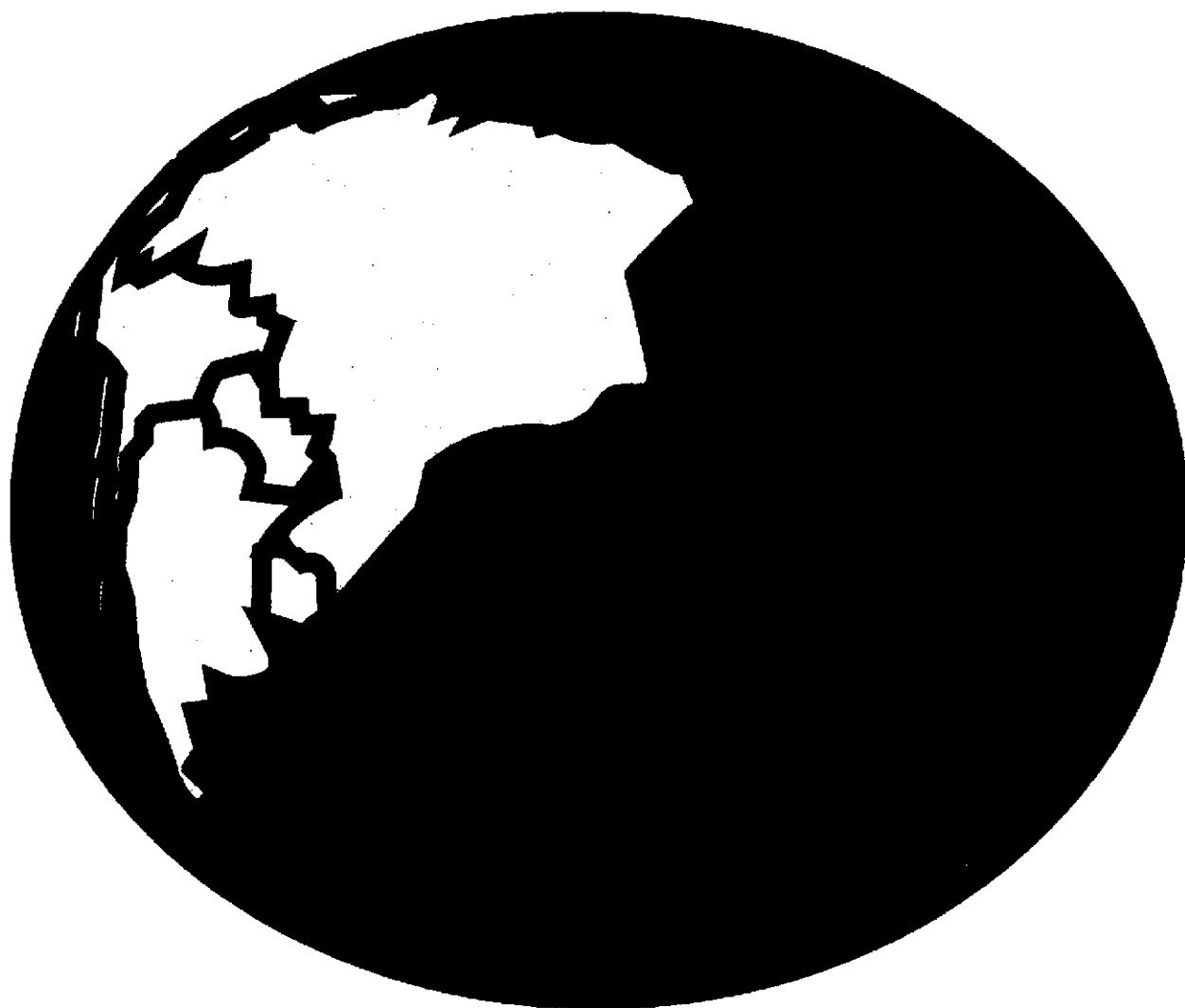


serie

Documentos Sindicales del Mercosur



Proyecto de Cooperación Fundación Friedrich Ebert
Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

C 02 - 00146



REPRESENTA TÉCNICA



COORDINADORA DE
CENTRALES SINDICALES
DEL CONO SUR
CON APOYO DE ORF- CIGEL

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO NO MERCOSUL

Ericson Crivelli



C 02 - 00146

1. INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL

Aplicação e as consequências jurídicas que podem advir para o processo de integração econômica no que diz respeito a sua dimensão social. Ao se referir a dimensão social neste texto, estar-se-á referindo exclusivamente a criação de normas trabalhistas.

Todo o trabalho irá gravitar em torno da análise dessa Declaração, instrumento jurídico recém agregado aos marcos jurídicos do processo de integração regional. Qual é a sua eficácia jurídica ? Qual a relação da Declaração Sociolaboral e dos seus institutos jurídicos com os demais tratados do Mercosul e com os tratados internacionais de Direitos Humanos e Direito do Trabalho ? Qual a sua relação com a institucionalidade do Mercosul ? A intenção não é esgotar o tema, tarefa impossível nos limites deste trabalho, mas apenas iniciar um debate teórico.

2. PRELIMINARES HISTÓRICAS E JURÍDICAS A INTRODUÇÃO DE NORMAS TRABALHISTAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Em 10 dezembro de 1998 os Estados partes, pelos seus respectivos Presidentes das Repúblicas, celebraram uma Declaração Sociolaboral do Mercosul. Essa Declaração, tratado de direito internacional público, criou, entre outras novidades jurídicas e políticas, no âmbito de integração econômica do Mercado Comum do Sul, a Comissão Sociolaboral do Mercosul. A Declaração atribuiu a esta Comissão, entre outras competências funcionais, a de auxiliar o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão que, como se sabe, exerce as funções executivas neste processo de integração econômica regional.

Além das funções gerais que lhe competirão como auxiliar do GMC, a Declaração atribuiu a Comissão Sociolaboral, no seu artigo 22, o papel de proponente do seu próprio Regulamento e o das Comissões Nacionais para posterior apreciação e aprovação do GMC. No último mês de Dezembro, essa Comissão reuniu-se na cidade de Florianópolis, onde concluiu a segunda etapa do seu processo de regulamentação, como previu o mencionado artigo 22. Foi aprovado por consenso de todos os setores, a proposta de Regulamento das suas seções nacionais que funcionarão, simultaneamente, na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Apresentado à apreciação na última reunião do GMC, em 14 e 15 de dezembro, quando encerrará a presidência pró-tempore do Brasil, o documento foi aprovado.

Este trabalho de regulamentação complementou a sua primeira etapa, que já havia sido concluída em março de 2000, na rodada de reuniões ocorrida na cidade de Buenos Aires, onde foi aprovado o Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral Regional do Mercosul. A primeira etapa do processo de auto-regulamentação da Comissão regional, foi aprovada na última reunião do GMC sob a presidência pró-tempore da Argentina, ocorrida em junho de 2000, concluindo o processo de institucionalização da instância regional.

O evento reveste-se de importante significado para os setores sociais, sobretudo porque irá dotar o processo de integração econômica do Cone Sul, de uma dimensão social em sua institucionalidade. Este fato, no entanto, em função da sua novidade, ainda é quase desconhecido dos empresários, trabalhadores, sindicatos, instituições judiciais e mesmo órgãos governamentais nos quatro países que integram o bloco regional. Curiosamente, o governo brasileiro, que foi um dos seus principais artífices, uma vez que a Declaração foi aprovada sob sua penúltima presidência pró-tempore (1998) e a Regulamentação concluída na última presidência (2000), não tem dado, seja no âmbito interno ou nos fóruns internacionais, a devida divulgação. Não foi sequer objeto de menção no discurso anual que o titular da pasta do Trabalho faz nas Conferências Internacionais do Trabalho em Genebra.

Iremos, a seguir, como primeiro aspecto a ser analisado, tentar localizar a sua adoção em meio ao processo que levou à adoção da Declaração Sociolaboral. No momento subsequente, analisaremos a Declaração Sociolaboral sob vários ângulos distintos. Primeiramente, apontaremos o seu relacionamento com o

Direito Internacional; a seguir com o ordenamento jurídico brasileiro. Após estas considerações, nosso enfoque se dará sobre a institucionalidade do Mercosul e, por fim, iremos expor os modos de funcionamento sugeridos nas suas normas, bem como todas as suas decorrências. Assim, pretendemos proporcionar uma compreensão de como deverá operar a eficácia deste tratado internacional de Direito do Trabalho em interpretação conjunta com os demais tratados a que estão obrigados os Estados integrantes do Mercosul.

2.1. Os antecedentes da Declaração Sóciolaboral do Mercosul.

O bloco regional formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai objetivava, desde o início, quase que exclusivamente a integração econômica desses quatro países. Não é por outro motivo, que a única menção feita no Tratado de Assunção de 1991, documento de Direito Internacional Público inaugural do bloco de integração, foi tênue. Tal constatação pode ser observada em seu preâmbulo, ao propugnar 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" (Senado Federal, 1996: 06).

Apesar desse enunciado genérico, não havia, como ainda não há, um objetivo definido e claro de revestir-se o processo de integração econômica com padrões sociais simétricos segundo um *standard* de justiça social, a semelhança do que se assistido na União Européia. O próprio modo como os Estados parceiros têm formulado suas inserções no denominado processo de globalização econômica e como vêem o modo e o papel das suas realidades sócias como vantagens competitivas, estão a sugerir isso. Vários fatores, no entanto, contribuíram para que essa quase indiferença inicial fosse abandonada e que os parceiros passassem a buscar construir o que se tem denominado nas negociações regionais como sendo a dimensão social do Mercosul.

As entidades empresariais e as centrais sindicais de trabalhadores dos quatro países, souberam dar visibilidade às suas reivindicações em diversos momentos políticos importantes do processo política da integração regional. De outro lado, diversos fatores ocorridos no plano internacional na última década contribuíram para que as lideranças políticas a frente dos governos nos quatro países passassem a considerar a necessidade de constituir-se um padrão trabalhista para a integração regional¹.

¹ Recorde-se, no entanto, que no âmbito das relações comerciais, a origem do tema da necessidade de adoção de um padrão trabalhista associado ao comércio internacional foi tratado pela primeira vez na Carta de Havana que propunha, entre outras coisas, a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), como corolário das instituições internacionais propostas em *Bretton Woods*. No âmbito do GATT, o tema voltou nas rodadas de Tóquio (1973-1979), Uruguai (1986-1994) e nas Conferências Ministeriais de Marrakesh (1994), Cingapura (1996) e, por último, em Seattle (1999). Nestes últimos eventos a proposição apareceu, muitas vezes, expressamente como sendo a de inclusão de uma cláusula social nos tratados internacionais de comércio. Além da proposta de cláusula social, o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentou a sugestão de adoção do selo social (OIT, 1997:32). Em consequência dos debates travados na reunião ministerial da OMC em Cingapura, - que havia afastado o tema como impróprio a esta organização e o remetendo à OIT - a OIT adotou, em 1998, a Declaração de Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho.

Aqui, abre-se um breve parêntese para destacar que a denominada dimensão social restringe-se a participação de associações empresariais, sindicatos e centrais sindicais à constituição de uma normatização apenas de caráter trabalhista. Até as próprias centrais sindicais e sua Coordenadora do Cone Sul passaram a abandonar a expressão social para qualificar as reivindicações estritamente trabalhistas no âmbito do Mercosul. O termo passou, agora, a incorporar a idéia, ainda difusa, de uma regulamentação que vai além das relações de emprego e conota também a inclusão de consumidores, trabalhadores por conta própria e novos interesses sociais no processo de integração econômica².

Do ponto de vista jurídico dos tratados do Mercosul, a dimensão social mereceu uma pálida menção inicial no preâmbulo do Tratado de Assunção, que passou, então, a ser o fundamento jurídico que os Estados-partes e os atores sociais passaram a utilizar para fazer avançar uma moldura jurídica no campo trabalhista. De outro lado, recorda-se que a teoria econômica, que é sempre evocada nas discussões jurídicas sobre processos de integração, já havia consagrado o entendimento teórico segundo o qual na construção de um mercado comum ficaria assegurado a livre circulação dos fatores de produção e prestação de serviços. Estes fatores seriam o trabalho e o capital (Lopes Porto, 2001: 214, 307; Aquino, 1998: 224). A intenção de constituir um mercado comum está estabelecido expressamente no *caput* do artigo 1 do Tratado de Assunção (TA):

“Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de Dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os os países,(...)” (Senado Federal, 1996: 06)

Portanto, a interpretação integrada que se deve fazer do preâmbulo e artigo primeiro do TA é que a integração econômica dos Estados Partes se fará, entre outros fatores produtivos, caso cumpra-se o desiderato de constituir um mercado comum, com a livre circulação da mão-de-obra e objetivará o desenvolvimento com justiça social³. A livre circulação da mão-de-obra baseia-se juridicamente no princípio da não discriminação com base na

² Malgrado o esforço de inclusão de outros setores, até o presente momento só registrou-se participação esporádica de entidades de defesa de consumidores e de outras áreas no Fórum Consultivo Econômico e Social.

³ Quanto a objetivo e finalidade de constituição de um mercado comum, Seitenfus observa que “o Mercosul - ao ser esboçado pelo Tratado de Assunção - mescla três distintas situações de aproximação econômica entre países, segundo a teoria da integração. Em primeiro lugar, refere-se a construção de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) na região, tal como indica a eliminação das tarifas alfandegárias e não alfandegárias. Em um segundo momento, ambiciona sustentar uma política comercial externa unificada, com relação a outros países, estabelecendo uma Tarifa Externa Comum (TEC), o que caracteriza uma União Aduaneira. Finalmente, objetiva alcançar o patamar superior e derradeiro, da formação de todo o Mercado Comum, com a livre circulação dos bens, do capital, do trabalho e do conhecimento”. Cf. Ricardo Seitenfus, Manual das Organizações Internacionais, Porto Alegre, Livraria Editora do Advogado, 1997, pp. 215-216.

origem nacional. Gianni Arrigo, especialista em normas comunitárias europeias de direito do trabalho, aponta o princípio da não discriminação com base na nacionalidade como sendo o fundamento jurídica que permitiu o desenvolvimento do direito à livre circulação dentro do espaço econômico europeu⁴. O princípio foi também introduzido no artigo 1. da Declaração Sociolaboral do Mercosul.

O desenvolvimento com justiça social é o segundo *standard* a ser observado, como previu o preâmbulo do TA. Decorre, portanto, que estes são princípios éticos fundamentais que devem orientar o processo de integração econômica. A livre competição, que é objetivada pela integração dos Estados Partes, não poderá levar a um processo econômico em que se venha usar baixos padrões sociais como vantagem competitiva – o chamado *dumping* social (OIT, 1999: 21) -, se a justiça social é um dos princípios a ser observado neste processo. A livre circulação de trabalhadores traz à agenda regional, sem dúvida, uma miríade de problemas jurídicos com evidente natureza social.

2.2. Evolução institucional da temática trabalhista no processo de integração do Mercosul.

Em 9 de maio de 1991, logo após a assinatura do Tratado de Assunção, os Ministros do Trabalho dos quatro países emitiram, após reunião em Montevideu, uma Declaração que contém três aspectos básicos: primeiro, a necessidade de melhorar as condições de trabalho nos países integrantes do bloco; segundo, apresenta a proposta de criação de um subgrupo de trabalho a se encarregar do assunto; terceiro, apresenta a necessidade do bloco estudar a possibilidade de vir adotar uma Carta Social. Ainda em 1991, o Grupo Mercado Comum criou, por meio de sua resolução nº 11/91, o subgrupo 11, encarregado dos assuntos trabalhistas, entre os diversos sub-grupos temáticos constituídos para auxiliar o Grupo Mercado Comum. Este subgrupo constituiu-se na primeira instituição voltada para assuntos laborais no Mercosul.

Em 17 de dezembro de 1994 foi assinado, pelos quatro países integrantes do bloco econômico, o Protocolo de Ouro Preto, protocolo adicional ao Tratado de Assunção, no qual ficou definida a estrutura institucional do Mercosul. O referido Protocolo, que é também um tratado no sentido estrito do termo, definiu no seu artigo 34 a personalidade jurídica de direito internacional público do Mercosul. Este tratado criou ainda uma nova instituição no âmbito das relações sociais, em sentido mais amplo que o atribuído ao subgrupo 11, o Fórum Consultivo Econômico-Social. Este órgão exerce um papel consultivo do Grupo Mercado Comum. A interpretação de que esse órgão, associado a Comissão Parlamentar Conjunta – também criado na ação institucionalizadora do Protocolo de Ouro Preto, deveriam constituir o espaço social do processo de

⁴ Arrigo recorda que estão protegidos pelo princípio da livre circulação, ainda, o direito de estabelecimento, a livre prestação de serviço e o mútuo reconhecimento de títulos de diplomas. Cf. de Ginni Arrigo, *Il Diritto Del Lavoro dell'Unione Europea*, volume I, Milão, Giuffrè Editora, 1998, pp. 272-295.

integração econômica, ficou cristalizada com a Decisão nº 9/95 do Conselho Mercado Comum (OIT, 1999: 24).

O subgrupo nº 11 funcionou até dezembro de 1994, quando houve a celebração do Protocolo de Ouro Preto. Esse tratado pôs fim ao processo de transição, que se iniciara com o Tratado de Assunção, criando os órgãos permanentes do Mercosul. Assim, com o novo tratado o subgrupo 11 deixou de existir e suas funções foram assumidas pelo subgrupo 10, encarregado de "Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social" por meio da Resolução nº 90/95 do Grupo Mercado Comum (OIT, 1999: 26). Entre as tarefas atribuídas a esse novo subgrupo, devemos destacar entre as mais importantes, a criação de um Observatório Social, a de um Nomenclador Trabalhista do Mercosul, de um sistema de certificação ocupacional, elaboração negociada de uma lista de Convenções internacionais de trabalho e de direitos humanos a serem ratificadas pelos países do bloco econômico⁵.

As discussões em torno da legislação previdenciária, por sua vez, produziram o Acordo Multilateral de Seguridade Social, assinado em dezembro de 1997, porém ainda não aprovado no Congresso Nacional brasileiro e de outros Estados Partes. O quadro de Convenções e Pactos internacionais de direitos humanos e trabalhistas ratificadas pelos quatro países, apesar de não adotada a lista obrigatória, avançou consideravelmente, sobretudo em relação a Argentina, Brasil e Paraguai. O Uruguai já apresentava, desde o início das discussões travadas neste subgrupo de trabalho, um número alto de Convenções da OIT ratificadas.

O crescimento do número de tratados, constituiu-se em passo importante, porque harmonizou, em certa medida, a responsabilidade internacional dos quatro países nesta matéria, de um lado, e de outro, deu alguns passos a mais, somado-se aos já mencionados, no sentido de uma futura harmonização das legislações trabalhistas nacionais. Este processo de harmonização encontra, evidentemente, diversos obstáculos jurídicos e políticos que, entretanto, não serão objetos de nossa consideração.

O trabalho mais significativo deste subgrupo, segundo entendemos, foi a elaboração do projeto de Declaração Sociolaboral do Mercosul. A quinta reunião do subgrupo 10 constituiu, *ad referendum* do GMC, uma Comissão *Ad Hoc* para analisar as diversas propostas e alcançar um projeto de consenso entre os diversos setores sociais e países representados. Foi nesta Comissão que se elaborou o projeto de consenso, posteriormente também aprovado na plenária do subgrupo 10 e elevado a aprovação na reunião do GMC e cúpula presidencial que encerrou a presidência pró-tempore do Brasil em dezembro de 1998.

Uma vez aprovada a Declaração Sociolaboral do Mercosul, e concluído o processo de transição destinado a regulamentação dos órgãos de controle por ela criados, trata-se agora de colocar em funcionamento o seu conteúdo

⁵ Destas decisões, a única que não chegou a ser adotada como Resolução pelo GMC, foi a lista de Convenções Internacionais do Trabalho e de Tratados de Direitos Humanos.

normativo. Existem dúvidas sobre a sua relação com a institucionalidade Mercosul, a natureza jurídica das decisões que deverão proferir os órgãos de controle no curso de sua aplicação. Estes e outros aspectos jurídicos serão objeto de nossa investigação, e deles iremos nos ocupar mais detidamente nos pontos a seguir.

3. DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL: A SUA VIGÊNCIA E APLICAÇÃO.

A partir deste ponto iremos atacar os aspectos principais deste trabalho. Num primeiro momento iremos descrever o conteúdo formal da Declaração Sociolaboral do Mercosul e sua classificação. Em seguida, iremos abordar sua vigência a partir da óptica do direito interno brasileiro. Após o que faremos uma análise da vigência frente aos órgãos do Mercosul, a natureza e eficácia dos seus atos. E, por fim, a aplicação dos mecanismos de controle previstos no instrumento à luz do seu conteúdo normativo e dos tratados internacionais aos quais também estão obrigados os Estados membros do bloco regional Mercosul.

3.1. A Declaração Sociolaboral e o Direito Internacional Público.

Antes de avançarmos na definição da Declaração Sociolaboral do Mercosul, convém que seja descrito seu conteúdo formal. A Declaração é um documento introduzido por um preâmbulo seguido de um dispositivo que contém 25 artigos. O preâmbulo é formado por dez considerandos que remetem o instrumento aos princípios do processo de integração econômica do Mercosul e aos de relações internacionais. Quatro desses referem-se diretamente às convenções internacionais de direito do trabalho e aos tratados de direitos humanos, como uma superestrutura de direito regional e internacional a que estão obrigados os Estados que firmarem a Declaração Sociolaboral.

O preâmbulo da Declaração Sociolaboral compõe o todo que forma este instrumento. Este entendimento está claro na doutrina e é fundamental à análise que iremos fazer da aplicabilidade deste instrumento. Segue-se, como foi dito, o texto normativo ou dispositivo, que assegura um conjunto de 19 normas trabalhistas. Todas normas de direito individual e coletivo. A essas normas, seguem-se quatro artigos que podem ser designados como de acompanhamento – *follow up* - do instrumento negociado e assinado pelos Estados integrantes do bloco. Há, ainda, uma norma geral, de evidente inspiração no acordo trabalhista paralelo do NAFTA, que impõe sua auto-revisão após dois anos de sua celebração⁶.

Esse instrumento constitui-se um acordo internacional celebrado pelos Estados-partes do bloco de integração econômica Mercosul, regido pelo direito internacional público. Esta, aliás, é a interpretação que se pode abstrair da definição que se lê na letra "a" do artigo 1. da Convenção de Viena sobre o

⁶ Embora a Declaração tenha sido adotada pelos Estados-parte em Dezembro de 1998, após alguma controvérsia, a Comissão Sociolaboral adotou um Entendimento, com caráter normativo, porque foi posteriormente aprovado pelo GMC, que o prazo aludido no artigo 24 considera-se em curso após a sua completa autoregamentação. O Regulamento Interno das seções nacionais da Comissão Sociolaboral, último ato deste processo de autoregamentação, foi concluído em Dezembro de 2000, no término da presidência pró-tempore do Paraguai e aprovado pela reunião do GMC. Portanto, o processo de revisão da Declaração Sociolaboral deverá iniciar-se após a primeira quinzena de Dezembro de 2002, quando se iniciará mais uma presidência pró-tempore do Paraguai. Cf. a este respeito a Ata da XII Reunião da Comissão Sociolaboral.

Direito dos Tratados. Esta Convenção, apesar de não ter sido ratificada por alguns dos países integrantes do bloco econômico, é reconhecida internacionalmente como fonte de direito costumeiro e como tal deve ser aplicada e observada pelo Brasil e demais Estados integrantes do Mercosul. Esse tratado, espécie de tratado dos tratados, prevê ainda, expressamente no seu artigo 5., a sua aplicação aos tratados constitutivos de organizações internacionais, que é o caso dos tratados constitutivos do Mercosul. Logo, podemos concluir que a Declaração Sociolaboral é um tratado à luz deste *standard* de direito internacional ao qual fizemos menção.

Decorre desta compreensão que a Declaração é fonte de direito material e formal. Constitui, sob o aspecto estritamente formal, num tratado multilateral, porque celebrado por mais de dois Estados. Quanto ao aspecto material, é um tratado-lei, porque estabelece normas gerais e impessoais, ou seja, não voltadas diretamente à aplicação diferida em um ou mais Estados. Um outro aspecto formal que convém se destacar neste momento de nossa análise, é que se trata de um tratado fechado, uma vez que não tem uma cláusula de adesão. O fato de ser um tratado integrado e complementar ao processo de integração regional, retira de si a possibilidade de receber adesões, isoladamente da adesão aos tratados constitutivos deste processo. Esta conclusão afasta, como era até recentemente cogitada, a adesão do Chile só a Declaração Sociolaboral. Esse país terá que continuar figurando como observador junto a CSL.

Esta compreensão, a da natureza jurídica da Declaração Sociolaboral como sendo um tratado, não será, devemos advertir, pacífica na doutrina. Este é um dos aspectos sobre os quais este trabalho irá divergir de outros enfoques. Os adeptos da escola voluntarista do direito internacional público poderão objetar quanto a ratificação de um tratado se constitui em um ato-condição para a sua validade jurídica nas ordens internacional e nacional. É bem verdade que a tradição impunha a aplicação da ratificação. A doutrina e jurisprudência mais recentes, no entanto, têm enxergado de forma mais flexível esta exigência formal (Mello: 1994, 193). A mesma supracitada Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, espelhando essa tendência moderna do Direito Internacional Público, acolhe a exigência da confirmação posterior do consentimento, apenas quando o tratado expressamente assim dispõe. Vejamos como o seu texto se refere a este respeito.

"Art. 14 – Consentimento em obrigar-se por um tratado manifestado pela ratificação, aceitação ou aprovação:

1. O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela ratificação:

a) quando o tratado assim dispõe expressamente;"

O Tratado de Assunção de 1991 (TA), o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias de 1991 (PB) e o Protocolo de Ouro Preto de 1994 (POP), são os tratados que compõem o travejamento institucional e jurídico do processo de integração econômica dos países integrantes do bloco. Todos esses tratados prevêem a exigência formal do ato de ratificação dos Estados-partes

do Mercosul que os celebraram. Assim o fez o TA no seu artigo 19, o PB no artigo 33 e o POP no seu artigo 48.

A Declaração Sociolaboral do Mercosul não previu a sua ratificação expressamente, portanto, à luz da doutrina que foi acolhida no artigo supramencionado do tratado de Viena, o consentimento manifestado na celebração do instrumento basta para lhe dar a condição de tratado no Direito Internacional. Ademais, não podemos presumir o que só se pode admitir por uma exigência formal e expressa. Este entendimento responde às exigências formais dos adeptos da escola voluntarista, para considerarmos este instrumento como fonte formal de Direito para os Estados que compõem o bloco econômico.

Concluindo este ponto, é necessário ainda mencionarmos outro argumento em defesa do entendimento de que há responsabilidade internacional dos Estados-membros do Mercosul, com relação às obrigações que contraíram ao celebrarem a Declaração Sociolaboral. Nenhum Estado pode evocar disposições do seu direito interno para deixar de cumprir um tratado internacional, ainda que se trate de uma norma constitucional. Este é outro princípio do Direito Internacional acolhido na mencionada Convenção de Viena de 1969, sobre o Direito dos Tratados, no seu artigo 27.

3.2. A Declaração e o Direito interno brasileiro.

Embora esta pesquisa esteja voltada preponderantemente para a vigência internacional da Declaração Sociolaboral do Mercosul, convém aqui tratarmos também da sua relação com o ordenamento jurídico interno brasileiro, de um lado, e, de outro, sobre o papel do processo de integração em si como parte deste mesmo ordenamento. Tratar-se-á aqui, sem dúvida, de um dos temas mais tormentosos do Direito Constitucional brasileiro. Muito tem sido escrito sobre o tema da incorporação ao ordenamento nacional das normas contidas em tratados celebrados pelo Brasil e, mais recentemente, a possibilidade, num futuro não tão distante, de materialização do objetivo constitucional da integração econômica com os países do Cone Sul e América Latina.

O Brasil têm sido definido por uma parte considerável da doutrina, como tendo acolhido na sua Constituição Federal um sistema que divide a competência para a ratificação de tratados entre o Legislativo e o Executivo. Logo, segundo este mesmo entendimento, a Declaração Sociolaboral teria, após a sua celebração pelo Executivo brasileiro, de ser submetida à uma confirmação do Legislativo. Não tendo ela previsto, no entanto, a sua ratificação pelos Estados que a celebraram, várias perguntas se impõem à compreensão da sua integração no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira delas é sabermos se a ausência da exigência de ratificação – ato jurídico de Direito Internacional Público - dispensa a consulta ao Legislativo brasileiro – ato jurídico de Direito Público Interno. Segundo, se a Declaração necessita de um instrumento formal para se incorporar ao ordenamento jurídico brasileiro. Essas são, segundo nos parece, as questões centrais que se impõem à compreensão do problema.

A celebração de tratados e o ingresso do Brasil em processos de integração são objeto de previsão em vários dispositivos constitucionais. No artigo 4.º estão dispostos os princípios fundamentais que a República Federativa do Brasil deve observar nas suas relações internacionais. No parágrafo único, está disposto que o país buscará a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Dentro de limites, a adesão do Brasil ao bloco do Mercosul está pondo em curso o cumprimento dessa determinação constitucional.

O TA, marco jurídico inaugural do processo de integração, menciona expressamente no seu preâmbulo que ele "deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980". Mais adiante, na cláusula de adesão constante do seu artigo 20, o tratado se apresenta aberto ao ingresso de membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), transcorridos cinco anos de sua vigência. O POP, que completou a sua moldura quadro jurídico-institucional, e é parte integrante do TA, manteve inalterada a abertura para adesão de países da América Latina. Então, pode-se concluir, sem margem de dúvidas, que encontra-se em curso o cumprimento do dispositivo constitucional que nos determina buscar a integração com os demais países do continente, ao promovermos e integrarmos o processo de integração do Cone Sul.

Os tratados internacionais são, ainda, objeto de previsão em três outros dispositivos constitucionais. Vamos nos deter, por hora, no título que se ocupou dos direitos e garantias fundamentais. No artigo 5 da Constituição Federal, que regulamenta as garantias individuais e coletivas, apresenta dois parágrafos fundamentais à compreensão da relação dos tratados internacionais com o nosso ordenamento jurídico interno.

"Parágrafo 1 – As normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata;

Parágrafo 2 – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Estes dispositivos apresentam dois aspectos fundamentais para a compreensão das questões propostas. O primeiro deles, é que o conteúdo normativo das garantias individuais e coletivas tem aplicação imediata, ou seja, é auto-aplicável, dispensando regulamentação para sua exigibilidade. O segundo aspecto, é que os tratados internacionais que o Brasil tenha celebrado, também integram o regime das garantias individuais e coletivas expresso nesse artigo. Evidentemente, o legislador constituinte brasileiro quis se referir aqui aos tratados cujos conteúdos alberguem matéria semelhante, ou seja, que se refiram a direitos e garantias individuais e coletivas. Tal é o caso dos tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil faz parte.

Dito de outra forma, os tratados internacionais celebrados pelo Brasil não se incorpora ao nosso ordenamento jurídico interno como norma de hierarquia infra-constitucional, ao contrário, complementam no mesmo nível hierárquico do dispositivo constitucional que acolhe os direitos individuais e coletivos. Esse, aliás, é o entendimento Cançado Trindade.

"Desde a promulgação da atual Constituição, a normativa dos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte tem efetivamente nível constitucional, e entendimento em contrário requer demonstração. A tese da equiparação dos tratados de direitos humanos à legislação infraconstitucional – tal como ainda seguida por alguns setores em nossa prática judiciária, – não só representa um apego sem reflexão a uma tese anacrônica, já abandonada em alguns países, mas também contraria o disposto no artigo 5(2) da Constituição Federal Brasileira" (Trindade, 1998: 68).

O importante a se destacar, para a nossa investigação, é que o mencionado dispositivo constitucional não se aplica só aos tratados internacionais de direitos humanos estrito senso. Na noção de direitos humanos, hoje universalizada, incluem-se diversos direitos. Tal é o caso dos direitos trabalhistas. Cançado Trindade classifica os tratados internacionais de normas trabalhistas de "instrumentos de proteção particularizada" dentro da classificação geral dos tratados internacionais de direitos humanos (Trindade, 2000: 66). Há, evidentemente, alguma divergência quanto a evolução dessa concepção. Alguns classificam os direitos humanos em diversas gerações que vão ampliando a sua noção em círculos sucessivos, que se abrem mantendo seu núcleo original. Outros, de outra parte, entendem que a noção dos direitos sociais e outros, está associada a própria gênese dos direitos humanos. Este dissenso doutrinário, no entanto, é irrelevante para a utilização da Declaração Sóciolaboral. Por último, vale recordar ainda, que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), como organização integrante do denominado sistema ONU, é vista enquanto uma agência especializada na proteção dos direitos humanos (Potobsky e Cruz: 1990, 153). As Convenções Internacionais do Trabalho são vistas, portanto, como instrumentos de proteção dos direitos humanos.

A celebração de tratados pelo Brasil, como foi mencionado, é ainda objeto de previsão em dois outros dispositivos da nossa Constituição Federal. O artigo 49, I, e o artigo 84, VIII. O primeiro dispositivo mencionado, o artigo 49, ocupa-se das atribuições do Congresso Nacional. Diz o texto constitucional que cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem "encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". O artigo 84, por sua vez, trata das atribuições do Presidente da República. Diz o inciso VIII deste artigo, que cabe privativamente ao Presidente "celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional".

A leitura que tem sido feita destes dois artigos, e tem levado à interpretação mencionada na abertura deste item, é que a celebração e aprovação dos tratados internacionais constituem atos complexos. Atos esse que envolvem

relações internacionais, por meio da ação do Presidente da República e, ainda, o ato de confirmação da medida por esse praticada pelo Congresso Nacional. O entendimento que esboçamos é que, à luz dos mencionados parágrafos do artigo 5, os tratados de direitos humanos integram de forma direta o nosso ordenamento jurídico nacional, constituindo-se exceções à aplicação do inciso VIII do artigo 84. A este respeito Piovesan endossa o entendimento exposto por Cançado Trindade.

“Embora esta seja a doutrina predominante, este trabalho sustenta que esta interpretação não se aplica aos tratados de direitos humanos que, por força do artigo 5, parágrafo 1., têm aplicação imediata. Isto é, diante do princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direito e garantias fundamentais, os tratados de direitos humanos, assim que ratificados, devem irradiar efeitos na ordem jurídica internacional e interna, dispensando-se a edição do decreto de execução” (Piovesan, 2000: 159).

A observação da autora é correta quanto a vigência do tratado no plano internacional após a ratificação. Recordamos que este é um ato jurídico de Direito Internacional Público. Quanto a integração no plano nacional, depende da prática de atos de direito público interno. Vejamos como fica a vigência da Declaração Sociolaboral frente a estas questões. Não restam dúvidas de que trata-se de um tratado internacional e, mais ainda, de um tratado de direitos humanos. A Declaração deveria, após a assinatura do Presidente da República, ser referendada pelo Congresso Nacional ?

Entendemos que não, porque o mencionado inciso I artigo 49, define como sendo da competência do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre acordos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Não se trata, portanto, do caso da Declaração Sociolaboral do Mercosul. Aliás, não é por outro motivo que os chamados Acordos Executivos - *Executive Agreements* - não são submetidos ao Congresso Nacional. Em caso contrário, em que a nossa chancelaria encontraria fundamento para estes acordos, se sobre essa distinção doutrinária clássica no Direito Internacional silencia o nosso texto constitucional ?

Em adição a nossa tese, convém recordar, que os Tratados de Assunção, Protocolo de Brasília e Protocolo de Ouro Preto, foram todos internalizados no nosso ordenamento jurídico por meio, respectivamente, do decreto 350 (DOU de 22/11/91), decreto 922 (DOU de 13/09/93) e do decreto 1.901 (DOU de 10/05/96). Estes tratados constituem a base jurídica da integração, como já mencionamos, e têm vigência no nosso ordenamento jurídico. Como ordenamentos-quadro do processo de integração, as decisões emanadas pelos órgão por eles criados têm força obrigatória para os Estados partes nos planos regional e interno. Neste ponto, recordamos que a Declaração Sociolaboral é fruto de uma decisão dos próprios órgãos internos desta organização, que os decretos acima mencionados reconhecem como sendo obrigatórios, ou seja, tendo força vinculante. Sobre a natureza jurídica das decisões dos órgãos do Mercosul, nos ocuparemos no ponto seguinte.

3.3. A Declaração e a Institucionalidade Mercosul.

Ao tratarmos da institucionalidade do Mercosul, convém recordar o significado mesmo deste conceito. Bernal-Meza diz que “se entende por institucionalidade tudo que for vinculado as normas que regulam ou regulamentam a existência, composição, competência e funcionamento dos órgãos – e, sobretudo, das instituições – estabelecidos em um esquema de integração regional e as formas de inter-relação recíprocas previstas com efeito, para se alcançar os objetivos comuns”⁷. Estes órgãos podem ter a natureza intergovernamental ou supranacional. A moldura jurídica adotada no processo de integração iniciado no Mercosul optou pela natureza intergovernamental, pelo que manteve nas mãos dos Estados-partes os poderes para controlar o funcionamento e a criação das normas pelo exercício do veto.

Esta natureza do processo de integração econômica do Mercosul mantém ainda, desta forma, várias características de um processo de cooperação econômica, o que debilita o *status* jurídico que se almejava para a constituição futura de um Mercado Comum⁸. Estas incertezas institucionais prolongam as dificuldades com que se opera ao analisar os novos documentos normativos e órgãos criados no âmbito do Mercosul. A Declaração Sociolaboral e a Comissão Sociolaboral não poderiam fugir desta lógica que tem regido o Mercosul desde a adoção do POP que manteve a natureza intergovernamental.

Voltando a nossa análise para as instituições Mercosul, cabe recordar que os tratados constitutivos que compõem a estrutura jurídica básica do processo de integração do Mercosul já foram expostos a exaustão nos itens anteriores. Vamos agora tratar de descrever, de forma sucinta, o esquema institucional do Mercosul, seus órgãos internos e a natureza jurídica das decisões destes mesmos órgãos. Após isto, iremos descrever a institucionalidade social complementada pelas normas trabalhistas da Declaração Sociolaboral, a grande novidade apresentada nos últimos anos no processo de integração regional. Esta institucionalidade social, consubstanciada na criação da Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL), que complementa os órgãos existentes, como um novo órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum, o qual se ocupará de matérias de Direito do Internacional do Trabalho.

A análise jurídica das instituições criadas pelo processo de integração se deve valer dos conceitos jurídicos elaborados anteriormente pela experiência de

⁷ Cf. a análise de Raúl Bernal-Meza, *Sistema Mundial y Mercosur*, Buenos Aires, Nuevohacer, 2000, p.264.

⁸ Para uma clara distinção entre os conceitos de Integração e Cooperação, recomendamos de Araminta Mercadante de Azevedo, “Os Aspectos Institucionais da Integração Latino-Americana” in Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, abril a junho de 1971.

aproximação entre Estados e integração econômica mais avançada que se tem notícia, ou seja, a União Européia. Valendo-se destes conceitos, pode-se classificar os tratados constitutivos da organização internacional denominada Mercosul com sendo o direito **originário** do processo de integração e, por sua vez, o direito produzido pelos seus órgãos, de direito **derivado** (Ventura, 1996: 42).

Os órgãos que compõem o travejamento institucional do Mercosul são basicamente dois, o Conselho Mercado Comum (CMC), que é o órgão político do Mercosul, e o Grupo Mercado Comum (GMC), que é o órgão executivo das decisões e objetivos do processo de integração. Estas funções já estavam previstas no TA, mas foram melhor definidas no POP. Nesse tratado foi criado, ainda, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) que, segundo define o seu artigo 16, deve assistir ao GMC. Estes órgãos, são considerados pelo próprio POP como fontes jurídicas do Mercosul, como se lê no inciso III dos seu artigo 41.

Todos eles exaram manifestações de vontade que constituem atos jurídicos de direito derivado do processo de integração. O CMC manifesta-se através de Decisões, como está previsto no artigo 9 do POP. O GMC manifesta-se através das Resoluções, como está previsto no artigo 15 do mesmo tratado e a Comissão de Comércio através de Diretrizes ou Propostas (artigo 20 do POP). Devemos destacar, que a aplicação das normas emanadas do Mercosul são objeto de todo o capítulo IV do POP. A obrigatoriedade, portanto, o caráter vinculante, das normas e manifestações de vontade emanadas destes órgãos, está claramente estabelecida no artigo 42 do POP.

"As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país."

A indagação que se poderia apresentar é, se estas decisões necessitam ser incorporadas aos ordenamentos nacionais após as suas emissões. O entendimento que adotamos neste trabalho, considera que uma vez incorporados os tratados constitutivos, que são os tratados-quadro do Mercosul, nos ordenamentos jurídicos nacionais, estes tratados e seus respectivos órgãos, e os atos jurídicos praticados por estes mesmos órgãos, operam produzindo efeitos jurídicos diretamente nas ordens jurídicas nacionais dos Estados-Partes do processo de integração. Esta é a interpretação que se deve fazer à luz do princípio jurídico da efetividade acolhido pelos doutrinadores do Direito Internacional Público.

Os métodos de interpretação dos tratados internacionais podem também nos auxiliar a dirimir esta questão importante para o futuro do processo de integração regional. Se nos valermos do mencionado princípio da efetividade, concluiremos que os tratados constitutivos do Mercosul devem ser interpretados no sentido de que venham produzir os seus efeitos úteis ao processo de integração regional. Desta maneira, então, estaremos

consolidando a interpretação acima exposta (Mello, 1994: 216; Brotons, 1987: 306-308). Aréchaga, ao se ocupar da questão da interpretação dos tratados, aponta o artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, como sendo uma das fontes obrigatórias à interpretação dos tratados. Segundo este autor, deve-se levar em consideração o texto, as circunstâncias e o contexto, os objetivos e fins que levaram à celebração do tratado (Aréchaga, 1996: 222). Adiante iremos explorar com mais vagar a aplicação dos métodos interpretativos do Direito.

Estabelecido este entendimento, devemos prosseguir na nossa análise dos órgãos internos do Mercosul. Está estabelecido no POP, entre outras atribuições, a de criar órgãos (inciso V do artigo 14). Foi o que fez quando criou a Comissão *Ad Hoc* encarregada da elaboração de uma proposta de regulamentação da dimensão social do Mercosul. Esta Comissão, já extinta, apresentou ao GMC, por decisão de consenso dos seus membros a proposta de Declaração Sociolaboral do Mercosul. Esta Declaração, reiteramos, foi proposta a ser adotada como Resolução do GMC e posterior adoção como Decisão do CMC. O instrumento que consagrou a dimensão social do Mercosul é, ao seu tempo, uma decisão emanada pelos órgãos do Mercosul e um tratado internacional, porque celebrados pelos Presidentes das Repúblicas que compõem o bloco.

Segundo este entendimento, a Declaração Sociolaboral do Mercosul tem uma natureza jurídica mista. É um tratado internacional que complementa os tratados constitutivos do Mercosul, exatamente para atender aos objetivos de justiça social no processo de integração – segundo uma interpretação teleológica. Sendo, também, um tratado internacional de direitos humanos, constitui-se em fonte originária de normas sociais para este mesmo processo de integração. De outra parte, se consideramos que este tratado é, também, uma decisão dos órgãos internos do Mercosul, elevados à decisão do CMC e posterior celebração dos presidentes, seria ainda, por este ângulo, um texto de direito derivado no processo de integração.

3.3.1. A Comissão Sociolaboral do Mercosul.

O aspecto central da Declaração Sociolaboral, a ser considerado neste ponto, é o processo do seu acompanhamento que vem previsto no seu próprio texto. O elemento central deste mecanismo, a ser considerado neste momento, é a criação da Comissão Sociolaboral que funciona como um órgão auxiliar do GMC. Um dos elementos inovadores da Declaração, no campo institucional, é a composição tripartite desta Comissão, uma configuração institucional até agora inédita nos processos de integração econômica.

Este aspecto mencionado denuncia, por si só, duas características interessantes à consideração e análise. Primeiro, a grande influência que esta moldura jurídico-institucional sofreu do padrão OIT de controle de normas internacionais do trabalho. Segundo, apresenta-se como uma forma inventiva de contornar a ausência de uma supranacionalidade que pudesse autorizar a

criação de um Tribunal com competência sobre matéria laboral. A sua formação, comprometendo os atores sociais com as soluções dos conflitos ocorridos na aplicação do instrumento, aumenta, desta maneira, a expectativa de eficácia e adensamento jurídico das suas decisões. É a inclusão do diálogo social na solução de controvérsias trabalhistas, como mecanismo de efetividade das decisões.

O futuro funcionamento deste mecanismo institucional, nos apresenta as principais indagações, difíceis de serem respondidas nos limites temáticos deste trabalho. Qual será a natureza jurídica de suas decisões ? Quais os meios jurídicos de acesso a Comissão ? Quem tem capacidade jurídica de acessá-la (a questão do *jus standi*) ? Iremos aqui, avançar algumas considerações, mas que deverão ser mais bem explicitadas e fundamentadas no próximo ponto.

O mecanismo de acompanhamento do instrumento trabalhista do Mercosul está regulado, com fizemos menção no início deste trabalho, nos artigos 20 a 25. Estes artigos estabelecem os princípios que nortearão o funcionamento da Comissão Sociolaboral.

- a) tem caráter promocional e não sancionador (*caput* do artigo 20);
- b) tem instâncias de funcionamento nacionais e regional (*idem*);
- c) decide por consenso dos setores representados, consoante as normas originárias do Mercosul (processo intergovernamental);
- d) é vedado evocar a Declaração para aplicação em questões comerciais, econômicas e financeiras (artigo 25 agrega o óbice a cláusula social);

As atribuições e responsabilidades da Comissão Sociolaboral são amplos e estão descritos nos articulados de "a" a "f" do artigo 20 e artigo 23 de seu texto. Algumas atribuições estão bem definidas, outras, no entanto, não foram objeto de uma definição clara no texto do instrumento. Entre as atribuições claramente definidas, mais uma vez, evidencia-se a presença influente do padrão OIT na elaboração do instrumento. Vejamos.

- a) examinar memórias elaboradas pelos Estados partes sobre direitos contidos na Declaração (art. 20, letra "a" e artigo 23);
- b) formular planos e programas de ação e recomendações (letra "b" do artigo 20);
- c) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração (letra "e" do artigo 20);
- d) examinar proposta de alteração do texto da Declaração (letra "f" do artigo 20);

Cabem aqui, ainda que de forma prematura, alguns comentários sobre o caráter não sancionador e não vinculante das decisões que esta Comissão poderá adotar, como nos alerta o próprio texto da Declaração. Face a natureza de órgão auxiliar do GMC, não poderia ser dotada uma funcionalidade à Comissão Sociolaboral, diversa da que está acolhida no artigo 20 da Declaração. O impedimento da adoção de sanção, é apresentado por alguns comentadores, como elemento que diminui o papel e

funcionalidade do instrumento. Esta análise é, evidentemente, equivocada e demonstra-la é um dos objetivos deste trabalho.

Como órgão auxiliar do GMC, pode e deve propor a este órgão, por decisão de consenso que adotará a nomenclatura de Recomendação, a adoção de Resoluções. Estas deverão ser, como procuramos demonstrar ao longo deste trabalho, inevitavelmente, se adotadas, obrigatórias aos Estados membros. A única limitação que deve observar o GMC, é quanto a não vinculação destas Resoluções, oriundas de decisões encaminhadas pela CSL, às questões comerciais, econômicas e financeiras, como expressamente vedou o texto da Declaração. Ou seja, as normas trabalhistas não podem ser evocadas para a adoção de sanção comercial. A seguir, nos ocuparemos das atribuições da CSL não definidas neste ponto. Esta análise se fará à luz das normas internacionais evocáveis no âmbito dos quatro países integrantes do bloco Mercosul.

3.4. O entrelaçamento das Normas Internacionais de Direitos Humanos.

Há, com relação às normas trabalhistas de Direito Internacional Público do Trabalho do Mercosul, em particular, e as normas de Direito Internacional de Direitos Humanos, em geral, um entrelaçamento de normas que vigem num mesmo espaço - Estado obrigado internacionalmente - e tempo, tal é a multiplicidade de Tratados Internacionais sob os quais um mesmo Estado do Mercosul é responsável pelos seus atos e fatos praticados na esfera internacional, frente a súditos estrangeiros e aos seus próprios súditos.

Verificamos que, a partir do próprio Mercosul, há um conjunto de normas oriundas de tratados internacionais, celebrados pelas Estados partes, que pode ser invocados à aplicação concomitantemente com a Declaração Sociolaboral, ou seja, ao mesmo tempo. Neste ponto, é que recolocamos a questão da técnica jurídica da interpretação, já mencionada no ponto anterior. Não havendo antinomia, quando a norma especial ou específica deverá prevalecer, a interpretação regular deste conjunto normativo é fundamental para a aplicação da Declaração. Essa interpretação tem que ter em conta a multiplicidade de fontes normativas. Diniz, ao analisar a necessidade e o papel da interpretação no mundo jurídico:

"Interpretar é descobrir o sentido e alcance da norma, procurando a significação dos conceitos jurídicos. Devidos aos motivos já mencionados – vaguidade, ambigüidade do texto, imperfeição e falta de terminologia técnica, má redação – o magistrado a todo instante, ao aplicar a norma ao caso *sub judice*, a interpreta, pesquisando o seu significado. (...) Interpretar é, portanto, explicar, esclarecer, dar o verdadeiro significado do vocábulo, extrair da norma tudo o que nela se contém, revelando o seu sentido apropriado para a vida real e conducente a uma decisão (Diniz, 2000: 415)".

A interpretação é, portanto, um processo integrante e fundamental à aplicação

das normas legais. O mesmo se passa com os tratados internacionais. Ao interpretar os tratados na sua aplicação prática, esta aplicação deve objetivar a integração com os demais fontes normativas de forma a complementá-los, ou, suprir as lacunas, eventualmente existentes nas normas e institutos jurídicos neles previstos. Desta forma, um instituto jurídico de outro tratado pode ser aplicado de forma a complementar a norma lacunosa, sempre com o objetivo de manter um todo coerente e integrado dos princípios do tratado analisado e dos Tratados constitutivos do Mercosul. No caso da aplicação da Declaração Sociolaboral, o escopo de tutela e proteção do trabalho, de direitos sindicais, deve ser interpretado de forma coerente e integrada com as demais normas internacionais aplicáveis aos Estados partes do Mercosul.

O expediente jurídico da interpretação, como forma de aplicação integrada de normas internacionais, aliás, já foi evocado em outras circunstâncias do processo de integração. As instituições do Mercosul já foram confrontadas com esta forma de aplicação conjunta de normas internacionais, fruto do entrelaçamento de normas oriundas de tratados diversos vigendo no mesmo espaço e tempo.

O Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, constituído nos termos do Protocolo de Brasília sobre Soluções de Controvérsias, em diversas ocasiões, fez uso dos diversos métodos de interpretação normativa. No Laudo Arbitral de 28/04/99, exarado em Reclamação apresentada pela República Argentina em contra a República Federativa do Brasil, utilizou-se expressamente dos métodos de interpretação.

Recordar os fatos ou atos jurídicos praticados que geraram a mencionada controvérsia são, no presente momento, irrelevantes para nossas considerações. Nos interessa constatar para este trabalho, no entanto, que os árbitros constituídos à solução da controvérsia, ao formularem os seus fundamentos, lançaram mão do denominado enfoque teleológico. Vejamos, primeiramente, como dispôs o Laudo Arbitral o uso da interpretação na definição do marco conceitual internacional e, posteriormente, como a mencionou nas suas conclusões.

“57. O enfoque teleológico resulta ainda mais patente nos tratados e instrumentos que conformam organismos internacionais e configuram processos ou mecanismos de integração. A diferença de outros instrumentos, de certo modo estáticos onde os direitos e obrigações se esgotam em alguns poucos atos de execução, nestes casos constitui-se um marco, uma estrutura para desenvolver atividades variadas e múltiplas, onde a valorização teleológica das obrigações e das atividades ocupa um lugar central sob pena de perder todo o sentido.

Conclusões:

85. A decisão do Tribunal se enquadra nas considerações precedentes e no conjunto deste procedimento arbitral, todo o qual deve ser considerado parte da decisão e se sintetiza nos seguintes pontos:

.....
.. (iii) Os instrumentos internacionais que configuram processos de integração e as obrigações que resultam deles não de ser interpretados de forma teleológica, tendo em conta os fins, objetivos e princípios do sistema de integração, ainda que ausentes normas de caráter supranacional" (Fundação Arcadas, 2000).

Por meio deste Laudo Arbitral, o método teleológico passou a compor um corpo, ainda que embrionário, de uma doutrina e jurisprudência interpretativas no âmbito do processo de integração do Mercosul. Convém lembrar que o termo teleologia tem o mesmo significado, para a filosofia e para a ciência do Direito, que finalismo (Abbagnano, 1970: 907). Miguel Reale, a este respeito, recorda que fim da lei é "sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor" (Reale, 1998: 292). Para melhor entender o método teleológico usado pelo Laudo, vejamos como Diniz o define.

"A técnica teleológica procura o fim, a *ratio* do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu sentido. O sentido normativo requer a captação dos fins para os quais se elaborou a norma, exigindo, para tanto, a concepção do direito como um sistema, o apelo às regras da técnica lógica válidas para séries definidas de casos, e a presença de certos princípios que se aplicam para séries indefinidas, como o da boa-fé, o da exigência de justiça, os de respeito aos direitos da personalidade, o da igualdade perante a lei etc. Isto é assim porque se coordenam todas as técnicas interpretativas em função da teleologia que controla o sistema jurídico, visto que a percepção dos fins não o estudo de cada norma isoladamente, mas sua análise no ordenamento jurídico como um todo" (Diniz, 2000: 427).

Convém a este trabalho, evocarmos ainda uma vez, outra decisão e interpretação em controvérsias na aplicação das normas comerciais do processo de integração, em outro caso dos mais citados (*leading case*). Em setembro de 1999, convocado com base, outra vez, em Reclamação da República Argentina, contra alegados subsídios aplicados à produção e exportação de carne suína no Brasil. Afrontando a temática do entrelaçamento de normas internacionais no tempo e espaço, que fizemos menção como sendo uma das técnicas de análise e interpretação mais adequados à Declaração Sociolaboral, assim se expressou o laudo arbitral:

"Em um nível mais amplo que o regional, as relações comerciais internacionais se regem pelas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Neste âmbito, as restrições a concessão de subsídios à exportação estão regulados pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). No âmbito da OMC se inserem as regras da ALADI e, em um círculo mais interno, as normas do MERCOSUL. Todas estas normas

pretendem assegurar condições de livre comércio que caracterizam e dão sustento a um processo de integração.”

O próprio fato de o laudo arbitral valer-se, para invocar as normas internacionais, do artigo 19 do PB – como está mencionado em outro trecho do laudo arbitral, reforça nossa argumentação. Nada obsta, que se aplique, às normas trabalhistas, este tratado constitutivo do Mercosul que, ademais, compõe o seu travejamento jurídico e institucional básico. Este tratado fundante do bloco regional, no entanto, não poderá ser aplicado associando o acompanhamento das normas trabalhistas a questões comerciais, financeiras e econômicas, como sobejamente foi mencionado anteriormente.

Recordamos, que esta foi a solução encontrada para afastar a Declaração do modelo proposto de cláusula social, postulada internacionalmente por alguns países, ONGs e as organizações sindicais internacionais e, no Brasil pela Central Única dos Trabalhadores (CUT). Da mesma forma, podem ser aplicados de forma complementar todos os Pactos, Tratados de Direitos Humanos e Convenções da OIT, etc. Assim, temos que a utilização prática da Declaração Sociolaboral deverá se dar à luz das normas internacionais, às quais estiverem obrigados os Estados membros do Mercosul e que sejam úteis à solução de lacunas das normas desta Declaração ou efetivação de seus direitos e objetivos.

Este trabalho não se propôs a apresentar uma interpretação acabada da Declaração Sociolaboral, indicando as suas lacunas e as respectivas fontes jurídicas a supri-las, mas apenas descortinar os caminhos jurídicos possíveis de fazê-lo. Uma análise exaustiva, evidentemente, ultrapassaria os limites materiais deste trabalho. O conteúdo normativo da Declaração tem uma natureza programática e genérica. Os direitos individuais e coletivos carecem de uma definição que deverá ser suprida pela aplicação das Convenções da OIT, das resoluções emanadas pelos seus órgãos de controle de normas, sem olvidar a aplicação os pactos, Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos aos quais os países do bloco estiverem obrigados internacionalmente.

Quais os requisitos de admissibilidade para Reclamar a não aplicação dos direitos previstos na Declaração ? O texto da Declaração, nas atribuições prevista no artigo 20 menciona os termos Consulta e Dúvida. Quem pode suscitar-las ? Como prover o acesso de pessoas jurídicas ou naturais à CSL e, como garantir-lhes o *jus standi* que é assegurado até mesmo pela Convenção Americana de Direitos Humanos ? Estas são questões que serão levantadas a seguir.

4. ACOMPANHAMENTO E CONTROLE E PROMOÇÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO NO MERCOSUL

A Declaração Sociolaboral do Mercosul estabeleceu um sistema de controle de normas próprio. O seu texto preferiu adotar o termo seguimento, ao invés de controle ou supervisão, como tem sido adotado habitualmente no plano internacional. Outro termo de uso corrente em tratados de normas internacionais do trabalho é acompanhamento, como restou consignado no texto da também recente Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT, aprovado em junho de 1998.

Antes de avançarmos em nossa análise, cumpre-nos recordar, que o sistema de controle que está funcionando no âmbito regional do processo de integração desde janeiro de 2001, também tem uma instância nacional. Os efeitos jurídicos, no entanto, só se farão sentir se os atos jurídicos forem confirmados no GMC. Isto porque, o seu texto previu, expressamente, uma função promocional e não sancionatória à CSL.

A grande novidade apresentada pela Declaração foi, sem dúvida, a criação da Comissão Sociolaboral, órgão permanente e auxiliar do GMC como já foi dito. Esta Comissão tem uma composição tripartite, sendo integrada por doze membros representando os governos, trabalhadores e empregadores dos quatro países que compõem o bloco econômico, creditados perante a sua coordenação pró-tempore. Apesar de ter sofrido influência direta do modelo OIT, poderíamos qualificar o tripartismo da OIT de imperfeito se compararmos com a solução adotada na constituição do órgão do Mercosul. É sobejamente sabido que a representação tripartite na OIT tem como base um sistema 1-2-1, enquanto a CSL adota o sistema 1-1-1. Esta natureza tripartite da CSL, por todos os motivos que temos demonstrado, contribui para avançarmos ainda mais o processo de alteração do quadro institucional do Mercosul, aprofundando a tentativa de construção de uma dimensão social, que havia se iniciado com a criação do Fórum Econômico e Social.

A CSL se reunirá, segundo o artigo 21 do texto da Declaração, uma vez por ano. O artigo 17 do Regulamento Interno, no entanto, previu duas reuniões ordinárias anuais, respectivamente, nos meses de abril e outubro. Face a quantidade de encargos estabelecidos à Comissão, o Regulamento previu também a realização de reuniões extraordinárias. Ainda no campo das novidades institucionais, esse órgão deverá ser dirigido por uma coordenação tripartite composta, além do representante do governo que estiver com a presidência pró-tempore do Mercosul, dos atores sociais deste país, como ficou estabelecido no artigo 5 do RI da CSL Regional. Aqui, o modelo Mercosul se distancia, mais uma vez, do padrão OIT, porque todas as funções de comando nessa organização internacional, estão entregues às representações governamentais.

O sistema de controle e promoção de normas admitido pela Declaração estabelece três tipos básicos de mecanismos. O primeiro, é o regular ou automático. A Declaração prevê a obrigação dos Estados-partes de

elaborarem anualmente Memórias sobre a aplicação dos direitos contidos no seu texto. O segundo tipo de mecanismo, é o extraordinário ou provocado. E por fim, o terceiro tipo, o de suas normas de promoção e cooperação. Todos os três tipos estão contidos na série prevista nas letras do artigo 20. A obrigação de elaborar Memórias encontra-se regulado, ainda, nos artigos 21 e 23 da Declaração Sociolaboral.

A seguir, iremos analisar, à luz dos textos da Declaração, dos Regulamentos das seções regional e nacionais da comissão sociolaboral, os mecanismos de acesso a ela e a quem é reconhecido o direito de acesso, ou admissibilidade, para o exercício dos atos do mencionado artigo 20.

4.1. Mecanismo de controle regular ou automático.

A Declaração prevê um mecanismo que denominamos regular, ou, automático. Está expressamente prevista nas letra "a" do artigo 20, artigo 21 e letras "a" e "b" e *caput* do artigo 23, a obrigatoriedade de apresentação anual de Memória. Essa Memória, obrigação também inspirada diretamente no sistema constitucional da OIT – artigo 22 de sua Constituição -, é um relatório que deve refletir dois aspectos de aplicação da Declaração: o institucional, apontando leis e institutos vigentes, os obstáculos e os avanços institucionais; os resultados obtidos na prática efetiva da aplicação do tratado.

Na OIT, esse mecanismo também compõe o quadro de controle regular de normas. As Memórias são examinadas e analisadas pela Comissão de Expertos em Normas Internacionais do Trabalho, órgão permanente composto por juristas de todo o mundo e, ainda, são examinadas pela Comissão de Aplicação de Normas, órgão tripartite que funciona anualmente durante os trabalhos das Conferências Internacionais do Trabalho em Genebra.

O sistema funciona desde os primórdios da OIT que, em função do crescente número de Convenções adotadas e ratificadas, a partir de 1959 passou a dividir em Memórias detalhadas, as primeiras, e Memórias regulares as subsequentes (Potobsky e Cruz, 1990: 92). Posteriormente, o Conselho de Administração introduziu novas alterações estabelecendo um calendário de Memórias bienais e quadrienais.

Face a anualidade e automaticidade da obrigação é que a definimos como sendo o sistema de controle regular. Em outros termos, a exigência não está condicionada a provocação de qualquer dos atores que compõem a Comissão Sociolaboral ou de fora desta. Ela deverá ser elaborada pelos Estados-partes, por meio dos seus Ministérios do Trabalho, haja ou não provocação de alguma parte interessada. A elaboração deve seguir um padrão pré-estabelecido, para obtenção de resultados comparáveis. À obrigação da elaboração de Memória, acrescentou-se a obrigação complementar de consulta às entidades mais representativas, de empregadores e de trabalhadores nos quatro países. Os procedimentos de acompanhamento regular da obrigação de elaborar Memórias estão previstos, ainda, nos artigos 8 a 12 do Regulamento Interno da CSL Regional. Resumimos, nos pontos que

se seguem, os critérios jurídicos e formais inerentes a obrigação anual de formulação desses relatórios.

4.1.1. Anualidade.

A obrigação de elaborar as Memórias é anual. Ao elaborar o Regulamento da CSL, o GMC admitiu, por indicação dessa, uma certa flexibilização no cumprimento desta obrigação. Pelo critério estabelecido, deverá ser fixado um calendário rotativo de apresentação das mesmas por meio de uma lista de Memórias às quais os Estados estarão obrigados por semestre. Esse calendário está expressamente referido no texto do artigo 12 do Regulamento da comissão regional, porém, é pouco provável que este ciclo adquira alguma efetividade antes de 2002, quando todos os formulários de Memórias estarão, finalmente, definidos e aprovados pelos órgãos do Mercosul. Até o presente momento, realizadas 13 reuniões da comissão, remanescem indefinidos os formulários para cinco artigos da Declaração, sendo o mais polêmico deles o artigo 7. que regula o direito dos empregadores.

4.1.2. Consulta Tripartite.

A Declaração estabeleceu a obrigação aos Ministérios do Trabalho dos quatro países elaborarem o projeto de Memória e submetê-lo às entidades de empregadores e trabalhadores mais representativas. No plano internacional, como já mencionamos anteriormente, este modelo é encontrado também na Constituição da OIT no seu parágrafo 2. do artigo 23. Após apresentada à consulta prévia das entidades acreditadas no âmbito da seção nacional da CSL, deverá essa instância encaminhá-la à regional para exame final e recomendação ao GMC, se julgar necessário. A indagação cabível no presente caso é saber quem deve representar os setores sociais perante a CSL regional e nas seções nacionais. É o que iremos tratar no ponto a seguir.

Podemos afirmar, entretanto, que a consulta se faz no âmbito da Comissão pelo Ministério do Trabalho do Estado-parte e não antes ou fora desses órgãos. A rotina atualmente estabelecida pelos Ministérios dos quatro países para a elaboração das Memórias das Convenções Internacionais da OIT não deverá ser a mesma a ser implantada para a Declaração. A consulta, segundo entendemos, se fará junto aos representantes com assento na seção nacional da CSL.

Devemos evocar, na aplicação deste instituto jurídico, as obrigações contidas na Convenção 144 da OIT, que regula o procedimento das consultas tripartes. Vale recordar que, dos países-membros do Mercosul, apenas o Paraguai não ratificou esse tratado. Esse fato, no entanto, não afasta desse Estado a exigibilidade dos preceitos da mencionada C. 144, à luz dos cânones estabelecidos e aceitos pelo Direito Internacional Público. O costume é considerado fonte de Direito, nos termos do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão de solução de controvérsias permanente da Organização das Nações Unidas (ONU).

"Artigo 38 - 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito" (Franco Filho, 1999: 52).

Vistos estes esclarecimentos, fica evidenciado que todos os Estados-partes do Mercosul, inclusive o Paraguai, estão obrigados a praticar a consulta tripartite, tendo como fonte complementar, os procedimentos estabelecidos na Convenção 144 da OIT. Entendemos, ainda, que qualquer Membro pode evocar, inclusive, a jurisprudência interpretativa exarada pelos órgãos da OIT, para melhor fazer uso do princípio acolhido pela Declaração celebrada pelos países que compõem o Mercosul. A este respeito, excelente trabalho de hermenêutica foi elaborado pela Comissão de Expertos em Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, publicado no Informe III (Parte 1B) apresentado à apreciação da Comissão de Aplicação de Normas na 88ª Conferência da OIT em 2000.

4.1.3. Organização Mais Representativa.

Ao tratarmos do conceito jurídico de organização mais representativa, nos colocamos diante de uma situação concreta, onde a norma internacional estabelecida pela Declaração Sociolaboral apresenta uma lacuna. Comentamos no item 3.4. deste trabalho, que para a aplicação e interpretação desse instrumento internacional, devemos considerar todos os tratados pertinentes à matéria de direitos humanos e trabalhista, especificamente, aos quais estejam submetidos os Estados que firmaram a Declaração Sociolaboral, para interpretar e aplicar alguma norma lacunosa desta.

O texto da Declaração cria a CSL com composição tripartite, mas não esclareceu como seria feita a indicação dos membros representantes dos setores sociais. A designação dos membros da Comissão oriundos das entidades mais representativas para compor a CSL aparece no parágrafo 2., artigo 2 do seu RI. Segundo essa norma, devem ser designados pelas organizações mais representativas de acordo com as suas práticas nacionais. Ocorre que, em nenhum momento a Declaração, ou os textos dos seus RI ou o Regulamento das seções nacionais, esclarece o conteúdo deste conceito, o que poderá, evidentemente, gerar uma futura controvérsia em torno de sua correta interpretação jurídica.

Cabe-nos aqui, portanto, avançar no exercício interpretativo da Declaração. O conceito jurídico de organização de trabalhadores e empregadores mais representativa foi introduzido no Direito Internacional Público em 1919 com a celebração do tratado que criou a OIT. O parágrafo 5, do artigo 3 da Constituição da OIT introduziu esse princípio jurídico. O seu objetivo central foi dar aplicação efetiva ao instituto da representação tripartite que era, até então, uma novidade no Direito Internacional. A sua aplicação prática pelos órgãos da OIT gerou controvérsias que levaram a um esforço crescente de

interpretação e adensamento jurídico ao longo do século XX.

A existência de pluralismo sindical colocou um dilema aos governos, aos quais competem indicar as organizações de trabalhadores e empregadores mais representativas que serão creditadas na OIT. Relatam-nos Potobsky e Cruz que a controvérsia foi levada à apreciação e interpretação da Corte Internacional Permanente de Justiça em 1921⁹. Como consequência dessa lacuna, alguns países buscaram saídas próprias, como é o caso da Holanda que não havia logrado um acordo com as centrais sindicais então existentes e optou por indicar à OIT a organização que considerava como sendo a mais representativa, dando ensejo a um caso internacional submetido à apreciação da CIPJ (Potobsky e Cruz, 1990: 18).

A decisão da CIPJ estabeleceu, ao apreciar o caso mencionado, vários parâmetros que passaram a ser utilizados em casos que se seguiram. Primeiro, que quando se fala de organização mais representativa, nada na Constituição da OIT autoriza a pensar que deva se tratar de um única organização, portanto, pode-se designar as organizações que, na prática constituam as mais representativas. Segundo, a Corte assinalou que os governos têm de desenvolver todos os esforços para lograr um acordo com as diversas organizações, quando há pluralidade de representação, ao proceder a consulta. Terceiro, que o número de filiados não é o único critério a ser utilizado na aferição da organização mais representativa.

Esse julgado já foi invocado em outros casos como os da Itália e França - CGIL e CGT, para possibilitar a indicação de outras centrais sindicais. No mesmo diapasão, há diversos precedentes exarados pelos órgãos de controle de normas da OIT. A Recopilação de decisões do Comitê de Liberdade Sindical, editado pelo Conselho de Administração dessa organização internacional, pode fornecer diversos casos à apreciação. Todo este padrão de interpretação do Direito Internacional Público do Trabalho a respeito da matéria pode ser evocado pela CSL, caso venhamos a nos deparar com controvérsia semelhante no Mercosul. Recordamos que, à exceção do Uruguai onde há apenas uma central sindical de trabalhadores - PIT-CNT, nos demais países integrantes do bloco econômico vive-se a realidade do pluralismo sindical em nível de representação geral dos trabalhadores.

4.1.4. Formulário de Memórias.

Outro critério, também trazido da tradição normativa da OIT, foi a adoção de formulários de Memórias. O formulário nada mais que um roteiro de perguntas a serem respondidas pelos Ministérios do Trabalho dos Estados-partes. O objetivo é uniformizar ao máximo possível os procedimentos e resultados obtidos por esse sistema de controle. Os formulários ainda não foram todos elaborados e aprovados pela CSL. Espera-se que a próxima reunião da comissão regional conclua a aprovação dos mesmos e os remeta à aprovação

⁹ Este órgão foi criado pelo Tratado que constituiu a Sociedade das Nações, antecedendo a Organização das Nações Unidas e sua atual Corte Internacional de Justiça (CIJ).

do GMC em Dezembro de 2001, quando conclui-se a presidência pró-tempore do Uruguai.

4.1.5. Efetividade da Obrigação.

O não cumprimento desta obrigação, segundo entendemos, tem reflexos na responsabilidade internacional do Estado que o praticar. Quanto as consequências práticas, entretanto, deverá haver controvérsias difíceis de serem dirimidas no atual estágio de intergovernamentabilidade em que se encontra o processo de integração do Mercosul. Trata-se, no presente caso, de uma obrigação de fazer dos Estados-partes. Há dúvidas, até o presente momento, de natureza conceitual e doutrinária, quanto a possibilidade da qualificação do ato, ou, sua omissão, ao qual estava o Estado-parte do Mercosul obrigado, bem como quanto ao momento e instância de sua qualificação, como sendo um ilícito internacional.

A exigibilidade da responsabilidade passa, necessariamente, segundo boa parte da doutrina, pela configuração da autoridade objetiva. Como as decisões sobre a aplicação recairão, como já se apontou anteriormente, sobre o GMC, a eficácia geral que vier a ser reconhecida aos atos emanados por esse órgão, determinará a sorte das atos recomendados pela CSL frente ao descumprimento das obrigações previstas na Declaração. Logo, a eficácia jurídica dos seus atos está, dessa forma, ligada a sorte, num plano mais geral, dos demais órgãos do Mercosul. Se o futuro das instituições do Mercosul negar-lhes eficácia às suas decisões, entre elas inclusive as emanadas da Comissão de Comércio, então melhor sorte não será reservada às decisões da Comissão Sociolaboral.

4.2. Mecanismo de controle extraordinário ou provocado.

No segundo tipo de mecanismo previsto também no artigo 20 da Declaração, nas suas letras "c" e "d", inscrevem-se algumas formas de seguimento atribuídas à CSL que, entretanto, dependem de uma provocação de algum interessado. Vejamos o que nos dizem as normas mencionadas.

- a)
- ..
- b)
- ..
- c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração;
- d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos;
- e)
- ..

f)
..

O parágrafo único desse artigo ainda prevê que as formas e mecanismos de encaminhamento dos assuntos a serem examinados, em conformidade com os itens "c" e "d" acima citados, serão definidos pela CSL regional. Enquanto o artigo 3 do Regulamento Interno dessa comissão previu a utilização desses mecanismos nas letras "c" e "d", mas não avançou em uma definição mais precisa das formas de utilização. Compreende-se esse comportamento da CSL, em função das dificuldades políticas para obtenção do consenso dos três setores que a compõem. O esforço regulatório na CSL passou um longo e difícil processo de formulação do consenso.

Segundo entendemos, de todos os meios de acesso a CSL, as maiores possibilidades disponíveis para apresentar-se as controvérsias e conflitos trabalhistas sobre a aplicação da Declaração residem, sobretudo, na formulação de Observações, Consultas e suscitar Dúvidas. No entanto, não há, até o presente momento, uma definição e distinção precisas entre os três mecanismos previstos no texto da Declaração ou do RI. A prática de sua utilização e a interpretação que vier a ser formulada futuramente pela CSL é que determinarão, de forma mais precisa, os contornos jurídicos de cada instituto.

A ausência de uma definição, de outro lado, torna mais rica as possibilidades de sua utilização pelos atores sociais. Durante os debates para a elaboração do Regulamento Interno muito se falou da necessidade do estabelecimento de critérios de admissibilidade na formulação de observações, consultas e dúvidas, porém não houve a esse respeito uma delimitação normativa. A lacuna, neste caso, foi preferível a uma regulamentação, que se houvesse sido alcançada teria grandes possibilidades de ser restritiva ao direito de acesso e admissibilidade dos mecanismos previstos.

Desta forma, adotada a configuração atual, entendemos que o acesso é admitido a indivíduos, empresas, sindicatos e diversas formas associativas. O próprio texto da Declaração acolheu os princípios da liberdade de associação e liberdade sindical. O direito de requerer e formular quaisquer dos três mecanismos mencionados não pode sofrer uma interpretação restritiva por parte da CSL. A forma como estes direitos são interpretados pela OIT, à luz do que vimos sustentando ao longo deste texto, devem servir de parâmetro à aplicação destes dispositivos normativos. Logo, os dilemas e restrições que operam no ordenamento jurídico interno brasileiro em matéria de direito sindical, mencionados a título de exemplo, não podem ser alegados para se obstar o acesso de uma organização de trabalhadores¹⁰. Caso a organização

¹⁰ Nos referimos aos problemas decorrentes da adoção do monopólio da representação sindical no texto da Constituição Federal brasileira. O Supremo Tribunal Federal não reconhece personalidade jurídico-sindical às centrais sindicais, como considera como representantes da cúpula do movimento sindical as velhas confederações que figuram na cúpula do sistema confederativo criado no bojo do modelo sindical corporativo de 1930. A existência do monopólio levou, ainda, o Superior Tribunal de Justiça a reconhecer ao Ministério do Trabalho o papel de órgão de controle do registro sindical, o que tem levado a sérias restrições ao



demandante não preencha os recentes e restritivos dispositivos administrativos que mantêm operando o monopólio da representação previsto na CF brasileira, não poderá ter dificultado o seu acesso para demandar à seção nacional da CSL uma observação, consulta ou dúvida.

O mesmo raciocínio cabe ao indivíduo, pessoa natural, que queira demandar diretamente à seção nacional da CSL. Como a CSL foi constituída com duas instâncias, todo o processo de discussão se dará em duplo grau. Portanto, a pessoa que quiser demandar ao órgão de seguimento da Declaração deverá fazê-lo perante a seção nacional. Há diversas lacunas na formulação do acesso a esses mecanismos. Aqui, mais uma vez, convém mencionar a possibilidade de recorrer-se a outros Tratados de Direitos Humanos aplicáveis aos Estados-partes do Mercosul. Recorrendo-se a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, poderemos suprir a ausência de normatização da matéria no texto da Declaração do Mercosul, desde que não colida com essa.

Neste sentido, é lícito pensar no acesso direto do demandante à sessão da seção nacional da CSL. Esse acesso poderá se dar pela apresentação do demandante ou por meio do instituto jurídico da representação, originário do direito civil clássico. Esse entendimento, para se materializar, deverá obter o consenso dos três setores representados na CSL. Ou então, na hipótese de não haver o consenso, ser a controvérsia submetida pela CSL diretamente ao GMC, onde o consenso deverá ser obtido entre os Estados-partes. A representação pode se dar, ainda, através de uma organização de trabalhadores ou de empregadores.

Relativamente a dúvida quanto a possibilidade de existência de obstáculos legais no plano nacional, ao se apreciar o acesso à uma seção nacional, lembramos o princípio contido no artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Esse artigo diz que um Estado não poderá alegar o seu direito interno para deixar de cumprir um Tratado. A Convenção de Viena, como já dissemos, ainda que não ratificada pelos Estados-Partes do Mercosul, pode ser evocada porque é considerada como parte do Direito Costumeiro por boa parte da doutrina internacionalista e pelas Cortes internacionais.

Ainda com respeito ao acesso às instâncias internacionais em defesa dos direitos individuais, Cançado Trindade recorda que "ao reconhecimento de direitos, nos planos nacional como internacional, corresponde a capacidade processual de reivindicá-los ou exercê-los" (Trindade, 1998: 37). É o direito de acesso conferido às vítimas do descumprimentos de direitos humanos, que a doutrina e jurisprudência denominam de *locus standi*. Uma decorrência, ainda, da teoria da efetividade do processo aplicada ao direito internacional.

4.2.1. A Procedibilidade das Observações, Consultas e Dúvidas.

Iremos, a seguir, apresentar, esquematicamente, o procedimento de acesso à

princípio da liberdade sindical. O *standard* jurídico internacionalmente aceito a respeito da liberdade sindical colide com a prática nacional brasileira.

seção nacional e, posteriormente, à seção regional da CSL. Esses procedimentos levam em consideração o disposto pelo RI da seção regional e pelo RI das seções nacionais.

4.2.1.1. Início da demanda na seção nacional.

A demanda deve ser apresentada à seção nacional e, uma vez incluída na pauta da primeira reunião, deverá ser objeto de discussão e deliberação. O RI das Seções Nacionais trata genericamente do "exame de outros assuntos", no seu artigo 9. O parágrafo 2 do artigo 11, que se ocupa do Consenso, estabelece o procedimento da dupla rodada, ou seja, a demanda deve ser discutida em duas reuniões.

4.2.1.2. Acesso da demanda à seção regional.

Não tendo sido alcançado o consenso após a dupla rodada de reuniões para o exame da demanda, essa deverá ser elevada à Comissão Regional. Essa deverá apreciar a demanda e considerar o que for apresentado a respeito pela seção nacional. Não havendo consenso, a demanda será reenviada ao exame da seção nacional.

4.2.1.3. Reenvio de Demandas.

Aqui se observa um dos aspectos mais polêmicos da regulamentação que foi adotada pela CSL. Entendemos que o reenvio da demanda à seção nacional não pode ser evocado para colocar em funcionamento, novamente, o procedimento de dupla rodada a que nos referimos no item 4.2.1.1. O reenvio, em função da sua excepcionalidade, só permite uma nova tentativa para obtenção do consenso entre os setores representados na seção nacional. De qualquer forma, as manifestações contrárias serão sempre elevadas ao GMC, como podemos concluir da leitura do artigo 20 que se ocupa da formalização das Atas das reuniões nestes termos: "estes instrumentos poderão conter as atividades realizadas, a evolução da discussão, as posições apresentadas e as conclusões sobre os temas tratados, assim como as decisões adotadas e as eventuais recomendações." O RI da seção regional optou, portanto, pela obrigação de se renovar o esforço na busca do consenso neste tipo de procedimento e não evitar, a qualquer custo, a ascensão de matérias controversas à apreciação do GMC.

4.2.1.4. Ascensão da demanda ao GMC.

Sendo a CSL um órgão auxiliar do GMC, as suas decisões poderão se elevadas sempre ao GMC. A rigor, apenas às Recomendações que forem elevadas ao GMC é que se exige o consenso entre os diversos setores. Pelo mecanismo de confecção das Atas a que fizemos menção, fica claro que as divergências e contribuições apresentadas pelos setores deverão fazer parte integrante do documento. A Recomendação da CSL, se adotada pelo GMC, será convertido em Resolução. A primeira atende às limitações de forma e eficácia previstas expressamente no texto da Declaração, como já dissemos anteriormente. A Resolução do GMC, entretanto, reveste-se de exigibilidade,

como está previsto no Protocolo de Ouro Preto.

4.3. Mecanismos de promoção de normas e cooperação.

Iremos nos referir, finalmente, aos mecanismos promocionais *stricto sensu*. A Declaração é, como afirma o seu texto, um instrumento que tem um carácter promocional. Assim, o artigo 20 da Declaração, que cuida do seu seguimento, previu os procedimentos específicos que atendem os objetivos de promoção e cooperação técnica na busca da efetivação dos direitos assegurados ao longo do seu texto. Vejamos quais são esses procedimentos.

- a)
..;
- b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração;
- c).....;
- d).....;
- e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração;

Há pouco que se falar do conteúdo e formalidade desses mecanismos. Está claro que esses procedimentos podem ser utilizados pelos membros da CSL. O que se pode indagar, no entanto, é se os atores sociais não representados na composição da Comissão, podem propor planos, programas de ação, elaborar análises e propor recomendações a serem apreciados formalmente por essa. Sustentamos, anteriormente, que as pessoas naturais e jurídicas não representadas no âmbito da comissão podiam valer-se do que a doutrina internacional em direitos humanos denomina de *jus standi* - o direito a acesso aos órgãos de tutela desses direitos -, a fortiori podemos evoca-lo aqui também. Nada obsta que, segundo entendemos, as centrais sindicais, as organizações de trabalhadores e empregadores, excluídas do âmbito das organizações consideradas mais representativas façam uso desses mecanismos.

5. ANOTAÇÕES PARA UMA CONCLUSÃO

As observações apresentadas neste texto propõem-se a dar seqüência ao recém iniciado debate jurídico em torno da vigência e aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul. Várias tarefas devem ser observadas neste mister. A primeira, é torna-la conhecida e acessível aos atores sociais. Passados quase três anos da sua adoção pelo Mercosul, não há uma divulgação do seu texto nem tampouco estudos jurídicos sistemáticos em língua portuguesa. Devemos promover-la junto aos acadêmicos e operadores do Direito em geral. A segunda tarefa, é dar-lhe a dignidade jurídica e política que o instrumento merece no conserto internacional e nacional. Podemos esperar uma reação conservadora, sobretudo dos profissionais e estudiosos que estão distantes das peculiaridades do Direito Internacional Público do Trabalho.

Face a isto, devemos ressaltar-lhe os aspectos mais relevantes ao desenvolvimento futuro da dimensão social do Mercosul. Este trabalho representou apenas uma exploração inicial do tema. Diversos aspectos da utilização prática da Declaração, entretanto, restaram intocados e teremos de retomá-los adiante. Procurou-se, no entanto, demonstrar que a Declaração Sociolaboral e seus mecanismos de aplicação e seguimento não podem ser considerados sócios e partícipes menores no processo de integração econômica em curso no Mercosul. O seu futuro político, sua eficácia e efetividade dos seus institutos estão inexoravelmente ligados ao futuro dos tratados e instituições do Mercosul e sua sorte não será maior nem menor.

BIBLIOGRAFIA GERAL:

- ABBAGNANO, Nicola; *Dicionário de Filosofia*, São Paulo, Editora Mestre Jou, 1970;
- AQUINO, Sonia Aparecida Tomaz de; "A Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul" in *Mercosul – das Negociações à Implantação*, São Paulo, Editora Ltr, 1998, pp.224-250;
- ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez; *Derecho Internacional Publico*, volumes I e II, Montevideu, Fundação de Cultura Universitária, 1996;
- ARRIGO, Gianni; *Il Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, volume I, Milão, Giuffrè Editora, 1998, pp. 272-295 Ginni Arrigo, *Il Diritto Del Lavoro dell'Unione Europea*, volume I, Milão, Giuffrè Editora, 1998, pp. 272-295
- AZEVEDO, Araminta Mercadante de; "Os Aspectos Institucionais da Integração Latino-Americana" in *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, Brasília, abril a junho de 1971.
- BERNAL-MEZA, Raúl; *Sistema Mundial y Mercosur*, Buenos Aires, Nuevohacer, 2000, p.264. Raúl Bernal-Meza, *Sistema Mundial y Mercosur*, Buenos Aires, Nuevohacer, 2000, p.264.
- BROTONS, Antonio Remiro; *Derecho Internacional Publico*, Madri, Editorial Tecnos, 1987;
- DINIZ, Maria Helena; *Compendio de Introdução à Ciência do Direito*, São Paulo, Editora Saraiva, 2000;
- FRANCO FILHO, Georzenor de Souza; *Tratados Internacionais*, São Paulo, Ltr, 1999;
- LOPES PORTO, Manuel Carlos; *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, Coimbra, Editora Almedina, 2001;
- MELLO, Celso D. de Albuquerque; *Direito Internacional Público*, vol. I e II, RJ, Editora Renovar, 1994;
- PIOVESAN, Flávia; "A Incorporação, A Hierarquia e o Impacto dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro", in *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000;
- POTOBSKY, Geraldo W. Von, e CRUZ, Héctor G. Bartolomei de La, *La Organización Internacional del Trabajo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2000;
- REALE, Miguel; *Lições Preliminares de Direito*, São Paulo, Editora Saraiva, 1999;
- SEITENFUS, Ricardo; *Manual das Organizações Internacionais*, Porto Alegre, Livraria Editora do Advogado, 1997, pp. 215-216.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, "Memorial em Prol de Uma Nova Mentalidade Quanto à Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Internacional e Nacional", in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 36, 1998;
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima; *A Ordem Jurídica do Mercosul*, Porto Alegre, Editora do Advogado, 1996;

DOCUMENTOS DA OIT:

Mercosur Sociolaboral, Selección de Documentos Fundacionales 1991-1999, ETM-OIT, Santiago, 1999;

Memória Del Director General, LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA OIT EM LA ERA DE LA MUNDIALIZACION, OIT, Ginebra, 1997;

DOCUMENTOS E TEXTOS LEGAIS:

Legislação e Textos Básicos, publicação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Brasília, Senado Federal, 1996;

Atas das Reuniões do Sug-grupo 10;

Atas da Comissão *Ad Hoc* da Dimensão Social;

Atas da Comissão Sociolaboral do Mercosul;

Memórias – Encuentro Trinacional de Laboristas Democráticos
Cidade do México, *Ciudad Universitaria*, 1999;

Resoluções do GMC;

Mercosul – Acordos e Protocolos na Área Jurídica,