V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO INTERNACIONAL I

FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO

ALEJANDRO PASTORI

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM / Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Alejandro Pastori, Florisbal de Souza Del Olmo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-239-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito internacional. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO INTERNACIONAL I

Apresentação

Verifica-se que o Direito Internacional tem vivenciado importantes transformações nas últimas décadas. Ocorre que a globalização e o intenso avanço da tecnologia da informação impõem novos limites para os diversos campos do Direito Internacional e para as Relações Internacionais.

Por outro lado, as sucessivas crises globais, a partir de 2008, e seus impactos trouxeram desafios adicionais para a disciplina e para os seus operadores. Os artigos apresentados no GT Direito Internacional I, neste emblemático V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado na hospitaleira e histórica Cidade de Montevidéu, enfrentam significativa parcela desse quadro.

Os trabalhos debatem distintas áreas do Direito Internacional, tais como o petróleo em Angola; o estupro como arma de guerra; a arbitragem ambiental internacional; a integração regional e os projetos de infraestrutura na América Latina; a OMC e o acordo de facilitação do comércio; tutelas de urgência e homologação de decisões estrangeiras no STJ; o comércio internacional como fundamento para a promoção dos Direito Humanos; desafios da América Latina e sua identidade; livre circulação dos trabalhadores no Mercosul; o BRICS e a perspectiva de formação de uma organização internacional e o meio ambienta; e as regras de comércio internacional da Organização Mundial do Comércio.

Completando a riqueza do Grupo de Trabalho foram apresentados, por professores uruguaios, temas específicos de Direito Internacional Público, como a evolução do costume em relação ao uso da força e dois casos de arbitragem internacional: o caso Philip Morris contra o Uruguai e sua relação com os direitos humanos, e arbitragem no mar do Sul da China entre as Filipinas e China.

Podemos afirmar que a variada gama de textos apresentados neste Grupo de Trabalho sintetiza, com a devida profundidade, a essência dos debates acontecidos em Montevidéu.

Prof. Dr. Florisbal de Souza Del Olmo - URI

Prof. Dr. Alejandro Pastori - UDELAR

LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES NO MERCOSUL: O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO POR MEIO DA ABERTURA DE FRONTEIRAS PARA AS PESSOAS

FREE MOVEMENT OF WORKERS IN MERCOSUR: ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH THE OPENING OF BORDERS FOR PEOPLE

Alyane Almeida de Araújo

Resumo

Não obstante o arcabouço jurídico propenso à integração social no âmbito do MERCOSUL, trabalhadores continuam atravessando as fronteiras de seus países de forma clandestina e em situação de vulnerabilidade social. O objetivo deste trabalho é averiguar se as normas do MERCOSUL e do Brasil autorizam a livre circulação de trabalhadores e de que forma esse fenômeno contribui para o desenvolvimento econômico regional. Utilizando o método analítico na prospecção bibliográfica, concluiu-se que a abertura de fronteiras para o exercício do trabalho é autorizada e atende, a um só tempo, aos escopos das integrações social, cultural e econômica dos seus Países Membros.

Palavras-chave: Imigrantes, Trabalho, Integração social, Mercosul

Abstract/Resumen/Résumé

Besides the legal framework aiming at the social integration within MERCOSUR, workers continue crossing the borders of their countries clandestinely and under socially vulnerable conditions. The goal of this study is to evaluate whether the rules of MERCOSUR and Brazil allow the free movement of workers and how this fact contributes to regional economic development. Using the analytical method to survey the literature, it was concluded that the opening of borders for the work is authorized and serves, at the same time, the scope of social, cultural and economic integration of its member countries.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Immigrants, Work, Social integration, Mercosur

1 INTRODUÇÃO

A integração econômica do MERCOSUL é propagada como a meta mais importante a ser alcançada no bloco de integração regional, pois o seu objetivo primordial é transformar-se em mercado comum. Como resultado, relações jurídicas entre empresas com a exportação de bens de consumo, produção de insumos para a indústria manufatureira, geração de fontes de energia nas fronteiras dos países, dentre outras atividades, são exemplos de fatores de integração econômica já bem estabelecidos no bloco.

Mas quando se trata da integração social, não obstante todo o arcabouço jurídico propenso a tal mister, inexiste uma real condição integracionista. Pessoas atravessam as fronteiras da América Latina em busca de trabalho, na maior parte das vezes, de forma clandestina e à margem da lei. Inúmeros são os casos de trabalho em condições análogas à de escravo investigados pelo Ministério Público do Trabalho no Brasil[1], e um dos fatores contributivos é a condição de ilegalidade da entrada ou permanência do estrangeiro, o que o torna presa fácil para os intermediadores de mão-de-obra que descumprem o patamar mínimo de proteção jurídica.

A possibilidade de que a integração social com a livre circulação de pessoas seja considerada um elemento hábil à integração econômica é a hipótese a ser estudada na presente pesquisa, a qual, se confirmada, fará com que os escopos de ambas as integrações sejam alcançados de uma só vez.

O objetivo deste trabalho é, portanto, por meio do método analítico em prospecção bibliográfica, averiguar se as normas do MERCOSUL, juntamente com as normas do sistema constitucional brasileiro, autorizam a livre circulação de trabalhadores e de que forma esse fenômeno contribui para o desenvolvimento econômico regional.

Essa análise torna-se premente diante da atual conjuntura de crise econômica pela qual passa o bloco regional, com altos níveis de desemprego e redução da geração de renda familiar.

A primeira parte do trabalho apresenta o aparato normativo do Brasil e do MERCOSUL destinado à migração de pessoas. Em seguida, serão abordadas as características da ordem econômica atual e a sua influência sobre a proteção social do trabalhador e, por fim, será verificada a hipótese da integração social, cultural e econômica do MERCOSUL por meio da livre circulação de trabalhadores.

---

[1] Observar as seguintes matérias jornalísticas:
<http://mpt-prt15.jusbrasil.com.br/noticias/3150063/operacao-em-20-oficinas-de-costura-no-interior-de-sao-paulo-flagra-condicoes-irregulares-de-trabalho>
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130508_trabescravo_estrangeiros_fl>
Acesso: 10 out 2015.

2 APARATO NORMATIVO

2.1 NORMAS DO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição de um país representa a lei fundamental a ser observada e cumprida por todos – cidadãos, empresas e poder público. Por essa razão, nunca é demais ressaltar a importância do que uma sociedade decidiu democraticamente serem as regras primordiais regentes do seu cotidiano.

A Constituição da República Federativa Brasileira dispõe, já no princípio, que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos do Estado Brasileiro (art. 1º, IV, CRFB) e que é objetivo fundamental da sua existência a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, CRFB), inclusive sem preconceito da condição de imigrante – há disposição expressa nesse sentido, uma vez que tanto ao nacional quanto ao estrangeiro é assegurada a condição de igualdade e inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5º, *caput*, CRFB).[2]

Essas normas já permitem verificar que o Estado Brasileiro confere ao imigrante um tratamento de igualdade jurídica perante o nacional, exceto as hipóteses previstas na própria Constituição como exclusivas de brasileiros natos ou naturalizados (art. 12, § 3º, e art. 222, por exemplo). No que concerne aos direitos sociais (art. 6º e seguintes), hipótese que interessa ao apresente estudo, a situação é de plena igualdade entre o brasileiro e o estrangeiro.

No plano internacional, além de seguir o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, IX, CRFB), o Estado Brasileiro buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (at. 4º, parágrafo único, CRFB).

Mas a legislação infraconstitucional estabelece uma série de requisitos para a abertura das suas fronteiras a pessoas estrangeiras, tal como regulado pela Lei nº 6.815/1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

---

[2] Cabe registrar que, embora a letra da Constituição faça referência expressa ao "estrangeiro residente no país", o Supremo Tribunal Federal interpreta esse dispositivo de modo a abranger também a proteção dos estrangeiros não residentes: HC 94.016, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-2008, Segunda Turma, DJE de 27-2-2009; HC 102.041, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-4-2010, Segunda Turma, DJE de 20-8-2010; HC 94.404, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18-11-2008, Segunda Turma, DJE de 18-6-2010. Vide: HC 94.477, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-9-2011, Segunda Turma, DJE de 8-2-2012; HC 72.391-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 8-3-1995, Plenário, DJ de 17-3-1995.

Para a entrada no território brasileiro, o imigrante deve preencher os requisitos previstos para as seguintes modalidades de visto: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático.

Como já tivemos a oportunidade de demonstrar em prévio estudo sobre a matéria (2015), as hipóteses de possibilidade de trabalho para o estrangeiro são consideravelmente restritas. Vejamos:

Os vistos de trânsito, de turista, de cortesia, oficial e diplomático são inservíveis aos trabalhadores imigrantes, pois não é permitida a finalidade imigratória, nem intuito de exercício de atividade remunerada.

O visto temporário, por outro lado, embora possa ser utilizado para o trabalho, as hipóteses são muito restritivas, sem falar que se ele for admitido na condição de temporário sob regime de contrato, só poderá exercer atividade junto à entidade pela qual foi contratado na oportunidade da concessão do visto, salvo autorização expressa do Ministério da Justiça, ouvido o Ministério do Trabalho.

Tal visto pode ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil em viagem cultural ou em missão de estudos, em viagem de negócios, na condição de artista ou desportista, na condição de estudante, na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro, na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira, na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa.

Contudo, é vedado o exercício de atividade remunerada ao portador do visto temporário na condição de estudante ou na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência estrangeira, neste último caso, se ele for remunerado por fonte brasileira. Também é proibido que o portador de visto temporário estabeleça firma individual ou exerça cargo ou função de administrador, gerente ou diretor de sociedade comercial ou civil, bem como inscrever-se em entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada. Essa inscrição somente é permitida, para o portador de visto temporário, na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro.

Vale ressaltar, porém, que os chamados trabalhadores fronteiriços, que são aqueles domiciliados em cidade contígua ao território nacional e trabalham em cidades fronteiriças no Brasil tem regulação especial com maior abertura.

O exercício de trabalho remunerado é permitido, por sua vez, ao estrangeiro que consiga o visto permanente, que é aquele concedido a quem pretenda se fixar definitivamente no Brasil, mas as possibilidades de concessão desse visto são muito restritas.

O visto permanente basicamente só pode ser concedido em três casos: reunião familiar (Resolução Normativa 36 do Conselho Nacional de Imigração), transferência de aposentadoria (Resoluções Normativas 45 e 95 do Conselho Nacional de Imigração) e investidor estrangeiro (Resolução Normativa 84 do Conselho Nacional de Imigração).

É interessante notar que o parágrafo único do artigo 16 do Estatuto do Estrangeiro dispõe que a imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.

Observamos, pelo exposto, que não é fácil nem simples que o trabalhador estrangeiro consiga preencher os requisitos legais para regularidade de entrada e estadia no território brasileiro.

E se ele, estando clandestino ou irregular, for encontrado por alguma autoridade pública, a lei proíbe a legalização da sua condição (art. 38), devendo ele se retirar voluntariamente do território nacional em prazo determinado; caso contrário, será promovida sua deportação (art. 57), que nada mais é do que a saída compulsória do estrangeiro para o país de nacionalidade ou de procedência, ou para outro que consinta em recebê-lo (art. 58).

Para finalizar a análise dos dispositivos do Estatuto do Estrangeiro, trazemos a extremidade da previsão legal de que, se o estrangeiro estiver em situação de "vadiagem" ou "mendicância" (termos utilizados na alínea "c" do parágrafo único do artigo 65), incide a figura da expulsão do território nacional, à qual também se submete aquele que praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil (alínea "a" do mesmo dispositivo).

Vê-se, pelo exposto, que as condições estabelecidas no estatuto do estrangeiro para entrada e permanência no Brasil são de difícil cumprimento, não refletindo a vontade constitucional da integração social, econômica e cultural dos povos da América Latina (art. 4º, parágrafo único, CRFB).

Por essa razão, não podemos olvidar a importância das normas internacionais do bloco regional MERCOSUL que objetivam a integração econômica, social e cultural, por estarem em total consonância com a vontade constitucional brasileira.

2.2 NORMAS DO MERCOSUL

De acordo com o Tratado de Assunção de 1991, o Mercado Comum do Sul foi constituído com o objetivo de constituir um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias e reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes.[3]

Com o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico só se dá através da justiça social e de que a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados por essa mesma integração, em 1998, foi editada a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

Maria Cristina Peduzzi, Ministra do TST, alertou que esse documento foi criado como resposta dos Estados Partes às reiteradas reclamações quanto ao enfoque do bloco regional, por haver excesso de influência dos aspectos comerciais, econômicos e tributários da integração, pelo que em muito se descuidava das demandas sociais decorrentes (PEDUZZI, 2005, p. 1).

Ficou registrado nos 'Considerandos' da Declaração a existência de manifestações dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL, em suas reuniões, no sentido de que a integração regional não ficasse confinada à esfera comercial e econômica, devendo também abranger a temática social, tanto no concernente à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas pela integração econômica e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, correspondente às convenções fundamentais da OIT.

A Declaração é considerada um avanço do ponto de vista da integração regional, pois demonstra que a integração econômica não deveria estar dissociada da integração social.

Cabe fazer o registro de que não se trata apenas de um patamar mínimo de direitos a serem reconhecidos aos nacionais de cada país componente do bloco; além disso, trata-se de oferecer igual proteção jurídica ao trabalhador, seja ele nacional ou estrangeiro, nos territórios dos países do MERCOSUL.

O artigo 4º da sua versão original é clarividente quanto a esse intuito, pois menciona que todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito a ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades. Também apregoa que os Estados Partes se comprometem a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar

[3] São Membros plenos do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela; Estados associados: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador; e Estados observadores: Nova Zelândia e México.

a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.

A primeira redação da Declaração Sociolaboral (1998) dispôs, em seu artigo 24, que haveria revisões do seu conteúdo a fim de atender ao seu caráter dinâmico e com base na experiência acumulada no curso de sua aplicação ou nas propostas e subsídios formulados pela Comissão Sociolaboral ou por outros agentes, com vistas ao avanço do processo de integração sub-regional.

A última redação (versão de 2015) ampliou a parte protetiva destinada aos trabalhadores migrantes e fronteiriços (artigo 7º), abrangendo também o direito de acesso aos serviços públicos reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades. Os Estados Partes obrigaram-se, ainda, a adotar e articular medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns, relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes.

O acordo referido é o denominado Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 2002, no qual uma pessoa que seja nacional de um dos Estados Partes do MERCOSUL e que deseja residir em outro Estado Parte, pode obter uma residência legal, mediante a comprovação de sua nacionalidade e de alguns requisitos como: a apresentação do passaporte válido e em vigor ou cédula de identidade; certidão de nascimento e comprovação do estado civil da pessoa; certidão negativa de antecedentes penais no país de origem ou nos que tenha residido durante os cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção; declaração juramentada da inexistência de antecedentes internacionais penais ou policiais; certidão negativa de antecedentes penais no país de recepção, se já se encontrar no Estado em que deseja residir; e, por último, se for exigido pela legislação interna do Estado Parte de ingresso, um atestado médico expedido pela autoridade médica migratória ou outra sanitária oficial. Compete noticiar que a residência temporária inicial de dois anos pode ser convertida em permanente.

A promoção da livre circulação dos trabalhadores e da integração dos mercados de trabalho constou expressamente no § 4º do art. 7º da Declaração Sociolaboral. Conforme esse dispositivo, os Estados Partes assim se obrigam mediante o desenvolvimento de ações coordenadas no campo da legislação, das políticas laborais, das instituições migratórias e em outras áreas afins.

A integração social através do trabalho permite que as pessoas possam transitar nos países, gerando riquezas para atividades econômicas e também melhorias de condições de vida, durante a fase produtiva da sua vida.

O período em que o trabalhador ultrapassa essa fase, necessitando da seguridade social para manter o seu sustento, também foi objeto de regulação pelo MERCOSUL, como é o caso do Acordo Multilateral de Seguridade Social, de 1997, através do qual as contribuições previdenciárias feitas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos países signatários do Acordo, se acumulam como se tivessem sido efetuados em um mesmo país.

A normatização da integração quanto à circulação de pessoas não se restringe ao exercício do trabalho. Em 2012, foi criado o Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL (SIMERCOSUL), cujo objetivo é o de organizar a mobilidade acadêmica em educação no âmbito regional, na forma da Decisão CMC nº 36/12.

Esse sistema veio complementar a normativa já existente a respeito da mobilidade de pessoas inserida no "Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL" (Decisão CMC nº 64/10), "Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)" (Decisão CMC nº 12/11) e "Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM)" (Decisão CMC nº 20/11).

Podemos observar que as normas do MERCOSUL atendem de forma prodigiosa a integração e mobilidade de pessoas. Resta saber a relação entre essa mobilidade e o crescimento econômico, a fim de possibilitar um maior incentivo à concretização do programa normativo, uma vez que já é notada a eficácia com que a integração econômica é realizada pelos Estados Membros do bloco de integração regional.

3 AS CARACTERÍSTICAS DA ORDEM ECONÔMICA ATUAL E A SUA INFLUÊNCIA SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL

A atual ordem econômica tem conferido uma maior preocupação com a área social da globalização. Esse fenômeno ocorre tanto na ordem jurídica, através das normas internacionais e nacionais, quanto no âmbito das negociações bi e multilaterais, mediante o estabelecimento de cláusulas contratuais sociais e selos de responsabilidade social das empresas multinacionais.

Parte-se do conceito de desenvolvimento como liberdade na perspectiva de Amartya Sen, para quem a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão é o objetivo

principal do resultado do crescimento econômico, somente havendo justiça social e econômica quando tais limitações forem superadas (SEN, 2000, p. 18).

No mesmo sentido, Leonardo Vizeu Figueiredo (2011, p. 151) ensina que a noção de desenvolvimento não implica apenas crescimento econômico, mas contínuo progresso social, cultural e político, destacando o caráter global da justiça econômica da seguinte forma:

> A valorização normativa do Desenvolvimento, enquanto ramo do Direito Internacional, traduz-se em importante instrumento jurídico a serviço da Justiça Econômica em caráter global, uma vez que assume um duplo aspecto. Tanto a dimensão de Direito do Estado, que permite o crescimento econômico com vista ao progresso social, quanto o aspecto de Direito Humano, que assegura o alcance da plenitude do indivíduo, traduzem o desenvolvimento em relevante mecanismo à disposição da Justiça Econômica, dentro da atual Ordem Internacional.

No Brasil, é consabido que a Constituição impôs uma série de princípios gerenciais da atividade econômica, como a valorização do trabalho humano, a função social do contrato e a busca do pleno emprego (art. 170, CRFB).

André Ramos Tavares descreve que a Constituição Brasileira atual consagra uma economia de livre mercado, capitalista, mas não deixou de consignar que a ordem econômica brasileira confere prioridade também aos valores do trabalho humano (2011, p. 125), expondo a posição de José Afonso da Silva, no sentido de que a ordem econômica brasileira conferir prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado e, conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (*apud* TAVARES, 2011, p. 125). Em seguida, Ramos Tavares discorre sobre a cogência dos princípios da ordem econômica (2011, p. 126):

> Estes princípios perfazem um conjunto cogente de comandos normativos, devendo ser respeitados e observados por todos os "Poderes", sob pena de inconstitucionalidade do ato praticado ao arrepio de qualquer deles. Portanto, serão inadmissíveis (inválidas) perante a ordem constitucional as decisões do Poder Judiciário que afrontarem estes princípios, assim como as leis e qualquer outro ato estatal que estabeleçam metas e comandos normativos que, de qualquer maneira, oponham-se ou violem tais princípios.

Os princípios constitucionais da ordem econômica brasileira prenunciam a ligação entre o crescimento econômico e a promoção do bem comum, com a função social da propriedade, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a sustentabilidade ambiental e

a justiça social, o que, somados, representam o mais atual conceito de desenvolvimento econômico.

A perspectiva propulsora da ordem econômica é traduzida em uma maior integração entre as Nações e liberalização comercial, construindo uma ordem livre de barreiras e empecilhos entre as fronteiras estatais.

Isto porque, com o fim das duas grandes guerras mundiais, percebeu-se que o protecionismo econômico exacerbado colocava em risco a paz mundial. Foi nesse período de reconstrução do Pós-guerra que a Ordem Econômica Mundial foi instaurada, iniciando com a Conferência de Bretton Woods de 1944, que contribuiu para a estabilização do câmbio (FMI) e para a ajuda financeira aos países mais pobres ou mais devastados pela guerra (Banco Mundial); perdurando com a Conferência de Havana de 1947, que criou a Organização Internacional do Comércio (OIC) e o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), que tinha por objetivo principal a quebra de obstáculos e barreiras alfandegárias com vistas à abertura dos mercados; e chegando à maturidade com ata final de Marraquesh (1994), que encerrou as rodadas de negociação do Uruguai sobre tarifas e comércio, criando a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o GATS e reformulando o GATT.

Por esta razão, a preponderância do conceito de desenvolvimento na atividade econômica encontra-se presente em um movimento global de forças.

Discorrendo sobre a necessidade de que os Estados atentem para a dimensão internacional das atividades econômicas, por não ser mais possível manter isolamento da comunidade internacional sem graves consequências para a economia de um país, Aguillar (2009, p. 04) adverte que o Direito Econômico não pode mais ser considerado na perspectiva específica do Estado-Nação, mas na dimensão do Estado envolvido em relações supranacionais – "*medidas que seriam eficazes na economia doméstica tornam-se infrutíferas quando os jogadores são espalhados por todo o globo*." Por isso, o autor defende que os novos desafios do Direito Econômico são os novos desafios do Estado na era da economia global. Vale a pena transcrever as suas palavras sobre a "Internacionalidade" presente no atual Direito Econômico (2009, p. 5):

> O Direito Econômico de hoje é, portanto, cada vez mais, um Direito Econômico Internacional. Ou mesmo um Direito Econômico Supranacional, para os países envolvidos em relações comunitárias desenvolvidas. É um Direito Internacional na medida em que não é possível apartar-se o estudo e o ensino das políticas econômicas nacionais sem ligá-las ao que tem ocorrido fora dos limites territoriais, tanto quanto não é mais possível a um Estado guiar-se apenas por suas deliberações puramente internas.

O MERCOSUL não pode ficar isolado desse movimento de forças supranacionais, cujo esteio tem sido o de não apenas inserir-se nas questões econômicas, mas também propor-se observar o devido cumprimento dos valores sociais do desenvolvimento econômico.

Nessa senda, o destaque econômico atual tem sido o comércio de serviços, setor que mais tem crescido ao longo do tempo. Segundo informado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil[4], analisando os dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), entre 2008 e 2012, o comércio exterior mundial de serviços cresceu 10,8%, de US$ 7,61 trilhões para US$ 8,43 trilhões de dólares.

Umberto Celli Junior menciona que o comércio de serviços representa aproximadamente 80% do PIB dos países desenvolvidos e 60% do PIB brasileiro e a exportação de serviços cresce em uma velocidade maior que a das vendas externas de produtos. Segundo as palavras do autor: "*O crescimento do comércio internacional de serviços nas últimas décadas tem se constituído, pois, em fator crucial nas mudanças estruturais por que passa a economia global*" (2009, p. 22-23).

O Diretor Geral da OMC, Pascal Lamy, citado por Umberto Celli (2009, p. 23), chama a atenção para a importância do comércio de serviços pelo valor e pelo crescimento deste setor:

> Não é apenas o valor do comércio de serviços que impressiona, mas seu crescimento. De fato, desde os anos oitenta, o comércio mundial de serviços tem crescido mais rapidamente que a produção mundial e o comércio de bens. Atualmente, mais da metade dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros provém de serviços.

Ao lado da importância do desenvolvimento econômico supranacional como fator relevante para a elaboração de planejamentos internos, e o expressivo aumento do comércio de serviços no âmbito mundial, a migração de trabalhadores para além das fronteiras do seu país de nascimento também tem se tornado um objeto de gradativo interesse acadêmico, por todo o contexto no qual está inserido.

No estudo de Salem Nasser e Fabia Feçoso (2012, p. 451), professores da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, foi abordada a necessidade de compreensão do fenômeno da imigração internacional, em um cenário que aponta para o contínuo crescimento dos fluxos migratórios, cujo tema é de importância global. Sobre a relação dessa temática com a economia, os autores expõem o que tem sido demonstrado em Relatórios de Organismos Internacionais:

---

[4] Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComMundialServicos.pdf> Acesso: 30 set 2015.

> Os fluxos migratórios movimentam tanto a economia dos países que recebem imigrantes internacionais como a economia dos países que enviam imigrantes, especialmente se forem consideradas as remessas de dinheiro (transferências unilaterais) feitas pelos trabalhadores imigrantes para seu país de origem.

O aumento do comércio de serviços caminhando ao lado dos movimentos migratórios não é apenas uma mera coincidência, já que uma das formas do comércio internacional de serviços tem sido a circulação de pessoas físicas além das fronteiras estatais, na forma do art. 2º, "d", do Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS).[5]

Mas para muito além desse Acordo, há uma considerável quantidade de pessoas à margem da lei atravessando as fronteiras dos países em busca de trabalho, a quais atualmente encontram-se desprotegidas e em flagrante condição de vulnerabilidade social.

O aproveitamento econômico da mão-de-obra dessas pessoas é subestimado, na mesma medida em que a estruturação da cadeia produtiva é sub-aproveitada. Esse cenário demanda, portanto, uma melhor organização político-administrativa dos Estados para, em conjunto com o setor privado, construir as bases para um salutar crescimento econômico e, em consequência, contribuir para a proteção social dos trabalhadores que fornecem a sua força de trabalho para o incremento da atividade econômica.

Não é demais lembrar que a maioria dos direitos prestacionais garantidores do mínimo existencial e das condições materiais básicas de existência do indivíduo é assegurada pela riqueza acumulada pela ordem econômica.

4 A INTEGRAÇÃO SOCIAL, CULTURAL E ECONÔMICA DO MERCOSUL ATRAVÉS DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

De acordo com dados da ONU (citados em estudo especializado)[6], o fluxo de migrantes no mundo assim é distribuído nas regiões do planeta: 62 milhões do Sul para o Norte (33%); 61 milhões do Sul para o Sul (32%); 54 milhões do Norte para o Norte (28%) e 14 milhões do Norte para o Sul (7%).

Existe um potencial de migrações de pessoas na região Sul a ser considerado economicamente, já que a maioria das pessoas que migram de um país para o outro encontram no trabalho o seu meio de vida, gerando lucros para as empresas e aumento da arrecadação dos

---

[5] Embora o Acordo GATS faça uma série de restrições sobre a abrangência dessa hipótese, excluindo o imigrante que busca estabelecer-se definitivamente em outros países ou aquele que por sua conta e risco busca emprego diretamente em empresas estrangeiras, o fato é que, em um menor âmbito, nós interpretamos tratar-se de um trabalhador imigrante, por serem pessoas físicas trabalhando fora do seu país de origem de forma temporária.
[6] Disponível em <http://www2.mte.gov.br/trab_estrang/Livro_Mercosul_e_Migracoes.pdf> Acesso: 28 mai 2016.

Estados. O intercâmbio internacional de serviços constitui-se em fenômeno altamente lucrativo para o comércio do mundo contemporâneo.

A geração e a distribuição de renda que esse fenômeno produz também são fatores que não podem ser ignorados. De acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações, a mobilidade do trabalho tornou-se uma característica fundamental da globalização e da economia global. Estima-se que 105 milhões de pessoas estão trabalhando em um país diferente do local de nascimento. O ganho econômico dos trabalhadores, em torno de 440 bilhões de dólares em 2011, gera distribuição de renda para os países de origem dessas pessoas, pois o Banco Mundial informa que há transferência de 350 bilhões de dólares do total recebido, na forma de remessas. O organismo internacional adverte, no entanto, que apesar dos esforços envidados para garantir a proteção dos trabalhadores migrantes, muitos continuam vulneráveis e assumem riscos significativos durante o processo de migração.[7]

O Relatório OMC destaca que, em termos de valor agregado, o comércio de serviços desempenha um papel mais relevante economicamente, pois está em franca ascensão.[8] Além disso, de acordo com esse relatório, as perspectivas de negociação multilateral de comércio espelham uma tendência de surgimento de novas formas de regionalismo no crescimento do comércio de serviços.

No Brasil, o Relatório Panorama do Comércio Internacional de Serviços de 2014 demonstra que as exportações de bens apresentaram redução de 7,0%, em contraste com as exportações de serviços, que cresceram 6,3%, totalizando US$ 39,8 bilhões em 2014. Entre 2010 e 2014, as exportações de serviços avançaram 32,4%, expandindo de 13% para 15% a participação dos serviços na composição das exportações brasileiras.[9]

Houve uma notória ampliação da participação do Brasil no comércio mundial de serviços, com as exportações e importações do país apresentando crescimento superior ao desempenho mundial. Nos últimos cinco anos, as exportações de serviços mundiais cresceram 38,2%, ao passo que a expansão das exportações brasileiras foi de 51,7%.

---

[7] "Today, an estimated 105 million persons are working in a country other than their country of birth. Labour mobility has become a key feature of globalization and the global economy with migrant workers earning US$ 440 billion in 2011, and the World Bank estimating that more than $350 billion of that total was transferred to developing countries in the form of remittances. However, despite the efforts made to ensure the protection of migrant workers, many remain vulnerable and assume significant risks during the migration process." Disponível em: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html> Acesso: 30 set 2015.

[8] World Trade Report 2013/WTO. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr692_e.htm> Acesso: 20 ago 2015.

[9] Disponível em: <http://www.investexportbrasil.gov.br/panorama-do-comercio-internacional-de-servicos> Acesso: 28 mai 2016.

Desde 2013 o Brasil já apresentava superávit no comércio de serviços se fossem considerados os serviços empresariais, profissionais e técnicos, que em 2012 registraram mais de US$ 20 bilhões em exportações, destacando-se os serviços de arquitetura, engenharia e outros serviços técnicos e manutenção e instalação de escritórios e aluguel de imóveis, além de honorários de profissionais liberais. Seguindo a tendência, em 2014, as exportações de serviços do Brasil alcançaram US$ 20,8 bilhões. Os cinco principais serviços exportados naquele ano foram serviços gerenciais e de consultoria gerencial (US$ 2,17 bilhões), outros serviços profissionais e técnicos (US$ 2,08 bilhões), serviços auxiliares aos serviços financeiros (US$ 1,95 bilhão), serviços de transporte aquaviário de cargas (US$ 1,67 bilhão) e serviços de manutenção e reparação de produtos metálicos, maquinário e equipamentos (US$ 1,11 bilhão).

Esses dados são notáveis não apenas para demonstrar o potencial que o país tem no comércio internacional de serviços, mas também para registrar que essa é uma realidade interna, uma vez que, no ano de 2014, o setor terciário respondeu por 71% do PIB brasileiro, e desde 2013 este setor participa com 72,7% dos empregos formais do país, segundo informado pelo Relatório com base nos dados do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ressalte-se que esse maior crescimento do setor terciário no PIB brasileiro ocorre em flagrante contraste com a queda do setor industrial, onde o Relatório informa que no período entre 2009 e 2014 apresentou redução na participação de 25,7% para 23,4%.

O Relatório aponta que o Brasil, acompanhando a tendência dos países emergentes (BRICS), grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil tem elevado sua participação no comércio mundial de serviços nos últimos anos. Entre 2008 e 2012, as exportações brasileiras de serviços cresceram a uma taxa maior que a média mundial, e o país aumentou sua participação de 0,7% para 0,9% do total das exportações mundiais de serviços.

No âmbito do MERCOSUL, o setor de serviços responde pela maior parcela do PIB no bloco (63,5%). Entre 2008 e 2012, o MERCOSUL elevou em 25% suas exportações e em 61,6% suas importações, valores superiores à média mundial, que foi de 13%.

Torna-se relevante ressaltar que o Brasil responde por aproximadamente dois terços do comércio exterior de serviços do MERCOSUL (em 2012, a participação brasileira chegou a 66,1% nas exportações e 67,8% nas importações).

Não obstante faça críticas ao bloco regional – designando-o como "*integração regional ambiciosa e malconduzida* (2012, p. 575), inclusive com a opinião de que o bloco sobrevive da "*oxigenação econômica*" fornecida pelo Brasil, onde os demais países não retribuem as concessões de maneira proporcional (2012, p. 579) – José Cretella Neto não deixa de reconhecer o considerável aproveitamento econômico do Brasil com o bloco (2012, p. 583):

> Sob o aspecto comercial, não há dúvida de que o MERCOSUL teve o condão de impulsionar o comércio intrabloco (...). Ou seja, enquanto as exportações brasileiras para todo o mundo, entre 1989-2009, cresceram 545%, as exportações para o MERCOSUL aumentaram 1.818%.

Em 2015, encerrou-se o prazo previsto para a conclusão da abertura do comércio de serviços no âmbito do Mercosul (art. 19), de acordo com o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul de 1998, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6.480/2008.

Este é o momento adequado para o MERCOSUL dar um passo à frente na efetivação da livre circulação de trabalhadores entre as fronteiras dos seus Estados Partes, visto que se esta for organizada de modo oficial e nos termos do Acordo Geral do Comércio de Serviços, além de representar um maior incremento produtivo no setor do comércio de serviços, concretizará a vontade constitucional da integração social e cultural da América Latina mediante a prestação de serviços por pessoas físicas através das fronteiras dos Estados (módulo 4 do GATS).

Logo, podemos afirmar que a livre circulação de trabalhadores no âmbito do MERCOSUL é um fator que enseja a integração econômica do bloco, registrada na balança comercial das importações e exportações do comércio de serviços (na modalidade de prestação de serviços por pessoas físicas além das fronteiras nacionais), além de ser um fator contributivo da integração social e cultural dos povos latino-americanos.

Essa relação existente entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social refletirá a proteção dos direitos econômicos a par da proteção dos direitos sociais, na perspectiva da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 22), do complementar Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 3º) e da própria Constituição Brasileira, ao fundar a ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, CRFB).

Esse é o critério formatador do atual conceito de desenvolvimento econômico, onde o crescimento econômico não se dê à revelia de índices de desenvolvimento social, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH um bom indicativo das condições sociais relevantes de uma nação.[10]

Pensamos, portanto, que a ocasião é propícia a uma melhor operacionalização da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL, aproveitando as oportunidades de crescimento

[10] Este índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq e desde 1993 é utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso: 10 set 2015.

econômico junto ao mercado de serviços, especialmente se considerado o potencial de parcerias comerciais de serviços na América Latina, região em que o Brasil tem despontado no setor tecnológico.

5 CONCLUSÃO

O Brasil tem como escopo buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (at. 4º, parágrafo único, CRFB), mas a legislação infraconstitucional para a regulação de entrada e permanência do estrangeiro no território brasileiro é consideravelmente restritiva, notadamente quando diz respeito ao exercício do trabalho.

O programa normativo da migração de pessoas no âmbito do MERCOSUL – Declaração Sociolaboral, o Acordo sobre Residência para Nacionais, Acordo Multilateral de Seguridade Social, Sistema Integrado de Mobilidade (Decisão CMC nº 36/12), Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania (Decisão CMC nº 64/10), Plano Estratégico de Ação Social (Decisão CMC nº 12/11) e Plano de Ação do Setor Educacional (Decisão CMC nº 20/11) – guarda maior correspondência com a vontade constitucional brasileira e, se conduzido de forma eficiente e direcionada, é suficiente para uma real atitude integracionista regional, por autorizar a livre circulação de trabalhadores e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico do bloco.

Por essa razão, a existência da migração laboral clandestina entre os países do bloco não pode mais ser tolerada no MERCOSUL, cujo propósito busca concretizar não somente o projeto integracionista econômico, mas também social e cultural dos seus povos. Essa perspectiva atende à atual abrangência da área social da globalização pela ordem econômica atual, a partir do conceito de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2010) que propugna pela conexão entre o crescimento econômico e a promoção do bem comum.

A construção de uma ordem livre de barreiras e empecilhos entre as fronteiras através do comércio de serviços, setor que mais tem crescido ao longo do tempo (destacando-se a circulação de pessoas físicas além das fronteiras estatais, na forma do art. 2º, "d", do Acordo Geral de Comércio de Serviços), fornece as bases para um salutar crescimento econômico com geração e distribuição de renda, especialmente porque o setor de serviços responde pela maior parcela do PIB no MERCOSUL.

Ressalte-se, nesse ponto, que se encontra encerrado o prazo previsto para a conclusão da abertura do comércio de serviços, de acordo com o Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços no Mercosul de 1998, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6.480/2008,

devendo haver esforços políticos no sentido de concretizar o programa acordado entre os Estados Membros.

Não é demais repetir que tais esforços envidados para permitir o desenvolvimento econômico através da abertura de fronteiras para as pessoas que buscam o trabalho como meio de vida, atingindo a livre circulação de trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, ocasiona um melhor aproveitamento econômico do trabalho, gera mitigação da crise pela qual passa o bloco regional e atende, a um só tempo, aos escopos das integrações social, cultural e econômica dos seus Países Membros.

6 REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: **Do Direito Nacional ao Direito Supranacional**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Panorama do Comércio Internacional de Serviços de 2013 e de 2014**. Disponível em: <http://www.investexportbrasil.gov.br/panorama-do-comercio-internacional-de-servicos> Acesso: 28 mai 2016

CELLI JR, Umberto. **Comércio de Serviços na OMC: Liberalização, Condições e Desafios**. Curitiba: Juruá, 2009.

CRETELLA NETO, José. **Curso de Direito Internacional Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

IOM. **International Organization for Migration**. Disponível em: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html> Acesso: 30 set 2015.

NASSER, Salem H; FEÇOSO, Fabia F. Carvalho**. A Regulação Internacional de Trabalhadores Imigrantes. In: Agenda Contemporânea: Direito e Economia, 30 anos de Brasil**. Tomo 3. Maria Lúcia L. M. Padua Lima (coord.). São Paulo: Saraiva, 2012.

OMC. **World Trade Report**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr692_e.htm> Acesso: 20 ago 2015.

ONU. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). **Trends in International Migrant Stock**. Disponível em: <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp> Acesso: 15 set 2015.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. Aplicabilidade da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul nos Estados-Partes. In: **Encontro de Cortes Supremas do Mercosul**, 3, 2005, Brasília. Resumos: Brasília, 22 nov. 2005.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> Acesso: 10 set 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.