essas exceções permitem o trabalho a partir de 12 anos, desde que não seja perigoso para a saúde, vida ou moral da criança, conforme os arts. 119 e 120 do Código Laboral (Lei 213/93),<sup>6</sup> e, ainda, o trabalho autônomo, a partir dos 12 anos, de acordo com o art. 209 do Código do Menor (Lei 903/81).<sup>7</sup> Como não há nenhuma disposição constitucional, a mera alteração legislativa possibilitaria a ratificação da Convenção sobre a Idade Mínima.

O Brasil, mesmo não tendo ratificado a Convenção 138, em seu art. 7.º, XXXIII, da CF de 1988, estabelece como idade mínima para o trabalho 16 anos, exceto no caso da relação de aprendizagem, que pode iniciar-se aos 14 anos, não havendo, portanto, obstáculo formal para a ratificação dessa norma.

O direito fundamental à liberdade sindical, no entanto, enfrenta para o seu reconhecimento maiores obstáculos, especialmente no caso do ordenamento coletivo brasileiro. No quadro seguinte, pode se observar o tratamento constitucional dado ao princípio da liberdade sindical nos países integrantes do Mercosul:

Enquanto o direito do trabalho uruguaio<sup>8</sup> aproxima-se de um modelo de relações autônomas, as normas brasileiras conservam o fundamento corporativista, tendo a Constituição Federal de 1988 acolhido a unicidade sindical e a estrutura confederativa,<sup>9</sup> violando o princípio da liberdade sindical, contrariando as normas da Convenção 87 da OIT, que expressam:

(1) los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (art. 2.º), e (1) as organizaciones de trabajadores y de

<sup>5</sup> Art. 2.º da Convenção 138 da OIT.

<sup>6</sup> Art. 119. "Los menores que no hayan cumplido quince (15) años de edad no podrán trabajar en empresa industrial pública o privada o en sus dependencias, salvo lo establecido en el artículo siguiente."

Art. 120. "Los menores de (15) quince años pero mayores de (12) doce podrán trabajar en las empresas en las que estén ocupados preferentemente miembros de la familia del empleador, siempre que por la naturaleza del trabajo o por las condiciones en las que se efectúe no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores. Exceptúase también el trabajo en escuelas profesionales, ya sean públicas o privadas, siempre que se realice con fines de formación profesional y sea aprobado y vigilado por la autoridad competente."

<sup>7</sup> Art. 209. "Es trabajador independiente el menor que sin relación de dependencia o subordinación se dedique a actividades lucrativas por cuenta propia, aún cuando lo hiciera bajo el control de sus padres, tutores o guardadores", mediante

<sup>8</sup> "Art. 57. La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica." Constituição da República de 1967.

<sup>9</sup> "Art. 8.º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município;

[...]

IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independente da contribuição prevista em lei." Constituição Federal de 1988.

empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores (art. 5.º).

País	Normas constitucionais – Liberdade sindical
Argentina	"Art. 14 bis. El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial."
Brasil	"Art. 8.º. É livre a associação profissional ou sindical observado o seguinte: I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao poder público a interferência e a intervenção na organização sindical; II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município."
Paraguai	"Art. 96. De la libertad sindical. Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Policiales. Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato. Para el reconocimiento de un sindicato, bastará con la inscripción del mismo en el órgano administrativo competente. En la elección de las autoridades y en el funcionamiento de los sindicatos se observarán las prácticas democráticas establecidas en la ley, la cual garantizará también la estabilidad del dirigente sindical."
Uruguai	"Art. 57. La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica."

A ratificação dessa Convenção apresenta maior dificuldade na medida em que exige a reforma constitucional do art. 8.º, II e IV, possibilitando que os trabalhadores se organizem de acordo com seus próprios interesses, fazendo desaparecer a figura do sindicato da categoria. A liberdade sindical não pressupõe a pluralidade sindical, facilitando inclusive a unidade sindical, uma vez que, mesmo existindo sindicatos minoritários, a adesão dos trabalhadores configuraria sindicatos de fato representativos. Nesse ponto, a unidade contrapõe-se à unicidade, que seria a unidade imposta por lei, violadora do princípio da liberdade sindical. Da mesma forma, os sindicatos poderiam se organizar livremente sem as limitações impostas pelo sistema confederativo, inclusive alcançando níveis de representação mais altos, abrangendo profissões distintas, como é o caso das centrais sindicais, não reconhecidas no nosso modelo corporativista. Por último, contrário à Convenção 87, o imposto sindical, justificado apenas pela existência do sindicato representante de categoria, por estar previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, exige apenas reforma legislativa.

Conclui-se assim que, no aspecto normativo, principalmente o direito à liberdade sindical encontra-se limitado no Brasil.

## 5.2 Obstáculo à efetivação das normas de direitos fundamentais: a flexibilização

Por certo, da análise formal da aplicabilidade dos direitos fundamentais no âmbito do Mercosul surge um panorama bem mais otimista que do exame das condições de fato enfrentadas pelos trabalhadores desses países. As principais propostas de alteração do direito do trabalho, no entanto, não tratam dos direitos fundamentais. Por certo, nenhum dos princípios da OIT é contestado, ou seja, o trabalho forçado, o trabalho infantil, a desigualdade e mesmo a liberdade sindical são valores já consolidados, ao menos, no discurso acerca do trabalho. Essa situação é certamente resultado do longo processo de elevação do trabalho, de um castigo à forma de realização plena da vida, através, dentre outros meios, do direito. As transformações tratam das condições de trabalho garantidas em uma relação de emprego: duração do contrato, jornada de trabalho, remuneração, férias dentre outras.

O estabelecimento das condições de um contrato de trabalho pode ocorrer por meio da lei ou da negociação coletiva. Os Estados sociais buscaram um equilíbrio entre o reconhecimento da negociação coletiva e a regulação estatal; no entanto, em alguns países, especialmente aqueles sem grandes tradições democráticas, a garantia legal substituiu e limitou a autonomia dos atores sociais. De uma forma ou da outra, esse modelo vem sofrendo críticas daqueles que apontam sua extrema rigidez, contraditória com as necessidades de rapidez e mudança dos modelos produtivos eficientes. A ordem do dia é adaptação e o Direito é, usualmente, lento.

As alterações no Direito do Trabalho, dessa forma, são pautadas pela multiplicidade das formas de contratos de trabalho, de jornadas, de remunerações. A negociação entre os próprios atores sociais, coletiva ou não, irá determinando quais as melhores opções de acordo com o cenário econômico do momento. Preserva-se a autonomia do trabalhador e a competitividade da empresa, além de ser – a descaracterização da relação típica de trabalho – uma forma de combater o desemprego: *mais trabalho, mesmo que com menos emprego*.

Limitando-se ao Brasil, ao largo da extensa regulação do trabalho, inclusive com a garantia constitucional, o mercado de trabalho caracteriza-se pela informalidade, alta rotatividade e heterogeneidade.<sup>10</sup> Não obstante, triunfam teses defensoras da desregulamentação do trabalho como meio de dotar a produção de maior flexibilidade, compreendendo-se essa como o processo pelo qual as condições de

<sup>10</sup> Conforme análise de Gerhard Reinecke (1999, p. 125) dos dados da PNDA para o ano de 1995, "(e) entre aqueles com menos de um ano de educação formal, o trabalho por conta própria responde por quase um terço do emprego, e a falta de emprego assalariado sem carteira (18%) é tão elevada quanto o emprego assalariado com carteira (20%). Em contraste, entre trabalhadores com nível de educação mais elevado, os servidores civis e os empregados assalariados com carteira são responsáveis por mais de 60% do emprego total".

trabalho são adaptadas às necessidades empresariais, usualmente pela prevalência da norma negociada em relação à norma estatal. Já é discutida, atualmente, a tese da prevalência da negociação em relação à lei, a partir da interpretação do art. 7.º da CF de 1988 que, ao permitir, em seu inc. VI, a flexibilidade salarial (sendo o salário, conforme essa concepção como a mais importante condição de trabalho), permitiria a flexibilidade de todas as demais condições de trabalho – *quem pode o mais, pode o menos*. Correspondendo também essa idéia ao reconhecimento do direito à negociação coletiva pelo art. 8.º da Lei Magna. De acordo com a técnica legislativa, no entanto, a disposição de um inciso é excepcional, sendo geral apenas o que se determina no *caput* do artigo, que, no caso, determina que as condições previstas no art. 7.º não excluem outras, via negociação coletiva, desde que e tão-somente visem à melhoria da condição social do trabalhador. A flexibilização do direito do trabalho brasileiro apenas poderia efetivar-se com a alteração constitucional desse artigo, o que já é matéria de estudo do Ministério do Trabalho.

Dessa forma, o Brasil vem iniciando seu rol de reformas pela lei, optando alterações tópicas do ordenamento laboral, tais quais a criação de um novo contrato por tempo determinado, não mais condicionado pelos requisitos estabelecidos na Consolidação das Leis do Trabalho, a suspensão do contrato de trabalho, o banco de horas, a jornada parcial, a terceirização. Esse modelo proposto, no entanto, possui limitações, dentre as quais mais interessa ao desenvolvimento desse artigo a precarização extrema das relações de trabalho (principalmente em países que não chegaram a desenvolver um sistema efetivo de proteção antes do advento das idéias neoliberais), importando inclusive no desrespeito a direitos fundamentais.

Juntamente com o desemprego e as transformações dos modelos produtivos, quando se trata de discutir a crise do direito do trabalho, um dos fatores mais ressaltados é a necessidade de maior competitividade dos Estados no mercado internacional. Isentando-se da discussão acerca da coerência em se considerar um Estado competitivo, interessa aos juslaboralistas questionar em que medida a manutenção de princípios básicos a respeito do trabalho torna-se prejudicial para a inserção do país na ordem internacional. Se, internamente, há a forte tendência à flexibilização, o que se pode esperar do Mercosul, quando não há ainda a maturidade política, tampouco meios institucionais, para se garantir condições dignas de trabalho?

## 6 Conclusões

A Declaração Social de 1989 adotada pelos países do Mercosul, como já ressaltado, traz um amplo reconhecimento dos direitos fundamentais dos trabalhadores, no que concerne à liberdade sindical, negociação coletiva, greve, proibição do trabalho forçado, proteção especial às crianças e adolescentes, proibição da discriminação, e igualdade efetiva de direitos – essas são as normas que

devem reger as relações de trabalho no Mercosul.<sup>11</sup> O art. 20 da Declaração trata do processo de efetivação dos direitos, prevendo a instituição de uma Comissão Social Laboral, “[...] órgão tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter promocional y no sancionador, dotado de instancias nacionales y regional, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento”.<sup>12</sup> Esta comissão possui como principais atribuições o exame dos relatórios anuais<sup>13</sup> enviados pelos Estados-membros, que tratam da violação dos direitos fundamentais, e a elaboração de análises acerca de cada situação nacional, além do desenvolvimento de programas de ação no intuito de promover a efetivação desses direitos.

Apesar de constituir essa Carta Social um avanço na posição do bloco a respeito da questão trabalhista, e ressaltando-se o benefício do efetivo funcionamento de um órgão regional de controle e promoção dos direitos fundamentais, como a Comissão Social, o art. 25 traz uma disposição que revela a questão subjacente e que torna, atualmente, o discurso relativo às condições mínimas mundiais de trabalho ainda mais frágil. Determina o art. 25 da Declaração Social:

Art. 25º. Los Estados-partes resaltan que esta Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán ser invocados ni utilizados para otros fines que los previstos en ella, vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

Essa norma busca dissociar a garantia de direitos trabalhistas do comércio internacional, quando é exatamente a tentativa de evitar que o trabalho continue sendo considerado somente um fator de custo na produção um dos fundamentos da atuação da OIT. Diante da recusa da OMC em participar desse debate, a OIT vem sendo o organismo internacional mais atuante nesse sentido, no entanto, faltam-lhe instrumentos suficientes para garantir o cumprimento de suas disposições, quando a possibilidade de um país se tornar comercialmente atrativo, especialmente um país pobre, passa pela fragilidade do seu sistema de proteção laboral e pela não-interferência do Estado nessa matéria.

Já se tornaram usuais, nesse mercado global, denúncias de utilização abusiva do trabalho por empresas mundialmente conhecidas em países pobres, que, diferentemente do seu país de origem ou daqueles que significam um mercado consumidor, se omitem diante da questão trabalhista. Essa omissão constitui o principal atrativo que esses países exercem no cenário internacional.

<sup>11</sup> Cf. “Art. 20. Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos fundamentales inscritos en esta Declaración y a promover su aplicación en conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y los convenios y acuerdos colectivos.” Declaração Social Laboral do Mercosul.

<sup>12</sup> Art. 20 da Declaração Social Laboral do Mercosul.

<sup>13</sup> Cf. “Art. 23. Los Estados Partes deberán elaborar, por intermedio de sus Ministros de Trabajo y en consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, memorias anuales, conteniendo:

a) la reseña de las alteraciones ocurridas en la legislación o en la práctica nacional, relativas a la implementación de los enunciados de esta Declaración y

b) la reseña de los avances realizados en la promoción de esta Declaración y de las dificultades enfrentadas en su aplicación”. Declaração Social Laboral do Mercosul.

O vínculo entre direitos humanos e comércio internacional residiria na ligação cada vez mais perceptível entre as vantagens comparativas em matéria comercial e as discrepâncias de regimes trabalhistas entre os países, muitas das quais resultam da violação de direitos constantes de tratados e convenções internacionais, esclarece o professor Alberto do Amaral Júnior (1999, p. 123).

O receio dos países em desenvolvimento, prossegue o professor, é de que o cumprimento de condições básicas para o trabalho se torne uma exigência comercial, favorecendo “[...] o protecionismo, afetando as exportações dos países em desenvolvimento”.

No debate acerca do papel a ser exercido pelo Mercosul na regulação do trabalho, ultrapassando-se a análise das reformas tópicas na legislação e do tratamento interno dado ao desemprego, pode-se vislumbrar com maior clareza que a inserção na ordem internacional de seus Países-membros favorece a flexibilização e desregulamentação de direitos trabalhistas como forma de adaptação a exigências internacionais mais que como produto de uma discussão nacional, excluindo a efetiva garantia de condições mínimas de trabalho.

## Referências

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: o ressurgimento do protecionismo. *Revista da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. Porto Alegre: Síntese, 1999. vol. 1.
- BATISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CASELLA, Paulo Borba (Orgs.). *Mercosul: das negociações à implantação*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998.
- CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Mercosul: integração regional e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes (Coord.). *Temas de integração com enfoques no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1997. vol. I.
- REINECKE, Gerhard. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*. Brasília, OIT e MTE. São Paulo: Ed. 34, 1999.

