

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE DIREITO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES
NA UNIÃO EUROPÉIA**

FÁBIO FRANCISCO DE ARAUJO

**RIO DE JANEIRO
2008**

FÁBIO FRANCISCO DE ARAUJO

**A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES
NA UNIÃO EUROPÉIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professora Doutora Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva

RIO DE JANEIRO
2008

Araujo, Fábio Francisco de.

A Livre Circulação de Trabalhadores na União Européia / Fábio Francisco de Araujo. – 2008.

112 f.

Orientadora: Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 110-112.

1. Direito do Trabalho - Monografias. 2. Direito Comunitário. 3. Política de Circulação de Pessoas. I. Silva, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD 342.119

FÁBIO FRANCISCO DE ARAUJO

A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES
NA UNIÃO EUROPÉIA

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

1º Examinador – Presidente da Banca Examinadora

2º Examinador

3º Examinador

Agradeço, primeiramente, ao Senhor Deus por minha vida e tudo de bom que eu recebi ou fui ajudado a conquistar.

Agradeço à minha mãe por todo amor e apoio que recebo em minha vida.

Agradeço aos professores que me passaram por minha vida e contribuíram para minha formação, bem como aos amigos mais próximos e companheiros de estudo que estiveram mais presentes e compartilharam alguns passos de minha trajetória.

Agradeço a professora Marie Agnes Chauvel pelo apoio e incentivo às atividades de pesquisa.

Agradeço a professora Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva, com muita satisfação, por todo interesse e apoio para o desenvolvimento deste trabalho, pessoa com quem compartilho a oportunidade de conhecer mais sobre um tema de tamanha relevância social e acadêmica.

“Nunca duvide que um pequeno grupo de cidadãos preocupados e compromissados possa modificar o mundo. Na realidade, esta é a única coisa que de fato o tem modificado”.

Margaret Mead.

A Livre Circulação de Trabalhadores na União Européia

RESUMO

ARAÚJO, FÁBIO. F. **A Livre Circulação de Trabalhadores na União Européia**. 112 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

RESUMO

A União Européia é resultado de um processo de integração entre Estados que passou por diferentes etapas para alcançar uma comunidade de países, o qual tem sua base na construção de um ideário de unidade, baseada no princípio da solidariedade, com objetivo de criar uma consciência institucional comum. O presente trabalho pretende investigar o fenômeno da livre circulação de trabalhadores no seio do Mercado Comum Europeu. O objetivo da análise do tema proposto é pesquisar e descrever os principais efeitos dos sucessivos fluxos migratórios de trabalhadores, bem como as ações internas desenvolvidas pela União Européia para adaptar e enfrentar os desafios atuais no direito do trabalho europeu, especialmente no que diz respeito à mobilidade de trabalhadores entre os países.

PALAVRAS-CHAVE

Direito do Trabalho, Direito Comunitário, Política de Circulação de Pessoas.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:

Direito do Trabalho.

The Free Movement of Workers in the European Union

ABSTRACT

ARAUJO, FÁBIO. F. **A Livre Circulação de Trabalhadores na União Européia.** 112 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

European Union is a result of a process of integration between States that went various steps to achieve a community of countries that has base in the construction of a unity ideology, based on the solidarity principle with the objective of creating a common conscience institutional. This paper is to investigate the phenomenon of free movement of workers in the European Common Market. The objective of the analysis is search and describes effects main of successive migration of workers and the actions undertaken by the internal UE to adapt and meet the challenges in the current European labour law, especially with regard to mobility of workers between countries.

KEYWORDS

Labour Law, Community Law, Policy Movement of Persons.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CE – Comunidade Européia

CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço

CEEA ou EURATOM – Comunidade Européia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Européia

EURES – Rede Européia de Serviços de Empregos

IIES – Instituto Internacional de Estudos Sociais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PECO – Países da Europa Central e Oriental

PIB – Produto Interno Bruto

TCE – Tratado da Comunidade Européia

TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias

TUE – Tratado da União Européia ou Tratado de Maastricht

UE – União Européia

SUMÁRIO

<u>1. Introdução.....</u>	<u>11</u>
<u>2. A União Européia.....</u>	<u>12</u>
<u>2.1) A Formação da União Européia:</u>	<u>12</u>
<u>2.2) O Processo de Formação de Integração Regional:</u>	<u>18</u>
<u>2.3) Globalização e Neoliberalismo:</u>	<u>22</u>
2.3.1) O Fenômeno Global e a Interdependências dos Estados:	22
2.3.2) Os Níveis da Globalização:	26
<u>2.4) Solidariedade e Identidade Européia:</u>	<u>32</u>
<u>2.5) Direito Comunitário:</u>	<u>38</u>
2.5.1) Formação do Direito Comunitário:	38
2.5.2) A Estrutura Institucional da União Européia:	39
2.5.3) Os Princípios do Direito Comunitário:	46
2.5.4) Institutos Específicos:	55
<u>3. Fundamentos para uma Cidadania Européia.....</u>	<u>61</u>
<u>3.1) O Mercado Comum Europeu e a Liberdade de Circulação de Pessoas:</u>	<u>61</u>
<u>3.2) A Proposta e o Desafio de se Constituir uma Cidadania Européia.....</u>	<u>65</u>
<u>3.3) Liberdade Imigratória de Europeus na Europa: Um Projeto de Constituição de um Mesmo Povo?.....</u>	<u>69</u>
<u>4. Direito do Trabalho na União Européia e Livre Circulação de Trabalhadores:.....</u>	<u>75</u>
<u>4.1) O Direito Internacional do Trabalho a Nível Europeu:</u>	<u>75</u>
4.1.1) Breves Linhas sobre o Direito Internacional do Trabalho:	75
4.1.2) Principais Influências Internacionais no Direito do Trabalho:	78
4.1.3) O Nível Europeu:	80
<u>4.2) Desafios e Dificuldades para Aplicação de Normas Comunitária nas Relações de Trabalho:</u>	<u>82</u>
<u>4.3) Estratégia de Lisboa:</u>	<u>88</u>
<u>4.4) Políticas da Livre Circulação de Trabalhadores:</u>	<u>93</u>
4.4.1) O Regulamento 1.612/1968:	93
4.4.2) Outras Ações Políticas e Normativas:	95
4.4.3) A Diretiva 38/2004:	97
<u>4.5) 2006: Ano da Mobilidade de Trabalhadores na União Européia.....</u>	<u>100</u>
<u>5. Conclusão.....</u>	<u>105</u>
<u>Referências Bibliográficas:.....</u>	<u>109</u>

1. Introdução

A experiência comunitária europeia se vislumbra diante de muitos estudiosos, das mais variadas áreas do saber, como um paradigma bem sucedido de uma proposta complexa para integração de países. A União Europeia é, atualmente, resultado de um processo de integração entre Estados que passou por diferentes etapas para alcançar uma comunidade de países, o qual tem sua base na construção de um ideário de unidade, baseada no princípio da solidariedade, com objetivo de criar uma consciência institucional comum. Essas etapas foram chamadas por Joaquín Tovar (2005) de ampliação do processo de integração das comunidades. Destaque-se a palavra “comunidades” no plural. Justifica-se porque inicialmente a cada tratado celebrado surgia uma comunidade com objetivos específicos. Todavia, em um dado momento desse processo, optou-se pela por uma integração única entre os países celebrantes.

Para Maria Teresa Lobo (2001), a construção da União Europeia foi consequência do alinhamento de interesses entre os países europeus, que significou um reconhecimento de que os Estados precisam harmonizar seus interesses em prol do bem comum de seus nacionais, tendo em vista as experiências negativas trazida pelas guerras e competições entre os países. Lobo (2001) observou que esse alinhamento, nas negociações iniciais, organizou-se a partir de blocos econômicos, sendo certo que apesar dos grandes efeitos políticos, sociais, jurídicos e até culturais que envolvem uma proposta desse nível, no momento do surgimento das Comunidades Europeias, o principal fator para integração originou-se por motivações econômicas.

Para fins didáticos, Lobo (2001) relaciona o processo de integração europeia ao desenvolvimento dos blocos econômicos até chegar à proposta de comunidade política, que hoje representa a própria União Europeia. Segundo Lobo a junção de um ou mais países que visam atingir resultados econômicos comuns formam os chamados blocos econômicos, os quais se desenvolvem em etapas ou fases. A Zona de Livre Comércio é a primeira fase e ocorre quando há união entre países que desejam estabelecer a liberdade de circulação de produtos no interior bloco formado entre eles. Em seguida, a etapa da União Aduaneira significou estabelecer entre os países o mesmo aduano para países fora do bloco, o regime aduaneiro comunitário é disciplinado pelo Regulamento 2912/92 e suas alterações. A fase seguinte foi a do Mercado Comum, quando foram introduzidas mais três liberdades: a livre

circulação de serviços, de pessoas e de capital. Por fim, a última etapa do processo de integração de países ocorre com a União Econômica e Monetária entre os Estados membros. A União Européia é hoje o único bloco econômico que passou por todas as etapas do processo de integração.

Quando esse processo atingiu a fase do Mercado Comum, a integração dos países membros ultrapassou a esfera econômica, produzindo conseqüências imediatas na esfera política. A partir do Mercado Comum Europeu, os cidadãos experimentaram mais claramente os efeitos do processo de integração do que passou a poder se classificar como político-econômico, em sentido amplo.

De acordo com Jürgen Habermas (2004), o principal fator político que influenciou diretamente a ampliação das dimensões sociais da União Européia (incluindo-se aqui questões culturais, jurídicas, profissionais, educacionais etc.) foi, mais precisamente, o advento do estabelecimento da liberdade da circulação de pessoas. Os cidadãos deixam de ter simplesmente a cidadania local e se tornam cidadãos europeus (Lobo, 2001).

A livre circulação de pessoas no interior dos países membros da União Européia tem se revelado no alvo das maiores discussões na Europa e no mundo, sobretudo no que diz respeito às questões ligadas ao direito do trabalho. As cidades que oferecem maiores salários e postos de emprego estão recebendo grande fluxo migratório de cidadãos europeus, o que gera, entretanto, reflexos não muito satisfatórios em determinadas regiões. A livre circulação de pessoas, assim, assume a dimensão específica de livre circulação de trabalhadores.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende investigar o fenômeno da livre circulação de trabalhadores no seio do Mercado Comum Europeu. O objetivo proposto é pesquisar e descrever os principais efeitos no direito laboral dos sucessivos fluxos migratórios de trabalhadores, bem como as ações internas desenvolvidas pela União Européia para adaptar e enfrentar os desafios atuais no direito do trabalho europeu, especialmente no que diz respeito à mobilidade de trabalhadores entre os países.

A relevância do estudo está em promover no meio acadêmico-científico uma análise inicial sobre um tema que promete gerar profundos debates na formação dos desenhos institucionais mundiais a partir do século XXI, o qual ainda é timidamente visualizado pelos

estudiosos brasileiros. Para tanto, o trabalho se desenvolverá por meio de três capítulos, os quais se mostram fundamentais para uma melhor compreensão do objeto de estudo, a saber: A Formação da União Européia, Fundamentos para uma Cidadania Européia, e Direito do Trabalho na União Européia e Livre Circulação de Trabalhadores.

Para elaboração do estudo pretendido, em virtude da novidade e peculiaridade do tema, serão realizadas pesquisas em literaturas que abordam o assunto em diferentes áreas do saber, destacando-se principalmente as áreas do direito, da economia, da administração e da ciência política. Dentre os principais materiais a serem consultados estão livros, publicações científicas, artigos, trabalhos acadêmicos e palestras sobre o tema de pesquisa. Além disso, o sítio da União Européia na Rede Mundial de Computadores também será utilizado como fonte de informação para colheita de decisões do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia e de legislação específica sobre o tema (Regulamentos e Diretivas) bem como dados sobre a estruturação e organização das instituições da União Européia.

2. A União Européia

Para se organizar as informações que serão estudadas, optou-se por analisar, primeiramente a União Européia, dividindo as principais questões em cinco itens: a Formação da União Européia, o Processo de Formação da Integração Regional, Globalização e Neoliberalismo, Solidariedade e Identidade Européia, e Direito Comunitário.

2.1) A Formação da União Européia:

Num mundo globalizado em que as fronteiras se esbatem e os avanços da tecnologia da informação e da comunicação encurtam distâncias e tornam as interações humanas mais dinâmicas, as pessoas em todo o mundo são chamadas, cada vez mais, a responder a novos desafios e participar ativamente desse chamado “processo de globalização” (Amin, 1997; Arrighi, 1996; Castells, 1999; Vakaloulis, 2001). Nesse mesmo sentido, Fábio Araujo e Sandra da Rocha Pinto (2005) observam que os impactos do fenômeno global são muito fortes na sociedade mundial. Todos os segmentos sociais são chamados a observarem seus efeitos, a fim de que acompanhem e se adaptem as novas demandas impostas neste processo.

No decorrer do século XX, mormente na segunda metade, observa-se no cenário internacional um impulso crescente entre os países em convergirem seus interesses a objetivos comuns, alinhando-os em uma direção una, a qual tem como objetivos finais: a paz, o equilíbrio econômico e o bem estar social comum. Para Lobo (2001), o alinhamento de interesses é um reconhecimento que os Estados precisam harmonizar seus objetivos em prol do bem comum de seus nacionais, tendo em vista as experiências negativas trazida pelas guerras e competições entre os países.

Este alinhamento de interesses resultou na organização de alguns países, inicialmente no que Lobo (2001) classifica como blocos econômicos. Como já referido anteriormente, este fenômeno ocorre quando há uma junção de um ou mais países que visam atingir resultados econômicos comuns. Por seu turno, Tovar (2005) entende tal fenômeno como um processo de ampliação de integração entre comunidades. Sendo certo que, em alguns casos, essa ampliação visualizada por Tovar não chega a ocorrer ou revela-se inviável. Em outros, porém, a integração ultrapassa ao planejado, isto é, superam os anseios políticos de seus

idealizadores, materializando-se em fato verossímil, a exemplo do que se viu na Europa, que se constituiu inicialmente com seis países – a união desses Estados ficou conhecida com “a Europa dos Seis” (Olmí, 1981) – compondo, atualmente, a união regional entre vinte e sete países.

O caso europeu, em particular, reflete uma conscientização do povo em fim nos desentendimentos e realizar o antigo desejo de convivência pacífica e integrada. Tovar (2005) menciona que não foram poucas as tentativas de unificação da Europa. Contudo, os conflitos de interesse provocaram muitas guerras, conforme se verifica no seu contexto histórico. Nesse sentido, a idéia de celebrações de acordos de cooperação entre os países para apaziguar os interesses dos Estados, vislumbrou-se na única alternativa de alcançar a paz no Continente.

Esse tomada de consciência ficou mais forte, sobretudo, depois de 1945, pois com o fim da Segunda Grande Guerra (1939 a 1945), a maioria dos países europeus estava economicamente arrasado. Além disso, havia um rastro sangrento de mais de quarenta milhões de mortos, que permite questionar se os vitoriosos realmente venceram com a guerra. Politicamente, a Europa perdera a sua posição de potência mundial e dera lugar para o aparecimento de duas novas lideranças, os Estados Unidos e a União Soviética. Essas circunstâncias ajudaram aos Estados europeus nesse processo de conscientização para afastar os fatores de dissociação que os separavam, levando-os a se direcionar para um caminho comum, acreditando nos elementos fundamentais definidores da civilização européia (Campos, 1997; Habermas, 2004; Lacroix, 2003).

Em 1946, foi dado o primeiro grande passo em direção à reconciliação pela conferência realizada em Zürich, na Suíça. Naquela conferência, os países europeus reconheceram a necessidade de se unirem para se reconstruírem. Além disso, o processo de reconstrução da Europa contou com o plano Marshall, recebendo apoio financeiro dos Estados Unidos, país que se projetava como a liderança mundial, tendo todo interesse em ajudar a Europa a ser erguer, uma vez que o continente europeu representa um grande mercado consumidor. Assim sendo, os Estados Unidos acreditavam que permanecendo a Europa nas condições que se encontrava depois da guerra, estaria fragilizada e facilmente influenciável pela União Soviética. Nesse contexto o Plano Marshall se consistiu em oferecer, sob o manto de ajuda humanitária, recurso a fundo perdido para “contribuir” com a reconstrução dos países europeus. Segundo Lobo (2001), os Estados Unidos impuseram que fosse criada uma

organização que administrasse esse recurso, fato que deu origem à Ordem Européia de Cooperação e Desenvolvimento. O Plano Marshall foi muito bem sucedido, pois em apenas três anos países como Bélgica, Holanda e Luxemburgo, conseguiram atingir o mesmo Produto Interno Bruto (PIB) que tinham antes da Guerra. Na mesma direção, com o passar do tempo, os demais países obtiveram desenvolvimento econômico surpreendente (Lobo, 2001).

A partir daí, os Estados europeus perceberem que para alcançar os objetivos de reconstrução seria preciso buscar formas inovadoras de cooperação e integração, de modo que fossem efetivamente alinhados os seus interesses, para que enfim todos pudessem viver num certo nível de equilíbrio e de convivência pacífica. De outro lado, pudesse também reconduzir a Europa ao seu papel no cenário mundial (União Européia - Brasil, 2002).

De acordo com Lobo (2001), França e Alemanha passaram a dialogar a fim de encontrar uma forma de estabelecer acordos que beneficiasse ambos os países. Um economista francês, chamado Jean Monnet, apresentou a proposta de integração para a produção franco-alemã de carvão e do aço, matérias primas fundamentais para o desenvolvimento europeu. Autoridades francesas e alemãs se reuniram em 09 de maio de 1950 para discutir esta proposta. Esse dia foi considerado histórico para Europa, pois foi nesta data que Robert Schuman, com o apoio de chanceler alemão Konrad Adenauer, recitou a declaração considerada o marco da reconciliação entre a Alemanha e a França. Para Lobo (2001), a declaração de Schuman é o “germe” da nova construção européia, pois teve um papel fundamental na instituição das Comunidades Européias. Atualmente, o dia 9 de maio é feriado nos Estados-Membros da União Européia. Em virtude de todo o exposto, pede-se vênia transcrever para aqui a dita célebre “Declaração Schuman”:

A Europa não se fará de um golpe, nem por virtude de uma construção global. Far-se-á mediante realizações concretas, criando antes uma solidariedade de fato. Mediante a colocação em comum de produções de base e a instituição de uma Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países que a ela aderirem, esta proposta realizará as primeiras bases concretas de uma federação européia indispensável à preservação da paz [União Européia, 2008].

Diante do entendimento mútuo a que chegaram França e Alemanha, esboçadas na Declaração Schuman, empreenderam-se no seguimento do projeto proposto por Jean Monnet, a fim de criar uma Alta Autoridade para determinar orientações comuns na produção do carvão e do aço. Finalmente, em abril de 1951, foi assinado em Paris o tratado que instituiu o que foi chamado pelos doutrinadores de “Primeira Comunidade Européia” ou, como já foi mencionado, de “Europa dos Seis” (Olmí, 1981). Contudo, oficialmente o tratado foi intitulado de Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).

Aproximadamente seis anos após, em março de 1957, na cidade de Roma, visando o prosseguimento do processo de integração foram assinados mais dois tratados, criando mais duas Comunidades, são elas: a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEa ou EURATOM) e a Comunidade Econômica Européia (CEE).

Assim, cada tratado tinha uma finalidade específica. O CECA disciplinava apenas questões relativas à produção e consumo do carvão e do aço, a EURATOM tinha como finalidade promover utilização de energia nuclear para fins pacíficos na Europa, o CEE tratava de todas as questões relativas ao comércio que não dizem respeito aos outros dois tratados. Este último tratado tinha como objetivo principal a aproximação progressiva das políticas econômicas dos Estados-membros, para que estas fossem orientadas para expansão contínua, estabilidade e melhoria da qualidade de vida. Para Lobo (2001), este tratado, hoje chamado apenas de Comunidade Européia (CE), “abarcava um vasto horizonte de objetivos conducentes à criação de um mercado comum” (Lobo, 2001), p. 20).

Estes primeiros três tratados tiveram como signatários os seguintes países: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, razão pela qual Olmi (1981) chama essa primeira integração de países de “Europa dos Seis”. Vale lembrar, como bem colocaram Lobo (2001), Tovar (2005) e Habermas (2004), o processo de integração européia buscava estabelecer a solidariedade e a paz no continente europeu, razão pela qual o seu projeto viria ter adesão de novos Estados, tal etapa do **processo de integração** é chamada de alargamento, a qual será tratada diretamente quando se falar no processo de formação de integração regional no item 2.2.

Contudo, como se pretende neste primeiro capítulo traçar breves linhas sobre a história da União Européia, faz-se mister abordar desde já quais foram os alargamentos implementado nas Comunidades Européias até alcançar a União Européia que se tem hoje.

O primeiro alargamento ocorreu em janeiro de 1972, momento em que aderiram a Europa Comunitária a Inglaterra, a Dinamarca e a Irlanda. Destaque-se que o governo da Noruega também havia requerido sua adesão, todavia um referendo popular desfavorável ocorrido naquele país vedou o seu ingresso nas Comunidades Européias.

Na verdade, embora os idealizadores do projeto de integração da Europa tivessem previsto a necessidade de alargamentos, o primeiro seu deu por meio de um processo lento e árduo de negociações. A Inglaterra que tinha se isolado economicamente, enfrentava uma grande crise financeira, sobretudo em razão de seu principal parceiro econômico – os Estados Unidos – ter se voltado para a nova “Europa dos Seis”. Em 1963, a França negou expressamente o seu ingresso, o qual foi reiterado em 1967. Somente depois que os demais da saída do General De Gaulle do Poder Francês, tornou-se possível a adesão daquele país ao seio da comunidade, razão pela qual o seu ingresso apenas aconteceu nos anos 70. Ainda assim, com bastante resistência francesa, que conscientizada pelos demais Estados-Membros sobre a necessidade do mercado inglês ao bloco, optou por abster-se e não participou das negociações finais da adesão destes países. Este fato ficou conhecido com a “crise da cadeira vazia” (Vallée, 1986).

O segundo alargamento ocorreu em 1979 com o respectivo Tratado de Adesão assinado em Atenas, tornando a Grécia o décimo Estado-Membro da Comunidade Européia. O terceiro alargamento se refere a adesão de Portugal e Espanha. Estes países solicitaram seu ingresso à Europa Comunitária em 1977. Embora os pedidos de adesão tenham sido favoravelmente acolhidos, uma vez que os ambos os países haviam instaurado regime democrático e funcionavam em Estado de Direito, o processo de negociação foi lento, demoraram aproximadamente sete anos. Somente em 11/06/1985, os Tratados de adesão de Portugal e da Espanha foram assinados, respectivamente, em Lisboa e em Madri, momento em que doze países passaram a integrar a Europa Comunitária.

O quarto alargamento se pautou nas negociações dos pedidos de adesão à Comunidade de mais quatro países, são eles: Áustria, Finlândia, Suécia e Noruega. No entanto, somente

três países confirmaram a sua adesão, pois novamente os noruegueses rejeitaram o ingresso de seu país na Comunidade Européia por meio de referendo. O Tratado de adesão do quarto alargamento foi assinado na cidade de Corfu em 1994, tornando a Europa Comunitária integrada em quinze países.

Por fim, o quinto alargamento foi previsto no Tratado da União Européia¹ assinado na cidade holandesa de Maastricht em 07 de fevereiro de 1992. Este tratado é considerado o divisor de águas da Europa Comunitária, pois assinalou uma nova fase da construção da comunitária, definindo novos campos de atuação e reforçando os já existentes. O Tratado da União Européia (TUE) ao lado dos tratados das Comunidades Européias (CECA, EURATOM e CE), os quais foram reunidos no Tratado da Comunidade Européia (TCE), representam os pilares da Europa Comunitária. Para ilustrar a vontade do aprofundamento da união, faz-se interessante citar uma parte do Preâmbulo da TUE:

*“RESOLVIDOS a assinalar uma nova no processo de integração européia iniciado com a instituição das Comunidades Européia, RECORRDANDO a importância histórica do fim da divisão do Continente Europeu e a necessidade da criação de bases sólidas para a construção da futura Europa, CONFIRMANDO o seu apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de direito, CONFIRMANDO o seu apego aos direitos sociais fundamentais, tal como definidos na Carta Social Européia, assinada em Turim, em 18.01.61, e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989. DESEJANDO aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições,
(...)
RESOLVIDOS a instituir uma cidadania comum aos nacionais dos seus países,
(...)*

¹ O **Tratado da União Européia** (TUE) representou mais do que um alargamento, significou a criação da própria União Européia que se conhece hoje, razão pela qual se abordará novamente sobre este Tratado em itens posteriores.

DECIDIRAM instituir uma União Européia...”

[União Européia, 2008].

O TUE previa o quinto alargamento, o qual deveria ser antecedido de um complexo mecanismo de ajuda comunitária de pré-adesão nas áreas da agricultura, além de reformas administrativas, no sistema judicial, no meio ambiente e nos sistemas de transportes dos países candidatos, quais sejam, Chipre, Malta, Turquia e os Países da Europa Central e Oriental (PECO). Os países integrantes do PECO são os seguintes: Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa e Romênia. O processo de adesão desses treze países foi longo, sendo necessário a transição de uma economia centralizada para uma economia de mercado. Embora o Conselho Europeu tenha decidido realizar este alargamento de uma única vez, foi necessário desdobrá-lo em dois momentos. Portanto, o quinto alargamento ocorreu efetivamente em 01 de maio de 2004, quando doze anos após a assinatura do TUE, em Maastricht, integraram a União Européia como Estados-Membros. São eles: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Checa. Momento em que se reuniram vinte e cinco países na Europa Comunitária.

O sexto alargamento ocorreu logo em seguida, em 01 de janeiro de 2007, como um complemento do alargamento anterior, quando aderiram ao bloco a Bulgária e a Romênia, reunindo então vinte e sete países na União Européia.

Embora tenha participado das negociações, a Turquia não ingressou na comunidade nestas oportunidades. No entanto, permanece como candidata para aderir ao bloco, pretendo ingressar em um possível sétimo alargamento, juntamente com Croácia e Macedônia. As negociações se iniciaram em outubro de 2005.

2.2) O Processo de Formação de Integração Regional:

O processo de integração comunitária e econômica passa por etapas, conforme já observado anteriormente. Segundo Lobo (2001), este processo pode ser classificado como a junção de dois ou mais Estados que se unem para garantir melhores condições de vida econômica, social, política etc. Na mesma direção, Tovar (2005) destaca que a União Européia é o exemplo mais bem sucedido do processo de integração econômica, pois foi o

único bloco que, tendo a integração como objetivo, conseguiu atingir a última etapa do processo de integração econômica, qual seja, a união econômica e monetária. Mais do que uma integração econômica, vê-se também uma integração política entre os Estados membros. Segundo Tovar (2005, p. 81), “o processo de integração de União Européia é um dos fenômenos mais apaixonantes de nosso tempo”, tendo em vista que o bloco se concebe e se desenvolve sob o predomínio dos interesses econômicos sobre o social, contudo no desenrolar deste processo os agentes mais distantes vão ocupando posições, ou seja, as pessoas que se inserem nessa realidade acabam por perceberem necessidades próprias que surgem nesse contexto de mudança. Sendo certo que tais demandas vão naturalmente sendo alvo de reivindicações, confirmando uma antiga constatação de Bobbio (1998), quando o nobre estudioso ensina que conforme o tempo passa surgem naturalmente novas demandas sociais que se tornam merecedoras de tutela. Corroborando com esse pensamento é que Tovar (2005) defende que hoje as necessidades sociais cresceram tanto que impõe ao bloco a adoção de medidas efetivas para responder às demandas da população européia, fato que gerou uma “evolução de tratamento dos direitos sociais na União Européia” (Tovar, 2005, p. 83).

O processo de integração de um bloco econômico passa por fases (Lobo, 2001). A primeira, a mais complexa, a qual será fundamental para que se consiga dar todos os passos que se seguem, é a consolidação da integração, tratando fundamentalmente de bens, capitais, e pessoas. A segunda fase é o aprofundamento da integração, que trata de questões peculiares de sustentação, tais como direitos humanos, valorização da arte e da cultura, comissão das regiões, qualidade de vida, etc. A terceira, e última fase, é o alargamento que trata da adesão de novos membros.

Falemos agora mais minuciosamente sobre a primeira fase, tendo em vista que seu projeto se revela fundamental para que se consiga dar todos os passos na direção a uma integração bem sucedida entre os países membros. De acordo com Lobo (2001), a consolidação da integração econômica se divide em quatro etapas: zona de livre comércio (*free trade zone*), união aduaneira (*customs union*), mercado comum (*common market*), e união econômica e monetária (*economic and monetary union*).

A primeira etapa da consolidação da integração econômica é a **Zona de Livre Comércio**, que se consiste em dar aos países membros liberdade para trocar produtos entre os Estados. As tarifas alfandegárias ou barreiras alfandegárias são derrubadas, visando que haja

livre comércio no interior dos Estados-Membros. Todos os países têm uma lista de produtos, onde se estabelece uma tarifa para produtos estrangeiros, quanto maior a tarifa alfandegária, menor o interesse pelo produto, pois aumenta o seu preço. Na zona de livre comércio, portanto, não há tarifa alfandegária. Dessa forma, as mercadorias devem circular livremente em seu interior do bloco. A Organização Mundial do Comércio (OMC) considera uma zona de livre comércio aquela em que 85% dos produtos possuem tarifas alfandegárias equivalente a zero (Brogini, 2005). Além da União Europeia, são exemplos de zona de livre comércio: o Mercosul, bloco que em sua origem pretendia chegar a Mercado Comum; o Nafta, cujo projeto de integração tinha o interesse específico de estabelecer a livre circulação de produtos sem avançar às outras etapas, isto porque o grupo de países que compõem o Nafta entende que os acordos obtidos até essa etapa, com os benefícios advindo de uma zona de livre comércio, compreende seus interesses dos países signatários.

A segunda etapa da consolidação da integração é a **União Aduaneira**, modalidade que vem obrigatoriamente a seguir da zona de livre comércio. Representam unificação dos impostos de importação, as barreiras ou tarifas alfandegárias. Em outras palavras, a união significa praticar o mesmo aduano, isto é, tarifas para produtos de países terceiros. Dessa forma, os países membros vão estipular a mesma tarifa alfandegária para os Estados que não são membros de seu bloco econômico, praticando uma mesma taxa de aduano do bloco para os países terceiros. Na União Europeia se instituiu o Código Aduaneiro Comunitário em 1992 por meio do Regulamento do Conselho nº 2.913, o qual está sendo alterado de acordo com a evolução do processo de integração. Além da União Europeia, é exemplo de união aduaneira, o Mercosul ².

A terceira etapa é o **Mercado Comum**, representa outra ampliação do processo de consolidação da integração econômica, pois além da liberdade de circulação de produtos, ocorre o acréscimo de mais três liberdades: de pessoas, de serviços, e de capitais. Para que estas três liberdades possam ocorrer é preciso que haja uma coordenação das políticas macroeconômicas, sendo observado taxas de juros, impostos e câmbio. As regras do Mercado

² A condição do Mercosul como União Aduaneira é um debate polêmico. Para ingressar nesta etapa de integração, o Brasil, que tinha uma tarifa de importação alta em relações aos demais membros, recuou o seu direito de importação, e os demais aumentaram, e todos chegaram a uma taxa de 14%, contudo, em razão de uma crise alfandegária, o Brasil levantou o seu direito de importação, sem autorização dos parceiros. Além disso, a Argentina viveu uma séria crise econômica entre o final de século XX e o início do século XXI, ocasião em que levam unilateralmente diversas salvaguardas. Desta forma, tornou-se um debate quente a atual situação do Mercosul. Contudo, para o professor Renato Flores (questão levantada pessoalmente ao docente na Faculdade Nacional de Direito/UFRJ), teoricamente permanece com União Aduaneira, embora imperfeita.

Comum devem ser comuns a todos os países membros. Se algum país quiser aumentar juros, impostos, alterar tarifa etc., deve inicialmente consultar os seus parceiros. No caso da União Européia essas transações são coordenadas pela própria estrutura supranacional do bloco, e autorizada pelos países parceiros. É nesta etapa que o direito do trabalho é observado, tendo em vista que envolve movimentação de pessoas, serviços e capital.

A **União Económica e Monetária** é o grau máximo de integração. De todos os blocos económicos até então formados, somente a União Européia conseguiu alcançá-la, isto se deu no início do ano de 2002, quando ocorreu a implantação da moeda única do bloco, chamada de Euro. Esta união significa instituir uma moeda única e também um banco central único. Para Lobo (2001), as razões que explicam como este bloco conseguiu chegar a União Económica e Monetária está relacionada à força de sua estruturação institucional. Esta etapa representa o ápice da consolidação da integração, pois os aspectos económico e monetário se unem, ou seja, tem uma só visão económica. Os países tiveram que obedecer ao um mecanismo extremamente rigoroso, evitando que a inflação exceda ao PIB, sendo necessário também garantir equilíbrio orçamentário, dívida pública, etc. A União Européia estabeleceu um prazo para os países que estavam interessados em aderirem ao Euro adequassem as exigências macro-económicas para implementação da moeda única. Todos os países que optaram conseguiram atender as exigências, ficando de fora apenas àqueles que preferiram por aguardar mais algum tempo para esta decisão de inserção ou não nessa última etapa de consolidação do processo de integração económica.

Para que fosse possível à União Européia lograr êxito em todas as etapas, os Estados-Membros acordaram entre si a estruturação de instituições que viabilizassem o seu crescimento. Däubler (1997) sintetiza bem como a União Européia se estrutura: O Parlamento e o Conselho da União Européia funcionam com os órgãos legislativos, a Comissão e o Tribunal de Contas funcionam como os órgãos executivos, e o Tribunal de Justiça da União Européia funcionam com o órgão jurisdicional. Estas instituições foram dotadas de supranacionalidade que, como já foi dito, tendo seus efeitos de ação e decisão acima dos Estados signatários. Estas instituições supranacionais representam nada mais nada menos do que a expressão da Alta Autoridade idealizada por Robert Schuman em sua dita “célebre declaração”, que serão estudadas no item específico (item 2.5), mas não antes de analisar como o tema em debate se relaciona com a Globalização e o Neoliberalismo e com a questão da Solidariedade e Identidade Européia.

2.3) Globalização e Neoliberalismo:

A fim de melhor adequar a questão da globalização com o tema aqui estudado, este item foi desenvolvido em dois subitens, intitulados, respectivamente, o fenômeno global e a interdependências dos Estados e os níveis da globalização.

2.3.1) O Fenômeno Global e a Interdependências dos Estados:

Para entender os fenômenos sociais, culturais, sociais ou culturais que determinam mudanças no mundo, é preciso “periodizar”, ou nos termos de Hegel (*apud* Marcondes, 2005), é preciso admitir a existência de marcos temporais. Tais marcos são cíclicos, pois assumem novas características ou resgata e aperfeiçoa características já existentes de acordo com as necessidades que se impõem (Marcondes, 2005). Seguindo no mesmo contexto, Jameson (2001) defende que para entender o mundo contemporâneo é preciso compreender suas atuais articulações que, segundo o autor, relaciona-se diretamente com o capital financeiro, a sociedade de consumo, a mídia, a cultura de massa, o pós-modernismo. Atualmente, todos esses tópicos são enfeixados no termo globalização. De acordo com Jameson (2001), trata-se de observar o fenômeno global por meio de uma perspectiva do materialismo histórico, porque necessariamente a globalização passa pelo desenvolvimento do capitalismo. Portanto, para efetivamente compreendê-la é fundamental entender os diferentes estágios do capitalismo e esclarecer as relações entre um fenômeno particular e uma totalidade em movimento. Sob este prisma, somos remetidos novamente à Hegel, pois de acordo com o filósofo o mundo vive em constante movimento histórico, constituindo um ciclo sistêmico, onde a mudança é sempre constante (Marcondes, 2005).

A perspectiva do materialismo histórico de Jameson (2001) confere uma visão bastante clara acerca desse conceito na sociedade contemporânea. O referido autor esclarece que a globalização não é um desenvolvimento inescapável do livre mercado, afirmando para justificar tal assertiva que a própria globalização é um fenômeno que “está longe de ser livre”.

David Harvey (1992) observa que existem mudanças profundas no espaço e no tempo. O tempo político não acompanha o tempo econômico. A chamada financeirização, as novas tecnologias, a articulação vertical das empresas, as alterações de tempo-espaço, como bem coloca Santos (1996 e 2000) a chegada ao meio “técnico-científico-informacional”, indica um

novo regime de acumulação, classificada por Arrighi (1996) de “acumulação flexível”. De acordo com Harvey (1992) este seria o capitalismo no mundo pós-moderno, pois há um salto qualitativo de novas formas de produção e de uma nova forma de cultura. Segundo o autor, haveria também um capitalismo global, pois enfatiza uma leitura de uma nova cultura sobre unidades nacionais, que parte de um todo sobre as partes.

Arrighi (1996), por sua vez, ensina que a teoria do sistema mundo pós-moderno resultou no ciclo sistêmico de acumulação. O pensamento do referido autor vai ao encontro das conclusões apontadas por Jameson (2001). Arrighi (1996) localiza nos fatos históricos os acontecimentos e as transições que cominaram na hegemonia dos Estados Unidos sobre nações. Assim, a teoria do ciclo sistêmico defendida por Arrighi tenta perceber o tempo de uma hegemonia, e conclui afirmando que a hegemonia norte-americana está em crise atualmente, porém vivemos uma era de dominação sem hegemonia, isto porque não houve ainda quem ocupasse este espaço. Boyer e Durant (1998) questionam se a Europa, com sua nova estrutura política, poderia vir a ocupar tal espaço. Canclini (2003) vislumbra esta possibilidade, quando observa que o papel econômico que os países europeus voltam a desempenhar no cenário mundial, marcada por um forte poder econômico. A Europa segue em projeção a uma potência política, sem concorrer de forma fragmentada, mas sim de forma conjunta por meio de acordos entre os países que resultou na União Européia. Para alguns se trata, na verdade, de uma retomada de posição política no cenário mundial (Boyer e Durant, 1998). Observação essa que novamente nos remete à Hegel no que tange a sua tese dos constantes ciclos da historicidade.

Segundo Arrighi (1996) este processo se intensifica no início do século XX, a partir do declínio da hegemonia britânica há uma grande contestação ao sistema econômico então vigente, culminando na centralização da capacidade de articular as diversas economias nos Estados Unidos. Para Arrighi (1996), o ciclo norte-americano começa somente depois da Segunda Guerra, porém autor destaca que este país já havia se fortalecido econômica e militarmente antes deste momento. De acordos com ele, o novo ciclo foi caracterizado pelo sistema financeiro por meio de realizações de grandes negócios econômicos, envolvendo diversos Estados, tais como os sistemas de empréstimos, o Plano Marshall, o acordo de Breton Woods.

Os recursos financeiros produziram seus efeitos. Enquanto durou o Plano Marshall, de 1948 a 1952, os Estados Unidos destinaram cerca de 13,15 bilhões de dólares para o programa de recuperação da Europa. Sendo que os dois primeiros anos de ajuda, a produção industrial da Europa como um todo aumentou de 25% e, em todos os países, ultrapassou os níveis de 1938. em 1952, os resultados positivos tinham sido alcançados e o panorama político internacional havia mudado. A nova vitalidade encontrou expressão quase imediata na União Européia de Pagamentos (1950) e na Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951), formado por seis países europeus em 1951 (Arrighi, 1996; Canclini, 2003; Harvey, 1992; Lobo, 2001).

Como salienta Adams (1968), no entanto, outro movimento genuinamente europeu foi a tendência para descartar o conceito de confederação que era inerente à organização para a cooperação econômica européia e ao programa de recuperação européia, quando se vislumbrou a possibilidade de transferir elementos de economia nacional para as autoridades supranacionais.

Neste momento, aparece o dinamismo comercial norte-americano ao lado da chamada Guerra Fria. De outro, o Fordismo surgido nos Estados Unidos, que se revela a base do americanismo, mostra-se como a inserção das massas no mercado consumidor mais efetivamente nesse período. Nesse contexto, surge o *American way of life*, fundado sobre o pódio do Fordismo, no qual a classe operária aspira a ascender e se tornar classe média. Do outro lado, as políticas norte-americanas possuem característica keynesianas de intervenção estatal, como regulação financeira da moeda e da inflação. Assim, é possível perceber que a questão da Guerra foi oportuna, pois quando há super produção e super-acumulação, não é possível controlar a inflação sem constrianger a expansão fiscal do governo (Arrighi, 1996; Harvey, 1992).

Apesar das políticas em que o Fordismo foi concebido terem gerado crescimento econômico por uns 30 (trinta) anos, hoje seus argumentos são fortemente contestados pelo neoliberalismo. No fim da guerra do Vietnã, as crises do petróleo entre os anos de 1973 e 1979, o fim do Acordo de Breton Woods, a renúncia do presidente norte-americano Nixon

foram marcos determinantes para o início da crise este sistema, a partir do que inicia-se uma contestação à nítida expansão econômica que se desenvolveu entre 1945 e 1973 (Amim, 1997; Arrighi, 1996; Harvey, 1992). Arrighi (1996) defende que o ciclo sistêmico dos Estados Unidos se manifesta pelos seguintes fatores: expansão financeira centralizadora; abuso no uso da senhoriação da moeda; cobra mais caro pelo processo de disciplina da política militar que se articula com a senhoriação da moeda.

Para Lobo (2001), o período pós-guerra pode ser considerado o marco inicial da globalização econômica. Entre as principais circunstâncias pela radical transformação da realidade mundial, destacam-se, principalmente, a informática aliada à tecnologia, a intensificação das relações comerciais, a reorganização dos padrões de gestão, a dinamicidade das finanças e o desconhecimento das fronteiras nacionais.

Embora saibamos que as questões econômicas norteiam fortemente a globalização, é preciso se reconhecer que o fenômeno global tem outros aspectos, os quais se entrelaçam e se enveredam mutuamente (Jameson, 2001). Assim sendo, mesmo o avanço capitalista representando a principal substância do efeito global, sendo o responsável pelas mudanças estruturais do sistema mundial, faz-se prudente considerar também o contexto social, jurídico, político etc. entre as inúmeras dimensões da globalização, interessa neste trabalho observar o impacto causado por esta complexa dinâmica e compreender o surgimento do fenômeno do regionalismo, especificamente à questão da livre circulação no interior de blocos econômicos, isto é, o fenômeno da decomposição das fronteiras entre países parceiros (Arrighi, 1996; Jameson, 2001; Lobo, 2001).

De acordo com Arrighi (1996), o objetivo principal desse novo sistema é permitir o deslocamento rápido de recursos para resolver os problemas de sub-valorização na criação de novos fluxos de informação e serviços. De outro lado, neste momento, vê-se o surgimento novas formas de organização das relações de trabalho, tais como novos meios de contratação, com o conseqüente enfraquecimento dos sindicatos. Os padrões técnicos são atrelados à revolução da informação. Têm-se então aqui, mais algumas características do fenômeno classificado por Arrighi de “acumulação flexível”.

Segundo Lobo (2001) e Lacroix (2003), o regionalismo, nos exatos termos da globalização, a exemplo da União Européia e outros blocos, também representou uma significativa mudança na organização das relações entre países, pois norteiam a cooperação entre si, enquanto estabelecem liberdades em sua forma de interação. Nesse sentido, a doutrina da integração econômica forneceu a sustentação teórica dessa complexa movimentação dos Estados na tentativa de minimizar perdas de poder, mas sem deixar de assegurar as conquistas feitas pelo capitalismo internacional.

Para Jameson (2001), o nosso presente histórico é caracterizado pela fusão entre cultura e economia, fenômeno que classificou como pós-modernismo ou, como recorrentemente prefere chamar, “lógica cultural do capitalismo tardio”. Nessa direção, no mundo pós-moderno, a cultura não seria mais um domínio onde negamos os efeitos ou nos refugiamos do capitalismo, porém tornou-se mais uma de sua evidente expressão. Para ele, o dito “capitalismo tardio” depende para o seu bom funcionamento de uma lógica cultural, ou seja, de uma sociedade voltada para o consumo. A cultura de massa assim como o outro lado de uma mesma moeda, a alta cultura transformada em grife, são também campos de treinamento onde aprendemos as regras fundamentais do jogo contemporâneo que, para Jameson (2001, p. 22), pode ser chamado de “jogo do consumo”.

2.3.2) Os Níveis da Globalização:

Jameson (2001) esclarece que a globalização deve ser explorada em cinco níveis, quais sejam, o tecnológico, o cultural, o social, o econômico, e o político. O autor defende que esses níveis se relacionam de forma coesa com o fenômeno global, uma vez que permitem apontar pontos de vista fáticos e dimensões distintas da globalização, isolando elementos específicos, que se complementam, sem a pretensão de apresentar julgamentos totalizadores a cerca do tema.

Jameson (2001) trabalha o **nível tecnológico** da globalização buscando explicar o impacto da nova tecnologia das comunicações e da tecnologia da informática. Segundo o autor, as inovações tecnológicas trouxeram conseqüências marcantes na forma de produção e organizações industriais, bem como nas comercializações dos produtos. Para explicar melhor a idéia que Jameson pretendeu trabalhar, é interessante recorrer aqui a autores da área de administração e da economia que enfrentam tal que estão de forma bastante acurada.

Quando Theodore Levitt (1990) publicou o seu artigo clássico: “*A Globalização de Mercados*”, defendeu a tese de que a padronização das ofertas feitas aos consumidores (produtos ou serviços) era a resposta mais adequada à globalização dos mercados. Segundo ele, as novas tecnologias de comunicação levam as pessoas, espalhadas em todo o planeta, a quererem as mesmas coisas. O mundo estaria se transformando num “mercado comum”, no qual as pessoas desejam os mesmos produtos e o mesmo estilo de vida. Essa “convergência” crescente de necessidades e desejos favoreceria a comercialização de produtos globais, padronizados, capazes de gerar economias de escala e, simultaneamente, atrair e satisfazer os consumidores em vários mercados. As empresas globais, portanto, precisariam esquecer as diferenças idiossincráticas entre países e se empenhar em satisfazer anseios universais.

Contudo esta visão não é partilhada de forma pacífica. Em sentido oposto, vários estudiosos (Araujo e Chauvel, 2007 e 2008; Hamel e Prahalad, 1995; Kotler, 1998; Moreira, 1994; Porter, 1996; Quelch, 2001) defendem que adaptações são necessárias para atrair públicos de diferentes contextos sócio-culturais. Segundo Amin (1997) e Quelch (2001), a homogeneização dos mercados é um mito; o serviço ou produto padronizado de forma global acaba atingindo somente os consumidores que têm preferência por marcas ou produtos internacionalizados.

Assim sendo, ainda que vivamos em mundo globalizado, é preciso considerar gostos, cultura e preferências, realizando adaptações que visam aproximar o produto dos consumidores locais. Nesse sentido, embora seja verdadeiro que a tecnologia e o fenômeno da globalização exerçam influência direta em todos os setores da sociedade, é preciso reconhecer que são vários os fatores que influenciam o sucesso ou o fracasso das empresas no mercado internacional, tais como: compreensão dos movimentos da concorrência, desenvolvimento tecnológico, qualificação do pessoal, observância das culturas regionais etc. (Araujo e Rocha-Pinto, 2005; Lévy, 1993 e 1997; Vakaloulis, 2001). As empresas que conseguem adaptar-se melhor e, sobretudo, mais rápido às novas exigências do mercado têm maiores chances de sucesso e abrem caminho para o crescimento no mercado além de suas fronteiras (Kotabe e Helsen, 2000).

No que diz respeito ao **nível cultural**, Jameson (2001) chama atenção ao fenômeno da estandardização da cultura mundial, pois as formas locais ou tradicionais têm perdido espaço

para dar lugar aos programas de entretenimento, música, comida, roupa, filmes etc. oriundos do exterior, principalmente dos Estados Unidos. Jameson sustenta que a dimensão cultural também é um dos aspectos centrais da globalização. O estudioso teme que os modelos norte-americanos estejam se impondo de tal maneira que venha ameaçar todos os demais.

Dessa forma, é possível se afirmar que essa propagação da esfera cultural impacta as outras três categorias restantes, quais sejam, os níveis social, econômico e político. Jameson (2001) cita o francês Guy Debord para dizer que a sociedade contemporânea pode ser também descrita como uma sociedade de imagens, conforme afirmou Debord, as pessoas consomem esteticamente, sendo certo que este comportamento já pode ser discutido como uma dimensão cultural da globalização. Para Jameson (2001), esse processo é o resultado de uma dominação econômica, evidenciando tal fato alguns exemplos, como o fechamento de muitas indústrias culturais locais pela competição norte-americana. Noutro sentido, o autor observa que a ansiedade de padronizar se torna social, e o cultural é apenas o seu sintoma. Dessa forma, a preocupação do estudioso com este nível é fato de que os modos de vida especificamente étnico-nacionais sejam ameaçados com a globalização da cultura.

O **nível social** da globalização é trabalhado por Jameson (2001) por meio da idéia da “cultura de consumo”. Este conceito foi proposta por Sklair (1991), que defende que os países do chamado Primeiro Mundo desenvolveram e incentivaram o comportamento do consumo em massa, levando-o para o resto do mundo. Jameson (2001), por sua vez, entende que somente por meio da globalização foi possível levar fenômeno da cultura de consumo aos demais povos. Hoje, as sociedades nacionais estão sendo cada vez mais impulsionadas a consumir, uma vez que, como parte da vida cotidiana, a cultura do consumo é de fato parte integrante do tecido social e dificilmente pode ser destrinchada dele.

Jameson (2001) faz constatações bastante preocupantes em relação ao nível social da globalização. A questão trazida pelo autor não é nem tanto a questão de se a cultura do consumo é de fato parte do social ou se sinaliza o fim do social como conhecemos. Nesse sentido, o argumento de Jameson se liga às antigas denúncias de individualismo, ou melhor, nas palavras do autor: “atomização da sociedade”. Isto é, a sociedade moderna impessoal está corroendo os grupos sociais. De fato, é possível se observar que as formas orgânicas da sociedade estão se fragmentando, nem mesmo as famílias estão conseguindo se manter em suas bases milenares. Outra questão que deve ser enfrentada na dimensão social é a forma de

organização do trabalho, apesar dos valores norte-americanos, em muitos casos, não se coadunarem com os valores de outros países, o que se percebe é a sua influência cada vez maior para o resto do mundo, a mão-de-obra assume feições de produto amplamente negociado no mercado. A União Européia, no entanto, ao instituir a garantia de livre circulação de trabalhadores no Tratado da Comunidade Européia (artigo 39), de alguma forma tenta coadunar os valores e os direitos trabalhistas. Contudo, considerando as fortes diferenças jurídicas entre os Estados, a tarefa não tem sido fácil, sendo necessário, muitas vezes, recorrer-se ao Tribunal de Justiça da Comunidade Européia para dirimir os conflitos.

Na visão do autor a dimensão mais importante da globalização é a do **nível econômico**. De acordo com Jameson (2001), a dimensão econômica da globalização se expande para todas as outras, pois controla as novas tecnologias, interfere diretamente nas questões sociais, reforça os interesses geopolíticos, e, com a pós-modernidade, finalmente dissolve o cultural no econômico e o econômico no cultural. Assim, o nível econômico é se relaciona com todos os demais níveis.

São vários os aspectos da dimensão econômica. Segundo Jameson (2001), as corporações transnacionais foram o primeiro sinal e sintoma de uma nova evolução capitalista, pois trouxe efetivamente abalos na estrutura política então vigente, uma vez que haveria um novo tipo de poder dual, quais sejam, o poder de influência das grandes empresas paranacionais e os governos nacionais. Para Jameson (2001), o aspecto mais preocupante das novas estruturas das corporações mundializadas pela globalização é a facilidade de devastar os mercados de trabalho nacionais ao transferir suas operações para locais baratos nos mais diferentes países espalhados pelo mundo. De acordo com Jameson (2001), para se realizar uma comparação interessante, não se tem notícia de ter havido na globalização uma mobilidade comparável ao movimento dos trabalhadores *Gastarbeiter*³ como se viu na Alemanha, o referido movimento dos trabalhadores representaria talvez uma mobilidade econômica, social e cultural, mas não ainda representaria uma mobilização política de fato. Todavia, o que se vê agora é a livre transferência das pessoas e de unidades produtivas, fato que evidencia que na globalização a tendência é que a mobilização seja mais generalizada de acordo com os interesses das corporações transnacionais. Assim, observa-se que mesmo na

³ Segundo Jameson (2001), o termo alemão *Gastarbeiter* significa literalmente “trabalhador convidado”, que represente um eufemismo alemão para mão-de-obra estrangeira.

Alemanha, Estado-Membro da União Europeia, a mobilidade de trabalhadores efetivamente ocorre considerando os interesses das organizações empresárias.

Outro ponto importante na dimensão econômica da globalização é a expansão dos mercados financeiros, que se desenvolveram de forma assustadoramente fantástica nos últimos anos, graças à dimensão tecnológica da globalização. Contudo, Jameson (2001) tem uma visão pessimista acerca desse nível, pois o autor observa que a especulação de moedas estrangeiras no mundo sinaliza uma evolução grave da dependência absoluta de mercado estrangeiro dos Estados-Nações fora do centro do chamado primeiro mundo, na forma de empréstimos, ajuda financeira ou investimentos. Jameson (2001) verifica que até os países de primeiro mundo estão vulneráveis, exemplificando com a experiência francesa em relação aos golpes políticos recebidos por François Mitterrand por sua política de esquerda social.

Em relação ao **nível político**, Jameson (2001) trabalha predominantemente a idéia do Estado-Nação. Segundo o autor, muitos pensadores têm se questionado se essa noção é uma idéia superada após o fenômeno global. Jameson (2001) defende que as nações estão perdendo sua autonomia depois que a globalização se impôs no cenário mundial. Essa consequência pode ocorrer de forma mais ou menos explícita. Os países politicamente mais fracos tentam se alinhar ao cenário mundial de acordo com as regras ditadas pelos mais fortes, estando mais suscetível às exigências externas. Além disso, é preciso considerar a questão do fluxo do capital, que também é ditado pelos países com maior poder político.

Outro ponto importante, ainda sobre a questão política, é o que Jameson (2001) diz a respeito dos Estados Unidos, pois uma vez que, na qualidade de Estado com grande poder político sobre os demais países do mundo, tem grande poder de influência. Este país possui um evidente interesse de política externa: a propagação do mercado livre por todo o globo. Contudo, em sentido inverso, o autor comenta sobre a imposição de limites à imigração e ao fluxo livre da força de trabalho que ocorre nos países ricos. Verifica-se, portanto, que a mobilização ocorre quando interessa às organizações transnacionais, mas jamais é admitida livremente por iniciativa das pessoas individualmente.

Segundo Tovar (2005), a globalização política é a principal responsável pela integração regional entre Estados, remetendo ao projeto da União Europeia como um exemplo vivo de tal fenômeno, pois vários países europeus se uniram econômica e politicamente

procurando alinhar seus interesses em direção de um objetivo comum. Essa forma de união política causa um grande abalo ao ideário de Estado-Nação. Isso se verifica na medida em que um conjunto de países se une por meio da colaboração mútua entre si, formando um bloco regional com instituições políticas legitimadas para se relacionar com outros países em igualdade de condições, além de conferir cidadania aos nacionais dos países membros, entre outras peculiaridades; verifica-se claramente o surgimento de uma nova proposta de organização política que transcende a idéia de Estado-Nação que predominou até então. Sendo certo que, no caso europeu, a dimensão política observada por estudiosos do assunto como Tovar (2005) e Harbemas (2004) tem uma posição importante, no entanto não é isoladamente a sua principal dimensão, pois como bem verificou Lobo (2001), Ramos (1994), Olmi (1981), entre outros, a dimensão econômica é bastante forte. Outrossim, como verificado por todos os autores consultados, a dimensão cultural é também bastante considerada.

Pelo que se pode constatar, a compreensão lógica do Estado nacional já não é suficiente para garantir a sustentabilidade no mundo globalizado. Atualmente, novas formas políticas permitem aos agentes econômicos responderem, de forma mais eficaz, aos desafios que se impõem diante da crescente complexibilidade do mundo globalizado. Podem-se aplicar esses novos conhecimentos à integração econômica de países, que tomam essa decisão quando for conveniente para aumentar a probabilidade de uma colaboração frete à nova economia, marcada pela interdependência. Nessa perspectiva, as alianças são criadas para administrar a incerteza e para satisfazer suas necessidades de recursos. Conseqüentemente, os países membros passam a trabalhar politicamente juntos, com vistas a garantir o alcance de objetivos comum, bem como garantir aos participantes benefícios por meio desta forma de organização política.

Para Pierre Lévy (1997), o processo de constituição das redes corresponde a uma estrutura integrativa moderna, segundo a qual as sociedades nacionais tendem, crescentemente, a assumir um novo padrão competitivo capitalista. Entre as transformações provocadas por essa nova estrutura nas articulações das relações entre os países, incluem-se o processo de integração econômica entre os Estados, como a União Européia, considerado hoje o paradigma mais bem sucedido da integração entre países em todo o mundo (Lobo, 2001). O estabelecimento de interações sistemáticas de colaboração gera acordos entre os membros da integração, cuja tendência é a afirmação de padrões estáveis de relacionamentos; e a

consolidação de alianças estratégicas que, geralmente, se formam a fim de integrar competências complementares por meio da cooperação.

2.4) Solidariedade e Identidade Européia:

O artigo primeiro do Tratado de Maastricht aduz o preceito do que vem a ser a União Européia, nos seguintes termos:

“A União funda-se nas Comunidades Européias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente tratado. A União tem por missão organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-Membros e entre os respectivos povos”.

(Tratado da União Européia: art. 1º, *in fine*).

De acordo com este preceito, é possível se depreender que o projeto da União Européia visa estabelecer uma convivência solidária entre o povo europeu, organizada por meio de si (União Européia), pois funciona como uma Alta Autoridade capaz estabelecer a cooperação e a integração de interesse entre os países. Nesse sentido, Lobo (2001) defende que o artigo 1º da TUE permite alcançar duas conclusões.

A primeira conclusão é que a União Européia passa a se assentar em três pilares. O Primeiro Pilar corresponderia às Comunidades já existentes, quais sejam, CECA, EURATOM e CE, constituindo então o pilar da integração. Este pilar hoje, como foi referido no capítulo anterior, alcançou o grau máximo do processo de integração econômica entre países com a União Econômica e Monetária. O Segundo Pilar e o Terceiro Pilar são novos, instituídos a partir da Carta de Maastricht, ambos considerados pilares de Cooperação. Estes pilares visam melhorar e organizar a forma de atuação da Alta Autoridade, ou seja, dar maior eficiência ao funcionamento das Instituições Supranacionais e, inclusive, criou mais uma quando elevou o Tribunal de Contas ao mesmo patamar institucional do Parlamento, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça, todos os órgãos da União Européia. O Segundo Pilar corresponde à Política Externa e de Segurança Comum, enquanto o Terceiro Pilar corresponde à Justiça e Assuntos Internos (Lobo, 2001).

A segunda conclusão é que a União Européia atribui a si a missão de organizar a solidariedade nas relações entre os países e os seus respectivos povos. O TUE procura estabelecer tal projeto de forma coerente e legitimada, por meio de uma relação intergovernamental entre os Estados-Membros, estabelecendo de um lado uma União de Estados e de outro uma União de Povos (Lobo, 2001).

Quando a União Européia chegou à etapa de Mercado Comum Europeu, os países membros experimentaram mais claramente os efeitos do processo de integração econômica, o qual foi considerado por estudiosos como Tovar (2005) mais do que uma integração econômica, isto é, ocorre nesta etapa uma integração político-econômica. Isto se dá mais precisamente no estabelecimento da liberdade da circulação de pessoas. Os cidadãos deixam de ter simplesmente a cidadania local e se tornam cidadãos europeus. Este fenômeno se deu porque as duas primeiras fases, a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira, estão mais restritas às relações comerciais, razão pela qual não têm o condão de promover tanto impacto na vida social da população em geral.

A liberdade de circulação de pessoas no interior do bloco alcançou impactos maiores do que se inicialmente previstos, permitindo possibilidades diversas de movimentação entre os países, destacando-se as facilidades de alcance de novos mercados para o consumo e o fluxo de pessoas em buscar de inserção ao mercado de trabalho nos diferentes Estados-Membros da União Européia. De acordo com Tovar (2005), como dito acima, somente depois do Mercado Comum é que se vê mais claramente o processo de integração comunitária, abandonando-se a visão de mero bloco econômico, tendo em vista que os interesses do projeto de União Européia ultrapassam essa noção, para se chegar à visão de integração econômica, política e social.

Contudo, a livre circulação de pessoas no interior dos países membros tem também provocado efeitos não muito satisfatórios em determinadas regiões. As cidades que oferecem maiores salários estão recebendo um número de pessoas demasiadamente grande. Paris, por exemplo, é uma cidade que teve aumento populacional significativo. Em decorrência da maior concentração de pessoas, a região teve um aumento repentino do custo de vida e rápido crescimento da taxa de inflação, fato que trouxe conseqüências à qualidade de vida naquela região.

O Mercado Comum Europeu, portanto, permitiu aos cidadãos europeus a livre circulação no interior dos países membros para os mais diversos fins, com o que se registra um grande fluxo migratório para as grandes cidades europeias em busca de trabalho e melhores condições de vida.

No entanto, muitos estudiosos⁴ sobre o tema questionam a efetividade da cidadania europeia dada os cidadãos dos Estados-Membros. Até então, a idéia de cidadão estava diretamente ligada a idéia de pertencimento a uma pátria. Seria possível pensar, contudo, na legitimidade de uma cidadania europeia oriunda da uma união entre Estados, isto é, diferentes pátrias?

Para o pensador alemão Jürgen Habermas, a construção da Europa política não poderia criar uma identidade política do povo europeu. Habermas (2004) diz que o sentimento de cidadania está ligado a vínculos tradicionais, como região, nação, território, língua e história comum. E assim, portanto, a mera junção político-econômica, por si só, não é suficiente para inferir a noção de uma cidadania europeia.

Para Lacroix (2003), várias nações contribuíram para a elaboração da cultura universal europeia, entretanto, nenhum país detém primazia cultural sobre os demais, na verdade há uma diversidade cultural demasiadamente diversa entre os países da Europa. A União Europeia seria, portanto, a forma encontrada para união desses países em prol de um objetivo comum, mas essa solidariedade está sendo construída sobre “uma federação ou uma confederação” comum, sob o paradigma antigo da idéia de Estado.

Habermas (2004) faz severas críticas ao projeto da União Europeia, sobretudo no quando diz que a identidade política e coletiva do povo europeu não pode ser colocada somente nos termos formais das condições jurídico-administrativas de uma cidadania supranacional. Ela deveria ser colocada também nos termos de um patriotismo que ultrapasse o nacionalismo e todos os seus apegos tradicionais. Assim, ele defende que para a coesão europeia será necessário atingir um patriotismo que transcenda ao nacionalismo e, portanto, a noção de patriotismo seria o mais adequado para o caso europeu.

⁴ Por exemplo: Jürgen Habermas (2004), Jean-Marc Ferry (2003); Justine Lacroix (2003).

Na visão de Harbemas (2004), uma simplesmente cidadania supranacional não poderia causar o efeito de unidade. Ao contrário, este ideário imposto de forma vertical poderia promover uma espécie de identidade concorrente, a qual viria a causar distância entre europeus de diferentes origens e interesses, sobretudo àqueles que se deslocam de sua região, como, por exemplo, para fins de trabalho. Harbemas defende que a idéia de patriotismo constitucional parte de um princípio metanacional, isto é, tem uma perspectiva mais horizontal, pautada na construção de um ideal de que os europeus devem ser solidários entre si porque têm uma história comum, estão próximos geograficamente, compartilham das mesmas leis e direitos e, portanto, mais do que uma identidade comum, devem se considerar integrante de um mesmo grupo como compatriotas.

Lacroix (2003), por sua vez, observa que a União Européia pressupõe uma identidade pós-nacional, isto significa dizer que o cidadão europeu se dissocia de alguma forma do quadro de referência jurídica e pertencimento cultural de uma região para participar uma cultura política partilhada, de tradições e culturas tão diversas. O cidadão é incluído em um ordenamento jurídico universalista, participando de uma “cooperação civilizada” dentro de um mesmo espaço público europeu que ainda está para ser formado.

Sobre a cidadania pós-nacional, Harbemas (2004) defende que o termo contempla uma noção não-nacionalista de participação numa comunidade política, porém não significa precisamente a cidadania supranacional. Para ele, a cidadania pós-nacional é a razão que faz surgir o motivo do patriotismo europeu, pois se trata de uma ligação que se determina não sobre os critérios éticos de co-pertença étnica, lingüística ou cultural, mas sobre critérios éticos de reconhecimento recíproco dos sujeitos de direitos, de indivíduos ou Estados, assim como os critérios políticos de um reconhecimento comum de princípios fundamentais tais como os princípios de democracia e do Estado de Direito. A resistência a Constituição Européia para Habermas (2004) é fruto da ausência de consciência deste ideário de patriotismo entre os europeus, pois não seria possível criar uma Constituição Comum para um certo grupo se não se tem ainda laços comuns, ou seja, as pessoas não se vêem como compatriotas.

Assim, é perceptível uma ligação entre as noções de patriotismo europeu e identidade pós-nacional, a apuração desses valores possibilitaria a estruturação política ou institucional pós-estatal para a União Européia, o que não pode ser confundido, entretanto, com a criação

de uma nação europeia. Isto porque, a constituição política da Europa é incompatível com esta versão do princípio republicano, monoculturalista por construção. O grande desafio deste projeto seria, portanto, conseguir que fosse realizada a integração política de forma a respeitar as especificidades nacionais. Seguramente, a construção da União Europeia esbarra nas pluralidades nacionais, assim a conciliação da Europa em unidade política deve passar por uma universalidade do ordenamento jurídico, que preserve a singularidade das distintas identidades culturais, mas garanta acesso as mesmas vias legais, de direito, dentro da União Europeia, consistindo basicamente na adesão a uma comunidade política. É preciso, todavia, garantir esta construção sem reproduzir as estruturas convencionais do Estado-nação ao nível supranacional, pois não estamos falando em construir um Estado Europeu, mas em construir uma União Europeia que retrate a solidariedade de um conjunto de países que se unem politicamente para garantir o alcance de objetivos comuns.

Desta forma, Harbemas e Lacroix convergem em suas opiniões quando dizem que a solidariedade do povo europeu se tornará viável na medida em que se assentar sobre a noção do patriotismo europeu que desemborcará numa espécie de “patriotismo constitucional” para Europa, inspirada na teoria de patriotismo constitucional inicialmente introduzida pelo filósofo Dolf Sternberger quando discutia a questão da identidade alemã, diante de uma controvérsia suscitada em 1986 entre os intelectuais da Alemanha Ocidental com relação à relativização dos crimes nazistas ocorridos na Segunda Guerra Mundial. No caso da União Europeia, tendo em vista, que os cidadãos europeus, das diferentes nações estariam ligados pelas mesmas leis e a mesma possibilidade de participação, a Constituição Europeia deveria também ser elaborada consagrando, além dos direitos de liberdade, os direitos de participação e os direitos sociais fundamentais. Isto possibilitaria incentivar um “civilismo europeu”, favorecendo o surgimento do patriotismo constitucional entre os cidadãos europeus. Para isso, é fundamental que os pressupostos de democracia participativa estejam adequadamente nos seus lugares e em números suficientes, para que a substância política da integração europeia em escala transnacional esteja assegurada. Tanto Harbemas quanto Lacroix entendem que a falta de democracia, isto é, do engajamento, da participação direta dos cidadãos europeus, pode sufocar o projeto de uma efetiva união política na Europa.

Contudo, é interessante ressaltar que Harbemas coloca a cidadania europeia como uma característica imposta às pessoas sem que estas a tivessem desejado, ou não houvesse qualquer interesse em ter cidadania comum entre o povo europeu. Em que pese as

contribuições do nobre estudioso, que de certo o ideário de patriotismo fornece argumentos fortes para uma união mais concreta dos europeus, é importante considerar que a cidadania não é meramente uma imposição, porém uma conquista histórica, e impensável em outros momentos da civilização europeia.

Em 1997, objetivando viabilizar o Projeto traçado a partir do Tratado de União Europeia celebrado em Maastricht, bem como enfrentar os desafios impostos pelas peculiaridades próprias geradas com a ampliação da consolidação da integração para fase do Mercado Comum Europeu, deliberou-se no sentido de criar mecanismo de atuação e regulamentação mais concretas. Foi-se necessário porque o projeto da TUE não possuía direções executivas prontas ou mesmo regras legais que atendessem, sobretudo, a questão do fluxo de pessoas gerada depois do Mercado Comum Europeu estar efetivamente constituído. Sendo certo que havia uma necessidade urgente em se responder às pressões para fazer nascer regras que tutelassem as necessidades que foram surgindo com a livre movimentação de pessoas. Além disso, outra questão que se coloca é que já que todos são cidadãos europeus, a União Europeia deveria estabelecer normas uniformizadoras, de modo que garantir um tratamento igualitário aos cidadãos no contexto dos diferentes Estados-Membros. Como bem colocou Däubler (1997), o direito do trabalho foi um dos setores mais atingidos com toda essa transformação experimentada pela Europa nos últimos anos, surgiram novas demandas e exigências por “normas europeias” padronizadoras para o direito do trabalho no seio comunitário.

Assim sendo, em outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdã, que buscou dar maior expressão ao Tratado de Maastricht, ou seja, seu objetivo maior era funcionar como um complemento ao TUE, absorvendo aquele tratado e inserido disposições para efetivamente responder as novas demandas da população europeia. Por exemplo, foi inserida disposição relativa à cooperação policial e judiciária em matéria penal, além de definir a execução gradual da política de defesa comum, entre outras questões.

No entanto, sem dúvida, a maior contribuição do Tratado de Amsterdã, como ensina Lobo (2001) foi “o reforço do 1º Pilar, mediante a inclusão de matérias que constavam no 3º Pilar relativas à liberdade de circulação de pessoas, dando maior consistência à vertente da supranacionalidade”. Entre estas contribuições estão a criação de um Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça na Europa Comunitária. Destaca-se também a inclusão oficial da Carta

Social Européia de 1961 e Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores de 1989 como documentos oficiais da União Européia. Houve ainda o reforço substancial dos poderes do Parlamento Europeu com a ampliação de sua competência legislativa no processo de co-decisão nas questões internas dos Estados-Membros. Além de reafirmação do princípio da subsidiariedade e a consagração do princípio da proporcionalidade, a ser aplicada homogeneamente, na adoção dos atos comunitários.

De acordo com Lobo (2001) essas medidas visam assegurar que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo e aberto possível dos cidadãos europeus. Outro ponto é também tornar mais factível o objetivo do projeto da TUE de assegurar ao cidadão europeu um elevado nível de emprego, garantidos sem nenhuma espécie de discriminação, respeitando-se também a igualdade direta entre homens e mulheres, no mercado de trabalho de todos os Estados-Membros da União Européia.

2.5) Direito Comunitário:

Pretende-se neste item, em linhas gerais, realizar algumas considerações sobre o Direito Comunitário, abordando apenas pontos principais sobre esta ordem jurídica. Para tal, o item foi dividido em três subitens, a saber: Formação do Direito Comunitário, a Estrutura Institucional da União Européia, os princípios do Direito Comunitário, e Institutos Específicos.

2.5.1) Formação do Direito Comunitário:

A União Européia, particularmente, durante o curso de sua integração adotou uma política para composição de bloco, isto é, estabeleceu um contrato social com diretrizes comum a todos os Estados signatários. Mesmo considerando que as comunidades, *strictu sensu*, estavam vinculadas por força políticas a comunidade maior, qual seja, a Comunidade Européia, os Estados-Membros compunham sociedades distintas e, portanto, pertencentes a ordenamentos jurídicos diferentes. Nesse contexto, para atender os interesses da integração, os quais se projetam além da integração econômica, como já foi dito no item anterior, mas sim visam alcançar uma integração política pautada na construção de uma sociedade europeia comum. Neste momento emerge a necessidade de um direito comum, que pretende regular as relações de um contrato social supranacional.

O Direito Comunitário é um ordenamento jurídico que tem validade superior ao ordenamento jurídico dos países acordados, isto significa que uma decisão emanada por este direito prevalecerá a quaisquer decisões em contrário de algum Estado-Membro. O Direito Comunitário representa o surgimento de uma nova ordem jurídica, a ordem supranacional. A União Européia optou por adotar esta forma de organização jurídica a fim de viabilizar a construção de um bloco regional amplamente integrado, dotando de legitimidade e as decisões tomadas “a nível europeu” (Vallée, 1986). Nesse espeque, surge um Tribunal de Justiça próprio para decidir todas as questões que envolvam os países membros da comunidade europeia, bem como se revela competente para decidir também questões internas dos países quando o direito nacional conflita diretamente com normas do Direito Comunitário (Tovar, 2005). Para Lobo (2001), o desenvolvimento de tal estrutura é que garantiu a União Européia alcançar o mais alto grau de integração econômica entre países, que é a união econômica e monetária entre os Estados-Membros. Os demais blocos econômicos que se conheceu optaram por ter suas relações jurídicas definidas por Tribunais Arbitrais, não constituindo, portanto, um Direito Comunitário.

2.5.2) A Estrutura Institucional da União Européia:

Para que fosse possível a realização das tarefas confiadas nos Tratados às Comunidades Européias, o bloco resolveu por criar um quadro institucional único para as Comunidades, que compreende as seguintes instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia, a Comissão das Comunidades Européias, o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (Lobo, 2001).

Segundo o art. 10 do TCE, os países signatários assumiram o compromisso de dar cumprimento às obrigações decorrentes do próprio TCE e dos atos das Instituições das Comunidades Européias. Além disso, pode-se depreender que os Estados incumbiram-se no dever de facilitar à Comunidade e o cumprimento da sua missão, bem como no dever de se abster de tomar medidas susceptíveis de pôr em risco a realização dos objetivos do Tratado.

Esse dispositivo é considerado fundamental para adequar a convivência das ordens jurídicas nacionais e comunitária, criando também mandamentos que viabilizam a realização das tarefas confiadas à Comunidade.

Segundo Lobo (2001) foi por meio dos art. 10 e do art. 12, que proíbe a discriminação em razão da nacionalidade no seio da Comunidade, ambos do TCE, que o Tribunal de Justiça firmou as bases da ordem jurídica comunitária. Nesse contexto, Lobo (2001) defende que a construção europeia se baseia num equilibrado mecanismo de atuação institucional, desenvolvido para viabilizar de forma efetiva o projeto das Comunidades Europeias, onde as políticas se definem e são executadas de modo individual, regional, supranacional e intergovernamental, numa conjugação impar de “freios e contrapesos”⁵.

O **Parlamento Europeu** é uma Instituição Comunitária de controle político. Esta instituição está cada vez mais ampliando o seu campo de atuação, sobretudo no que diz respeito à participação legislativa na União Europeia. De acordo com Lobo (2001), o Parlamento Europeu atua no processo normativo co-legislando conjuntamente com o Conselho em matérias cruciais para a Comunidade.

O Parlamento Europeu é composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade, que são eleitos por sufrágio universal para um mandato de cinco anos. O tratado determina que seja assegurada a representação adequada aos Estados-Membros, todavia o número de deputados não pode exceder a 700 (setecentos). O Estatuto dessa instituição, bem como as condições gerais para o devido exercício de suas funções, são fixados pelo próprio Parlamento, após apresentação de parecer da Comissão, dependendo também de aprovação unânime do Conselho.

Como foi dito, o Parlamento é uma instituição de controle político que, entretanto, participa também do processo legislativo da União Europeia. Porém, deve-se ressaltar que essa participação na elaboração de lei desde órgão é bastante específica, direcionada principalmente para questões do próprio controle política, isto é, questões ligadas diretamente à missão da Instituição. Entre as demais questões que demandam atenção especial do Parlamento, podem-se destacar as questões referentes ao orçamento das Comunidades, questões ligadas ao controle sobre os órgãos executivos da União Europeia, questões ligadas ao reforço da defesa dos cidadãos europeus. Além disso, vale observar que o Parlamento Europeu exerce um papel fundamental na definição da Política Externa do bloco, e também participa diretamente na formação de política referentes as questões da Justiça na Europa e dos Assuntos Internos da Comunidades. Lobo (2001) resume que os poderes do Parlamento

⁵ Do inglês: *checks and balances*.

podem ser agrupados em quatro categorias, quais sejam: poder legislativo, poder orçamental; poder de controle sobre o Executivo e, por função, funciona como a força impulsionadora da União Européia.

O **Conselho da União Européia** é uma instituição supranacional das Comunidades Européias que depois do Ato Único Europeu, em 1986, adquiriu uma estrutura dual, atuando em dois níveis. O primeiro nível é o comunitário, que continua denominada como Conselho da União Européia, com função direcionada às atribuições primitivas do Conselho da União Européia. O segundo nível intergovernamental, possuindo a missão de oferecer à União Européia os impulsos necessários ao fortalecimento do bloco por meio de elaboração de políticas que viabilizem o seu projeto (Lobo, 2001).

Sobre o Conselho Europeu é interessante observar que este funciona como uma espécie de apêndice político do Conselho da União Européia, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros e pelo Presidente da Comissão, sendo assistido pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão.

Já o Conselho da União Européia propriamente dito é um órgão comunitário de direção política, composto por representante de cada Estado-Membro para discutir questões relevância aos interesses dos países que compõem o bloco. Estes representantes devem ser ligados aos órgãos ministeriais dos países de origem com poderes de vincular o seu Governo nas deliberações acordadas. Portanto, o Conselho se reúne em diferentes composições dependendo da matéria que será debatida. Nesse sentido, quando houver necessidade de reunir com o Conselho da União Européia para tratar de questões agrícolas, os Estados-Membros enviaram representantes dos respectivos Ministérios da Agricultura para compor a reunião do Conselho.

O Conselho da União Européia tem a presidência exercida sucessivamente por cada Estado-Membro, por um período de seis meses. A ordem da ocupação do posto de Presidente é deliberada e resolvida por unanimidade pelo próprio Conselho.

Como foi dito, o Conselho da União Européia é a Instituição de direção política da União Européia, desta maneira o Presidente do Conselho exerce conjuntamente a presidência do Conselho Europeu e também representa politicamente a União Européia.

Dentre as principais matérias que são discutidas no Conselho da União Europeia estão as seguintes questões: assuntos gerais; agricultura; questões econômicas e financeiras; meio ambiente; transportes e telecomunicações; emprego e política social; pescas; indústria e energia; justiça, assuntos internos e proteção civil; mercado interno, consumidores e turismo; investigação; orçamento; cultura; desenvolvimento; educação e juventude; e saúde.

Lobo (2001) observa que pela peculiaridade e a falta de precisão, a formação do Conselho para discussão de questões de assuntos gerais, que efetivamente sejam relevantes para a União Europeia, será de responsabilidade da coordenação geral das políticas europeias.

Já **Comissão das Comunidades Europeias**, segundo Lobo (2001, p. 69), é uma das mais importantes Instituições Comunitárias. Para a autora, este órgão pode ser comparado ao “núcleo motor da integração europeia”. A comissão é composta por vinte personalidades nacionais dos Estados-Membros, que são escolhidas em função da sua competência e que ofereçam todas as garantias de independência.

Os membros da Comissão exercem as suas funções com total independência, buscando realizar, exclusivamente, o interesse geral da Comunidade. No exercício das suas funções, não podem pedir ou aceitar instruções seja de governos seja de qualquer outra entidade, nem podem praticar qualquer ato que se mostre incompatível com a natureza das suas funções. De seu turno, os Estados-Membros comprometem-se a respeitar esta linha de independência, não influenciando os membros da Comissão no exercício das suas funções. O mandato de cada membro deve ser exercido no período de cinco anos, mas o tratado prevê a possibilidade de recondução.

A nomeação para o posto de Presidente da Comissão ocorre depois que os governos dos Estados-Membros, de comum acordo, designam uma pessoa que tencionam que seja nomeado Presidente da Comissão. Tal designação deve, contudo, passar pelo crivo do Parlamento Europeu. Além do posto de Presidente, os governos indicam também nomes para compor os membros da Comissão que, da mesma maneira, a indicação é sujeita à aprovação do Parlamento Europeu.

A Comissão tem representação da Comunidade Européia no campo financeiro e econômico, exercendo os seus poderes no âmbito de órgão Executivo Europeu, como particular expressão nos poderes quase discricionários de que dispõe em matéria de concorrência e no funcionamento do mercado único. Além disso, a Comissão tem um importante poder, que é de controlar a devida aplicação do Direito Comunitário no âmbito dos Estados-Membros. Vale destacar também a participação da Comissão no Conselho Europeu e na execução das Políticas Externas e de Segurança Comum e de Justiça e assuntos internos.

O **Tribunal de Contas** é uma instituição de controle financeiro, com competência para fiscalizar a totalidade das receitas e despesas da Comunidade, bem como de qualquer organismo criado pela Comunidade, salvo se o respectivo ato constitutivo excluir essa fiscalização.

Este órgão foi criado em 1975, mas somente depois do Tratado de Maastricht em 1992 foi elevado à categoria de Instituição da Comunidade Européia. A composição do Tribunal de Contas é de 15 (quinze) membros, os quais são selecionados dentre cidadãos europeus que atuem, ou tenham atuado, nos países de origem, em órgãos de fiscalização, ressalvando-se os casos de pessoas que tenham qualificação para o exercício do cargo. A nomeação dos membros da Corte de Contas é realizada pelo Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu. Os membros ocuparão os cargos por um período de seis anos, podendo ser reconduzido por igual período. Em relação ao posto de Presidente, este é escolhido entre os membros do próprio Tribunal de contas, podendo haver uma única reeleição.

O Tribunal de Contas examina a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas e garante a boa gestão financeira, devendo assinalar quaisquer irregularidades existentes. A fiscalização das receitas efetua-se com base na verificação dos créditos e dos pagamentos feitos à Comunidade, e a fiscalização das despesas toma por referência as autorizações e os pagamentos.

A fiscalização é feita por meio de documentos, podendo realizar fiscalizações nas próprias instalações das Instituições Comunitárias ou de quaisquer organismos que gerencie recursos comunitários. Pode ser feita também fiscalizações nos Estados-Membros, nas instalações de qualquer pessoa física ou jurídica beneficiária de pagamentos orçamentais comunitários, em colaboração com os órgãos de fiscalização nacionais, os quais devem ser

diligenciados num clima de confiança e respeito pelas respectivas independências entre o órgão comunitário e os órgãos nacionais. Vale ainda mencionar que os atos de fiscalização nas instalações de pessoa física ou jurídica, bem como em órgãos nacionais, devem acontecer observando o princípio da proporcionalidade.

Outra atribuição importante do Tribunal de Contas é auxiliar o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia no exercício e no controle da execução dos seus respectivos orçamentos.

Por fim, e não menos importante, o **Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias** (TJCE) é uma Instituição de controle jurisdicional, que garante o respeito do direito na interpretação e na aplicação do Tratado e dos atos adotados pelas Instituições.

A composição do Tribunal de Justiça é formada juízes e assistido por advogados-gerais. O número de juízes e de advogados-gerais varia de acordo com as deliberações do Conselho, de acordo com as necessidades do TJCE.

Os juízes e dos advogados-gerais são escolhidos entre cidadãos europeus que possuam notória reputação ilibada para que ofereça garantias de independência e reúnam as condições exigidas, nos respectivos países de origem, para o exercício de funções jurisdicionais na mais alta Corte da Europa. A nomeação das pessoas ocorre de comum acordo entre os governos dos Estados-Membros. O período de ocupação do posto é de seis anos, podendo haver recondução por igual período. Contudo, ocorre uma renovação parcial de magistrados e de advogados-gerais de três em três anos.

Desta forma, o ingresso dos membros do TJCE não ocorre no mesmo recorde temporal, apesar do período no posto por seis anos, as substituições ocorrem a cada três anos. Isto se processa de uma forma bem simples, ingressa um grupo de juízes e advogados-gerais para compor parte do TJCE, a outra parte é composta por um outro grupo de magistrado e advogados-gerais que ingressaram há três anos atrás, os quais serão substituídos três anos adiante. O grupo que recém ingressou somente será substituído depois de transcorrido três anos. Tal forma de organização visa garantir a transparência nos trabalhos desempenhados por órgão da importância de um Tribunal de Justiça, garantido a renovação constante de seus

membros a fim de prevalecer como único compromisso a aplicação fidedignas das normas de Direito Comunitário.

A presidência do TJCE é decidida entre seus membros, o posto é exercido por um período de três anos, havendo a possibilidade de uma única reeleição. De acordo com o art. 2º do Estatuto dos juízes e dos advogados-gerais, antes de assumem as suas funções, os novos membros devem necessariamente prestar juramente, em sessão pública, nos seguintes termos compromete-se nos novos membros: “exercer as suas funções com total imparcialidade e consciência e de respeitar o segredo das deliberações do Tribunal”.

Os membros do TCJE possuem imunidade de jurisdição, que pode ser levantada pelo Tribunal reunido em sessão plenária. De outro lado, os juízes e advogados-gerais ficam proibidos de exercer funções públicas ou administrativas e, salvo derrogação excepcional concedida pelo Conselho, não podem exercer qualquer atividade profissional.

As competências do TCJE são bastante variadas, funcionando como um Tribunal constitucional, administrativo, cível, do trabalho e também como instâncias revisora dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Primeira Instância. O TCJE exerce, ainda, funções consultivas aos Tribunais dos países membros no que tange a aplicação do direito interno em conformidade ao Direito Comunitário. Podem também fazer consulta ao TCJE o Conselho e a Comissão para pedir parecer do Tribunal sobre a compatibilidade de um projeto de acordo com o Tratado.

Além disso, o TCJE é competente para conhecer das ações interpostas pelo Parlamento Europeu, pelo Tribunal de Contas e pelo Banco Central Europeu, que tenham por objetivo salvaguardar as respectivas prerrogativas.

Igualmente, o TCJE é competente também para julgar as ações ajuizadas por pessoas físicas ou jurídicas contra decisões de que sejam destinatárias, ainda que tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, desde que lhes digam respeito direta e individualmente.

Segundo Lobo (2001), doutrinariamente, a jurisdição do TCJE pode ser classificada como jurisdição voluntária, jurisdição contenciosa e jurisdição recursal. A jurisdição

voluntária ocorre no caso em que ocorra o procedimento de reenvio prejudicial a pedido dos órgãos jurisdicionais nacionais, isto é, uma determinada questão pode estar contrariando uma norma de Direito Comunitário, assim o Juízo local envia o caso em forma de pergunta ao TCJE para que este se manifeste sobre a violação ou não das regras comunitárias. Enquanto a jurisdição contenciosa vai ocorrer nos casos de ações de descumprimento, ações de anulação, ações por omissão, ações de responsabilidade extracontratual e ações laborais. Por fim, haverá jurisdição recursal ao TCJE nos casos de recursos de acórdãos do Tribunal de Primeira Instância.

Tovar (2005) também faz um esboço, de forma mais detalhada, das principais ações que devem ser conhecida pelo TCJE, das quais se destacam: ação de descumprimento, ajuizada pela Comissão contra um Estado-Membro por violação de obrigações comunitárias; ações de descumprimento, ajuizada por um Estado-Membro contra outro Estado-Membro por violação de obrigações comunitárias; ação de anulação de atos comunitários; ação por omissão, contra o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão; ação de responsabilidade civil contra a Comunidade ou seus agentes; recursos das decisões do Tribunal de Primeira Instância; pedidos de decisão prejudicial apresentados pelos órgãos jurisdicionais nacionais, relativos à interpretação ou à validade dos atos normativos comunitários; pedidos de decisão prejudicial em procedimento de reenvio apresentados pelos órgãos jurisdicionais nacionais sobre a interpretação das normas da Convenção de Bruxelas.

2.5.3) Os Princípios do Direito Comunitário:

De acordo com Tovar (2005) o Direito Comunitário é norteado pelos seguintes princípios gerais: autonomia, primado, eficácia direta, interpretação das normas internas conforme o direito comunitário, responsabilidade do Estado pelo descumprimento do Direito Comunitário, subsidiariedade e proporcionalidade. Segundo o autor, estes princípios foram elaborados e desenvolvidos no próprio Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, os quais orientam a articulação do Direito Comunitário com o ordenamento jurídico interno.

O **princípio da autonomia** constitui o fundamento da ordem jurídica comunitária. A realização do mercado comum, a qual é a finalidade originária da Comunidade Europeia, exige que as normas que o definem, caracterizam e garantem o seu funcionamento e que são provenientes de uma fonte legislativa autônoma, sejam interpretadas uniformemente,

aplicadas na integralidade dos seus comandos e sancionadas por uma instituição jurisdicional autônoma.

A posição firmada pela Corte Comunitária foi no sentido de que as decisões emanadas pelo Tribunal de Justiça seriam pautadas apenas em função das exigências e dos objetivos da Comunidade. Dessa forma, portanto, esta a Corte livre para decidir de acordo com os interesses comuns e não individuais dos países signatários. Por esta razão, Lobo (2001) observa que o princípio da autonomia permite uma separação do Direito Comunitário aos Direitos Nacionais. Nesse contexto o Tribunal de Justiça possui ampla liberdade para tomar decisões conforme o Direito Comunitário não lhe cabendo “garantir o respeito das regras de direito interno, ainda que constitucionais, em vigor num ou noutro Estado-Membro”.

Por seu turno, Tovar (2005) ressalta de forma bastante pertinente que a autonomia não se refere apenas ao Direito interno dos Estados-Membros, mas também há autonomia do Direito Comunitário em relação ao próprio Direito Internacional.

A origem do ordenamento jurídico supranacional da União Europeia tem sua base nos Tratados das Comunidades Europeias. Assim, para Tovar (2005), a autonomia do Direito Comunitário implica no fato de que os parâmetros para buscar a validade das normas comunitárias não podem se pautar em ordenamentos nacionais dos Estados-Membros, mas tão somente no próprio Direito Comunitário, isto é, em suas fontes que são os Tratados celebrados entre os países signatários.

O Direito Comunitário se integra com os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, pois determinadas matérias podem estar regulada pelo Direito Comunitário, gerando em muitas ocasiões com outras regras de origem nacional. Este fato permite, quando for o caso, que os cidadãos europeus busquem tutela de sua pretensão com base no ordenamento jurídico comunitário. Para Tovar (2005), a relação que se estabelece com o Direito Comunitário não é de conflito porque este é autônomo e está precedido pelos princípios do primado do Direito Comunitário sobre o direito interno, bem como também está precedido pelo princípio da eficácia direta do Direito Comunitário.

O **princípio do primado** do direito comunitário sobre as normas nacionais é outro princípio que norteia a União Europeia. De acordo com Lobo (2001), o primado é uma

“exigência existencial” da ordem jurídica supranacional. Este princípio decorre da própria noção de mercado comum que, do ponto de vista jurídico, revela-se como uma ordem jurídica própria, a qual reflete a unidade, a uniformidade e eficácia da norma comunitária.

Tovar (2005) observa que o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia reafirma o princípio do primado por meio de seus acórdãos, destacando o principalmente dois julgados. O primeiro, trata-se da sentença de *Costa c. Enel*, Processo C-6/64, estabeleceu que os Tratados Constitutivos das Comunidades Européia criaram efetivamente a uma comunidade de duração ilimitada, dotada de instituições próprias, de personalidade e capacidade jurídica, como capacidade de representação internacional (Tovar, 2005). Neste julgado foi declarado que “o Tratado da CE tem instituído um ordenamento jurídico próprio, integrado no sistema jurídico dos Estados-Membros” (Tovar, 2005, p. 58). O segundo julgado trata-se do acórdão do processo C-26/62 *Van Gend en Loos* que reforça a autonomia do direito comunitário e introduz o princípio do primado ao afirmar que este novo ordenamento jurídico é independente da legislação dos Estados-Membros (Tovar, 2005).

A própria evolução da Comunidade Européia para a União Européia não deixa dúvida quanto ao fundamento do princípio que dá suporte jurídico ao primeiro pilar, qual seja, o pilar da integração que permitiu a realização do espaço europeu. Nesse sentido, a União Européia foi concebida como um espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça para os europeus. Para que efetivamente tal integração pudesse ser possível era preciso de uma alta autoridade, a qual surgiu na forma de normas comunitárias supranacionais. É, portanto, nesta idéia de supranacionalidade, poder de primazia sobre os direitos internos dos Estados-Membros que o princípio do primado repousa.

Para Lobo (2001), é o princípio do primado que viabilizou o processo de integração econômica. Segundo a autora, somente em função de sua existência foi possível a realização do mercado único e também da moeda única. Dessa maneira, a autora afirma que este princípio criou a Europa como uma “Entidade própria”.

Por seu turno, Tovar (2005) verifica que esse princípio tem sido fundamental porque permite deduzir de forma necessária a atribuição da Competência desde os Estados-Membros até a Comunidade Européia, ou seja, o princípio reafirma a própria natureza da União enquanto ente supranacional dotado de poderes e finalidades próprias. Nesse sentido, o autor

defende que o primado é um princípio absoluto e incondicional sem o qual o Direito Comunitário não poderia existir, tendo em vista que os poderes da União Européia vêm do que Tovar (2005) chamou de “cessão ou atribuição de competências” concedidas pelos Estados-Membros.

Com efeito, não existe uma enumeração taxativa das competências que os Estados cedem, mas a Comunidade vai exercendo competências na medida necessária para conseguir atingir os objetivos que são próprios da União Européia firmados nos tratados. Tovar (2005) exemplifica tal fenômeno com a importância que o bloco europeu tem tratado o tema da incorporação da promoção do progresso social, tais como o desenvolvimento de um alto nível de emprego e a coesão social.

Lobo (2001) observa que o Tratado da União Européia, em seu artigo 10, estabelece o “dever de fidelização” dos Estados-Membros aos objetivos da Comunidade. Estabelece também o “dever de colaboração” com as Instituições Comunitárias e, por fim, o “dever de abstenção” no tocante a medidas nacionais que possam por em perigo a realização dos objetivos comunitários.

O primado é necessário porque, ao ser o ordenamento jurídico interno em princípio completo, não está excluído que em qualquer momento algumas de suas normas colida com outra ou outras do direito comunitário. Se prevalecesse a norma interna, não se poderia conseguir o objetivo comunitário e com isso viria abaixo o inteiro edifício da União, pois faltaria seu pilar fundamental.

Vale destacar que o primado do direito comunitário exerce influência inclusive sobre as Constituições Nacionais, isto porque a natureza das Comunidades exclui qualquer referência à cronologia ou à especialidade das normas nacionais quando estas esbarram com objetivos traçados pela União.

Tovar (2005) menciona que foi no Acórdão *Simmenthal*, de 1997, que o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia efetivou a idéia deste princípio, pois o texto do julgado afirma expressamente que quando a norma interna é incompatível com o direito comunitário deve ser excluída ou inaplicada, não se levando em consideração se a norma interna é ou não

anterior à norma comunitária. A fim de se ilustrar o que foi dito, colaciona-se um trecho do referido Acórdão:

Por força do princípio do primado do direito comunitário, as disposições do Tratado e dos atos das instituições diretamente aplicáveis têm por efeito, nas suas relações com o direito interno dos EM, não só tornam absolutamente inaplicável pelo mero fato da sua entrada em vigor, qualquer disposição contrária da legislação nacional existente, mas ainda, fazendo estas disposições e atos parte integrante, em posição de prioridade, da ordem jurídica aplicável no território de cada um dos EM, impedir a formação, em termos válidos, de novos atos legislativos na medida em que sejam incompatíveis com as normas comunitárias [União Européia, 2008].

O princípio da eficácia direta é resultado de uma construção do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, que não cessa de evoluir em bases jurídicas coerentes e sólidas, em sintonia com o aprofundamento da integração (Lobo, 2001).

Nesse sentido, o princípio se pauta na recusa do Tribunal em admitir que a eficácia das normas comunitárias, denominadas de Diretivas, fique dependente de medidas de recepção no direito interno.

Em outras palavras, as normas comunitárias desempenham por si mesmas uma plenitude de efeitos de maneira uniforme em todos os Estados-Membros da União Européia a partir de sua entrada em vigor e durante toda a validade da norma. Assim sendo, tão logo nasce uma norma no contexto da União Européia, quando esta entra em vigor torna-se passível de aplicação direta em todos os países inseridos no bloco. Não ficando, portanto, a sabor dos Estados-Membros a discussão de alguma forma de ratificação para aplicação da norma no ordenamento jurídico interno. Tovar (2005) entende que este princípio não é dirigido somente aos países membros, mas também aos é dirigido diretamente aos cidadãos europeus em virtude da consciência da natureza da União Européia como uma união de Estados e também união de povos. Dessa forma, as normas européias, sobretudo as Diretivas, criam direitos e geram obrigações para todos aqueles que se encontram diretamente afetados

pelo seu âmbito de aplicação, seja os próprios Estados, as pessoas jurídicas inseridas no seu contexto, e até as pessoas físicas que integram a União.

Exatamente como o princípio do primado, o princípio da eficácia direta não está expressamente reconhecido em nenhum dos Tratados da União Europeia. Contudo, tanto este quando aquele se deduz necessário para que os objetivos das Comunidades sejam alcançados. Por esta razão, o Tribunal de Justiça se manifestou no sentido de consolidar estes princípios no Direito Comunitário.

No que respeita o princípio da eficácia direta, Tovar (2005) comenta que por meio de diversos pronunciamentos do TJCE o consolidou. Lobo (2001) destaca que no Acórdão Zerbone, de 1977, o Tribunal afirmou que aos Estados-Membros não cabem adotar atos, pelos quais a natureza comunitária de uma regra jurídica e os efeitos dela decorrente fiquem diminuídos de aplicação aos particulares no interior dos países membros. Desta forma, o Tribunal expressou de forma clara a eficácia direta das regras comunitárias.

Tovar (2005), por sua vez, destaca que o já mencionado Acórdão *Van Gend em Loos*, de 1962, trouxe também uma importante noção para este princípio quando o Tribunal declara que os Tratados podem impor diretamente obrigações e direitos tanto a particulares quanto aos Estados-Membros e às instituições comunitárias. Neste Acórdão, o TJCE indicou o que é a noção de mercado comum e as conseqüências envolvidas na implementação desse projeto, entre as quais está o efeito direto do Direito Comunitário. Desta forma, entendeu a Corte ao fixar-se no objetivo do Tratado da Comunidade Europeia em realizar um mercado comum, os Estados admitiram que esta convenção fosse mais do que um simples acordo. Assim sendo, a lógica inerente a um mercado comum impõe que as suas regras se dirijam diretamente aos particulares, sob pena de inviabilizar o projeto maior.

Uma jurisprudência interessante está no Acórdão *Ratti*, de 1979, o qual especificou a questão da transposição da norma de Direito Comunitário ao direito interno, isto é, quando um Diretiva, por exemplo, pode ser invocada no direito interno para que surta plenamente efeitos diretos. O primeiro destes pontos é o fato de que as Diretivas quando nascem estabelecem um prazo para a sua execução ou para a sua transposição ao direito interno. Caso tal prazo transcorra sem que o Estado-Membro a tenha transposto, o particular pode invocar a Diretiva contra qualquer legislação nacional contrária os termos da Diretiva. Sendo certo que

o Estado em questão não poderá se amparar na sua inércia para evitar a aplicação da norma. O segundo ponto importante é que as formas de execução das normas comunitárias nos Estados-Membros devem ser suficientemente claras e precisas para que os beneficiários conheçam a totalidade de seus direitos, podendo inclusive invocá-los nos Tribunais Nacionais antes de recorrer ao TJCE. Uma última característica que se pode verificar é que as normas comunitárias são de aplicação incondicionada, ou seja, em caso de conflito com as normas nacionais, o direito comunitário deve prevalecer. É importante mencionar que as normas comunitárias são hierarquicamente superiores às Constituições dos Estados-Membros, portanto a eficácia direta da norma supranacional não encontra nem mesmo óbice constitucional para sua efetiva aplicação (Tovar, 2005).

O princípio da interpretação das normas internas conforme o direito comunitário representa, de acordo com Tovar (2005), uma relativa eficácia das diretivas nas relações horizontais com o direito interno dos Estados-Membros. O artigo 10 do TCE determina a obrigatoriedade da observância do Direito Comunitário para todas as autoridades dos países membros, inclusive para os juízes.

Segundo Tovar (2005), este princípio é derivado do princípio do primado do direito comunitário, no entanto alcança toda a norma interna jurídica, inclusive no que diz respeito a própria aplicação da norma comunitária internamente pelos juizes nacionais. Esse princípio se aplica nos casos em que a diretiva se mostre clara e incondicionada ou não. Isto significa que este princípio traz em seu bojo uma “obrigação de resultado” para os Estados-Membros, no sentido de que nenhum país deve se valer das normas internas, sob o argumento de que falta clareza na norma comunitária, para criar interpretações discrepantes aos interesses e objetivos do Direito Comunitário. Na verdade, esse princípio significa que o juiz nacional deve interpretar a norma com a clara finalidade de alcançar as finalidades e objetivos desejados pelo direito comunitário.

Esse princípio também está expresso na jurisprudência do TJCE, valendo destacar os casos de *Von Colson y Kaman c. Land Nordrhein-Westfalen*, e *Harz c. Deutsche Tradax GmbH*, ambos resolvidos em 14 de abril de 1984, onde estava sendo discutida a aplicação da Diretiva 76/207/CEE, que prevê o dever de igualdade de tratamento ao acesso ao emprego entre homens e mulheres. A diretiva, contudo, apresentava dificuldades para a sua eficácia direta porque de fato era o seu texto não era preciso em determinados aspectos. No corpo da

sentença de Harz, o TJCE deduziu uma obrigação que se revela no princípio da interpretação das normas internas conforme o direito comunitário, a qual se passa a transcrever: “interpretar seu direito nacional à luz do texto e finalidade da diretiva para alcançar o resultado previsto pelo artigo 189, parágrafo 3”.⁶ Cumpre ressaltar que o artigo 189, parágrafo 3º, mencionado na decisão em 1984 é o atual 249 do Tratado do TCE.

Desta forma, Tovar (2005) defende que este princípio se revela uma forma muito importante para solucionar as questões que surgem entre a aplicação do direito interno e a aplicação do direito comunitário. O autor destaca que o juiz nacional deve aplicar a norma interna conforme o direito comunitário em qualquer situação, valendo-se de recursos de hermenêutica para resolver problemas de aplicação das Diretivas quando estas não forem suficientemente claras em seu texto ao caso concreto experimentado pelo Estado-Membro.

O princípio da responsabilidade do Estado por danos causados do não cumprimento do Direito Comunitário já estava parcialmente consolidado nos artigos 226 e 227 do TCE. De acordo com os textos desses artigos, a tanto a Comissão da União Europeia quanto os Estados-Membros, por meio de suas autoridades, têm a faculdade de interpor recurso ao Tribunal de Justiça um Estado-Membro que não cumprir as normas do Direito Comunitário. No entanto, sabidamente, Tovar (2005) observa que o disposto nesses artigos não resolvia a situação do cidadão no seio da comunidade europeia diante de violação do Estado-Membro de uma norma comunitária. Novamente veio a jurisprudência do TJCE para solucionar a questão, em 19 de novembro de 1991 quando decidiu o caso *Francovich e Bonifaci v. República Italiana* sobre a Diretiva 80/987/CEE, que é relativa à proteção dos trabalhadores assalariados nos casos de falência do empresário ou da sociedade empresária. Esse julgado ampliou o entendimento dos artigos 226 e 227 do TCE, reconhecendo o Direito também do cidadão de acionar por ação de responsabilidade do Estado ao diretamente Tribunal em face de um Estado-Membro por uma violação do Direito Comunitário. Dessa maneira, o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados do não cumprimento do Direito Comunitário se completa, sendo permitido a qualquer vítima argüir diretamente a responsabilidade do Estado quando houver ilicitude na prática de algum ato que viole direitos garantidos na norma comunitária.

⁶ Tradução feita pelo Autor do presente trabalho. No original: “interpretar su derecho nacional a la luz del texto y de la finalidad de la directiva para alcanzar el resultado prevista por el artículo 189, paragrafo 3” (in Tovar, 2005, página 67).

Tovar (2005) esclarece que a responsabilidade do Estado-Membro pode ser suscitada por violação do Direito Comunitário que foi cometida por qualquer órgão da administração estatal. Além disso, respondem também a todas as esferas de poder, isto é, em havendo violação da norma Comunitária por parte de autoridades, seja ela executiva, legislativa ou judicial, o Estado-Membro pode ser responsabilizado por qualquer cidadão pelos danos a ele causado.

O **princípio da subsidiariedade** está positivado no artigo 5 da TCE, pelo qual se observa que o Direito Comunitário deve ser aplicado subsidiariamente, isto é, deve-se recorrer ao Direito Comunitário somente quando o direito mais próximo ao cidadão, o direito nacional, não oferecer a possibilidade de concretizar o escopo desejado pela ordem comunitária, bem como se este também não oferecer a proteção almejada pelo cidadão. Nesse sentido, pode-se dizer que a intervenção comunitária apenas deve acontecer quando não se puder alcançar os objetivos previstos na norma comunitária por meio do próprio ordenamento jurídico do Estado-Membro, ou também quando isso fosse possível, mas o país não realiza plena e eficazmente de uma ação para se atingir o interesse comunitário. Nesses casos, lança-se mão da norma comunitária com o intuito de chegar ao objetivo desejado pelos Tratados da União Européia. Dessa forma, o princípio da solidariedade equivale a um critério de eficácia (Tovar, 2005).

O **princípio da proporcionalidade** se refere à intensidade de intervenção das instituições comunitárias nas políticas dos Estados-Membros. Nesse sentido, este princípio está relacionado às competências comunitárias. Se de um lado, as Instituições da União Européia têm competência, conferida pelo artigo 6.4 do TUE, que lhes atribuem poderes necessários para intervir nas políticas dos Estados-Membros visando garantir o alcance dos objetivos delineados pelos Tratados da Comunidade Européia. Todavia, de outro lado, o artigo 5, parágrafo único, do TCE coloca freios às ações das Instituições, evidentemente com o claro objetivo de evitar possíveis excessos. O referido dispositivo legal assim dispõe: *“nenhuma ação da Comunidade excederá além do necessário para alcançar os objetivos do presente tratado”*. Fica evidente que a imposição de limite pretende colocar um critério político para que as Instituições da União Européia exerçam as competências comunitárias de forma responsável. Nesse sentido, o princípio da proporcionalidade visa garantir o uso equilibrado dos poderes conferidos às Instituições, que devem atuar adequadamente para

alcançar os objetivos da União Européia, sem exceder os limites do respeito à soberania nacional dos Estados-Membros (Tovar, 2005).

2.5.4) Institutos Específicos:

Segundo Lobo (2001), o Direito Comunitário pode ser separado, didaticamente, em Direito Comunitário Originário e em Direito Comunitário Derivado. Os tratados originários, quais sejam, Tratado de Paris (CECA) e Tratados de Roma (CEE⁷ e EURATOM), e os tratados subseqüentes (Tratado de Fusão dos Executivos, os Atos de Adesão dos novos Estados-Membros, o Ato Único Europeu, o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amsterdã) são fontes primárias do Direito Comunitário, os quais já foram trabalhados anteriormente quando se tratou da Formação da União Européia.

Além do Direito Comunitário Originário existe também o chamado Direito Comunitário Derivado. Para Lobo (2001), trata-se de fontes secundária de Direito Comunitário, assim chamada porque derivam do Tratado da Comunidade Européia, estando, portanto, subordinados ao Direito Comunitário originário.

O artigo 249 do TCE introduz estes institutos específicos que são considerados como fonte do Direito Comunitário derivados porque também impõe normas comunitárias a serem observados pelos países signatários do Tratado, *in verbis*:

Para o desempenho das suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, o Conselho e a Comissão adoptam regulamento e diretivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres.

O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos Estados-Membros.

A diretiva vinculada o Estado-Membro destinatário quando ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar.

As recomendações e os pareceres não são vinculativos.

⁷ Atualmente é conhecido por TCE ou simplesmente CE, pois não é mais chamado de Tratado da Comunidade Econômica Européia, mas sim de Tratado da Comunidade Européia.

[Artigo 249 do Tratado da Comunidade Européia, no original em português de Portugal].

Desta forma os atos considerados como fonte derivada do Direito Comunitário são os regulamentos, as diretivas, as decisões, as decisões e as recomendações ou pareceres.

O **Regulamento** é caracterizado por ter caráter geral, ser obrigatório na totalidade das suas disposições, ser diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Da mesma forma que uma lei, o regulamento tem força normativa suficiente para conferir direito e impor obrigações de forma vinculativa.

A aplicabilidade imediata do regulamento significa que a publicidade do regulamento no Jornal Oficial das Comunidades Européias torna obrigatório o cumprimento de seus termos pelos Estados-Membros e das pessoas físicas e jurídicas que dele seja destinatárias. A publicidade também insere o regulamento diretamente no ordenamento jurídico nacional sem necessidade de qualquer ato nacional de recepção legislativa e tornando imediatamente inaplicáveis as disposições nacionais contrárias.

A **Diretiva**, por sua vez, é caracterizada por vincular os Estados-Membros na consecução do resultado especificado nela objetivado tornando obrigatório o alcance do resultado desejado. Uma outra característica importante da diretiva é que este instrumento normativo vislumbra um determinado resultado de interesse comunitário, mas deixa a cargo dos Estados-Membros a forma e os meios de alcançá-lo.

Segundo Tovar (2005) a diretiva assume um papel importante no Direito Comunitário, pois mantém sua natureza de ato normativo comunitário, contudo permite aos Estados-Membros que os implemente com uma certa margem de manobra legislativa interna.

Lobo (2001), porém, discorda e afirma que esta margem manobra observada por diversos estudiosos do tema é “meramente teórica”, tendo em vista que tal margem vem se estreitando gradativamente no contexto da União Européia, sobretudo porque muitos países ficam inertes e não viabilizava os meios para alcançar o resultado previsto na diretiva, restando então aos prejudicados reclamarem por sua aplicação.

Além disso, Lobo (2001) verifica que as exigências da integração em determinados setores têm dado lugar a diretivas cada vez mais técnicas e detalhadas que tangenciam a aplicabilidade direta igual a dos regulamentos.

A estrutura da diretiva pressupõe um processo normativo que se desdobra em duas fases. A primeira delas se refere ao resultado visado pela diretiva, o qual é fixado de maneira obrigatória para os Estados-Membros, ficando estes vinculados à obrigação de alcançar esse resultado. A segunda fase é a transposição da diretiva ao direito interno dos países signatários, para que estes tomem as medidas legais necessária à consecução do resultado visado pela diretiva.

De acordo com Lobo (2001), a diretiva, exatamente como acontece com o regulamento, é publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias. No entanto, diferentemente daquele ato que tem eficácia direta, a diretiva tem que se transposta ao direito nacional para que possa surtir os seus efeitos. Outro ponto interessante que autora destaca no caso das diretivas é que durante o processo de transposição, a Comissão pode emitir parecer quando à sua adequação e exatidão dos seus termos ou seus objetivos.

Tovar (2005) menciona que há um prazo para a transposição pelos países membros, o qual é fixado na própria diretiva. Os Estados-Membros tem o dever de transpor corretamente a diretiva no prazo nela fixado, devendo comunicar imediatamente à Comissão a transposição e a forma que assumiu no ordenamento jurídico nacional. Sendo certo que a não-transposição no prazo ou a sua transposição deficiente ou incompleta constitui uma violação do direito comunitário, ensejando o ajuizamento da ação de descumprimento pela Comissão ou por um Estado-Membro contra o Estado-Membro infrator.

As diretivas têm merecido uma particular atenção do Tribunal de Justiça, pelo fato de serem as vinculadoras, por excelência, das normas comunitárias de maior repercussão no campo dos direitos dos particulares, pessoas físicas e jurídicas, sendo as principais receptoras do efeito direto.

O Tribunal atribui-lhes efeito direto, quando criam obrigações que dispensam a prática de qualquer ato, ou seja, quando o dispositivo configura uma obrigação incondicional e

suficientemente precisa para produzir efeitos diretos nas relações entre os Estados-Membros e os particulares, pessoas físicas e jurídicas.

Nesse espeque, é possível chegar a conclusão que o artigo 249 tem sido interpretado de forma mais ampla pelo Tribunal de Justiça, pois as diretivas poderiam ter sim eficácia direta em determinados casos, e não apenas os regulamentos. Esse entendimento é facilmente compreendido quando pensamos no caráter obrigatório das uma diretiva. Nesse sentido, admitir que esta não tenha aplicação imediata seria incompatível com o objetivo de resultado determinado de interesse comunitário.

Tovar (2005) observa que entre os fundamentos que embasam a tese jurisprudencial, além do princípio do primado do direito comunitário, destaca-se o princípio do efeito útil, no sentido de que este seria enfraquecido se os nacionais do Estado-Membro destinatário não pudessem invocar a diretiva perante um órgão judicial e se os órgãos jurisdicionais nacionais não pudessem tomá-las em consideração enquanto parte integrante do direito comunitário.

Tovar (2005) menciona ainda que o TJCE já assentou entendimento que é inútil aos Estados-Membros invocar disposições, práticas ou situações da ordem jurídica interna para justificar a inobservância para transposição da diretiva em seu ordenamento jurídico, pois não se pode admitir que um país signatário sob qualquer argumento venha a frustrar um resultado desejado pelo Direito Comunitário. Por esta razão, Lobo (2001) frisa que sob certas condições os particulares, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, prejudicados pela inação do Estado-Membro, possam exigir indenização desse país em decorrência dos prejuízos sofridos pela não-transposição de uma diretiva dentro do prazo ou pela transposição incorreta ou insuficiente. Para Tovar (2005), como já foi dito no item princípios, passado o prazo da transposição da diretiva o seu resultado se torna imediatamente direito exigível ao Estado-Membro por qualquer interessado, inclusive, por cidadãos europeus ou pessoas jurídicas nele inseridas.

Por seu turno, a **Decisão** é um ato jurídico que tem por objeto a aplicação de uma regra geral em um caso concreto. Nesse sentido, esse ato jurídico é obrigatório em todos os seus elementos àqueles a quem a decisão se destina. Dessa forma, os destinatários tanto podem ser os Estados-Membros como pessoas físicas ou jurídicas. No que diz respeito aos cidadãos e as pessoas jurídicas, tem-se destinatários individualmente designados e vinculados. De outro

lado, no que se refere aos países signatários, segundo o entendimento do Tribunal de Justiça, a decisão é diretamente aplicável. Por fim, é preciso mencionar, que a decisão é resultado de sentenças ou acórdãos obtidas das seções do TCJE (Lobo, 2001).

Por fim, o artigo 249 do TCE menciona as **Recomendações** e os **Pareceres** como outra espécie de fonte derivada do Direito Comunitário. As recomendações e os pareceres se distinguem dos demais atos normativos acima mencionados em razão de não serem vinculativos. Isto é, as recomendações e os pareceres não são obrigações jurídicas para os destinatários que, no caso destes, normalmente são direcionados aos Estados-Membros.

A recomendação surge por iniciativa da Instituição que a formulou e tem por objetivo aconselhar um determinado comportamento ao destinatário sem, contudo, o vincular juridicamente. Já o parecer é muito parecido com a recomendação, mas difere desta porque é formulado a pedido, ou seja, o parecer decorre de uma iniciativa de fora da Instituição da União Europeia que o elabora. O parecer contém, em geral, uma apreciação de certos processos ou configura uma contribuição para a preparação de atos jurídicos para se aplicado em momento futuro.

Além do Direito Comunitário derivado previsto no TCE, também são considerados fonte de direito comunitários os atos emanados do Conselho Europeu. Os atos do Conselho Europeu, no mesmo sentido dos atos previsto no artigo 249, funcionam como um outro instituto específico da União Europeia. Esses atos são publicados no Repertório da Legislação Comunitária, que é uma publicação do Jornal Oficial das Comunidades Europeias, onde também são publicados os regulamentos e as diretivas.

A dinâmica da integração e, sobretudo, a dimensão política, econômica e social da União Europeia, na base dos seus três Pilares, conferiram ao Conselho Europeu um papel de grande relevo em termos de autoridade e de influência.

Os atos dimanados do Conselho Europeu, provenientes embora de uma entidade não comunitária, revestem natureza comunitária pelo seu conteúdo e pelos objetivos neles inscritos, de cuja realização participam as Instituições Comunitárias: o Parlamento, o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça.

Contudo, esses atos não são considerados fontes de direito derivados do Direito Comunitário, recebendo o tratamento de direito complementar, o qual também é reconhecido pelas autoridades institucionais da União Européia, bem como dos Estados-Membros. Tais atos se referem, em sua essência, às fixações genéricas de orientações de políticas gerais, consideradas necessárias ao bom desenvolvimento da União Européia, à definição dos princípios da política externa e de segurança comum, inclusive no domínio da defesa, e à definição das estratégias comuns a serem executadas pela União Européia em domínios onde haja interesses comuns dos países signatários.

Dessa forma, o presente capítulo procurou descrever, em breves linhas, o fenômeno hoje conhecido como a União Européia. Assim, abordou-se a cerca dos fatores que influenciaram a formação da Europa Comunitária, considerando os aspectos interno (fatores ocorridos na própria Europa) e os aspectos externo (fatores relativos à globalização no mercado mundial). Além disso, tratou-se das principais características do processo de integração, bem como se analisou os aspectos mais fundamentais do Direito Comunitário. Contudo, neste ponto, faz-se necessário procurar compreender as motivações que podem levar aos cidadãos dos Estados-Membros, após receber uma cidadania comunitária, sentirem-se parte integrante ou não neste projeto de formar uma Europa única.

3. Fundamentos para uma Cidadania Européia

Este capítulo pretende trazer ao bojo da discussão a questão da cidadania européia conferida aos nacionais dos Estados-Membros. O capítulo foi dividido em três itens, quais sejam, o Mercado Comum Europeu e a Liberdade de Circulação de Pessoas, a Proposta e o Desafio de se constituir uma Cidadania Européia, e Liberdade Imigratória de Europeus na Europa.

3.1) O Mercado Comum Europeu e a Liberdade de Circulação de Pessoas:

O Tratado de Maastricht, como já dito, também considerado o “Tratado da União Européia” (Lobo, 2001: 35), introduziu, entre outras inovações na política de integração do bloco, o Mercado Comum Europeu. Este tratado atribuiu à União Européia uma dupla característica, quais sejam, representar uma união de Estados e uma união de povos (Lobo, 2001). Assim sendo, o TUE atribuiu a missão para que União Européia tentasse organizar de forma coerente e solidária as relações entre os Estados-Membros e entre os respectivos povos.

Segundo Antônio Celso Alves Pereira (2008), o fenômeno social de deslocamento de pessoas de um país a outro é um comportamento que sempre esteve presente na história da humanidade. A mobilidade de pessoas, quando voluntária, ocorre principalmente pela necessidade de buscar melhores condições de vida ou de procurar oportunidades de trabalho.

O Mercado Comum surge como um alvo a ser alcançado a fim de se permitir o avanço no processo de integração da União Européia. Esta fase do processo de integração associa à liberdade de circulação de mercadorias e à tarifa externa comum (conquistadas nas fases anteriores), três outras liberdades, são elas: de circulação de pessoais, de serviços e de capitais (Tovar, 2005). Entretanto, interessa-nos neste trabalho observar o fenômeno da livre circulação de pessoas. No contexto do direito comunitário, a liberdade de circulação de pessoas, sobretudo a liberdade de circulação de trabalhadores, equivale a direito fundamental que já havia sido consagrado no TCE em seu artigo 39, nos seguintes termos:

Art. 39: 1 – A livre circulação de trabalhadores fica assegurada na Comunidade. 2- A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. 3 – A livre circulação de trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de: a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas; b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território os Estados-Membros; c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais; d) Permanecer no território no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão [União Européia, 2008].

Complementando este direito, a livre circulação de pessoas também abrange o direito de estabelecimento, conforme dispõe o art.43 do TCE, e ainda a livre prestação de serviços, nos termos do art. 49 deste tratado. Estas duas últimas características previstas na liberdade de mobilização de pessoas no interior do bloco são pontos fundamentais para potenciais discriminações quanto à nacionalidade. A primeira quanto à distância para contratação de pessoas que residem longe, uma vez que o trabalhador poderá se estabelecer na região caso venha a ser empregado. Outrossim, não pode ser barreira à livre circulação de pessoas a exigência de um emprego formal, em virtude disso o legislador comunitário se antecipa em dizer que o trabalhador poderá se estabelecer livremente em qualquer região da União, podendo estabelecer ali alguma atividade de prestação de serviço.

Segundo Vanessa Batista (1997), a liberdade de circulação de pessoas é, num primeiro momento, consequência das liberdades econômicas de interesse da União Européia e, indo adiante, da proteção dos direitos humanos, pois, segundo a autora, o alcance dos objetivos da Comunidade passa necessariamente pela defesa dos direitos da pessoa humana. Nesse sentido, a questão da livre circulação da pessoa ganha uma dimensão muito mais profunda,

ultrapassando definitivamente os interesses econômicos (seu ponto inicial) e, inclusive, os interesses políticos.

Tovar (2005) observa que a livre circulação de pessoas deve ser interpretada de forma extensiva, isto porque a sua natureza de direito fundamental impõe a amplitude de seus efeitos, como forma de tratamento digno da pessoa que migra no interior da Europa de um país a outro. Além disso, a sua natureza de direito fundamental faz com que os direitos conferidos pelo TCE sobre essa matéria são diretamente aplicados pelos Estados-Membros. Deve-se mencionar que a edição do TUE, em Maastricht, veio reafirmar a necessidade de tal garantia fundamental, sobretudo quando este tratado apresenta os novos patamares a serem alcançados pela Comunidade Européia, como o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária.

Mas, como ressalva muito bem Lobo (2001), a faculdade dos Estados-Membros, prevista também no art. 39 do TCE, em preverem restrições destinadas a garantir a ordem e a segurança públicas reveste um caráter de exceção à aplicação deste direito. Esta limitação poderia ser muito perigosa, caso os Estados-Membros pudessem interpretá-la livremente, pois a qualquer fato poderiam limitar a aplicação do direito para, supostamente, restar a ordem e a segurança públicas. Todavia, o Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que o conceito de segurança e de ordem pública deve ser interpretado restritivamente, estando também sujeita ao controle jurisdicional. Dessa maneira, a jurisprudência do Tribunal de Justiça se afirma categoricamente na preservação desta liberdade, precisando e modelando os contornos jurídicos do instituto e conceituando-o como um princípio fundamental do direito comunitário.

Dentre os diversos Acórdãos que apontam nessa direção, é interessante destacar o Acórdão *Van Duyn* – Proc – C 41/74, onde o Tribunal decidiu que “o conceito de ordem pública no contexto comunitário, e designadamente enquanto justificação de uma derrogação a um princípio fundamental do direito comunitário, deve ser entendido de forma restritiva, de tal forma que o seu âmbito não possa ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros sem controle das instituições da Comunidade”.

Lobo (2001) chama atenção ao fato que depois que o processo de integração da União Européia alcançou a fase do Mercado Comum, os cidadãos deixam de ser apenas cidadãos

nacionais para se tornarem cidadãos supranacionais. Em outras palavras, todos os cidadãos dos Estados-Membros da União Européia tornam-se cidadãos europeus.

Em sua obra, Batista (1997) faz uma interessante distinção entre os termos nacionalidade e cidadania, e citando Paul Weis esclarece que nacionalidade está relacionada com o Direito Internacional, isto é, a expressão “nacionalidade” implica em representar um sujeito de Direito Internacional. O termo cidadania, por sua vez, representa uma noção que ultrapassa a idéia de ser um nacional, pois estaria relacionado com o próprio ordenamento jurídico interno do país que lhe confere a chamada cidadania, ou seja, a expressão “cidadania” está ligada a possuir e poder fazer uso dos direitos políticos na forma da lei do Estado que a concede.

Nesse contexto, Batista (1997) alerta que a partir do Tratado de Maastricht surge uma complexa construção jurídica, a qual pretendia colocar em cena a idéia de coletividade interna e externamente dentro do contexto de atuação do bloco comunitário. Dessa maneira, a concepção originária de nacionalidade não seria aplicável à cidadania européia, uma vez que não se fala agora em ser cidadão de um Estado relacionado ao ordenamento jurídico interno, mas sim em ser cidadão de uma união de Estados relacionado ao ordenamento jurídico comunitário.

Contudo, vale mencionar, que um problema que se enfrentava antes de TUE, verificava-se no fato que as regras acerca da nacionalidade se mostravam diversas e restritivas no contexto interno dos Estados-Membros. Dessa forma, o direito interno de cada país membro se revela incapaz de atender às exigências inerentes da proposta de um Mercado Comum como, por exemplo, proteção aos trabalhadores que circulam dentro dos Estados-Membros da Comunidade (Batista, 1997).

Assim, o TUE juntamente com o TCE vieram responder a esta necessidade, conferindo a cidadania européia a todos nacionais de países que sejam membros da União Européia. O TCE, especificamente, regula a cidadania e os direitos dos “cidadãos europeus comunitários” (Batista, 1997, p. 145) entre seus artigos 17 a 22, são eles: ser reconhecido como cidadão europeu sem prejuízo da cidadania nacional (art. 17); liberdade para circular e residir no território dos Estados-Membros (art. 18); votar e ser votado nas eleições européias ou municipais realizadas no Estado-Membro onde tenha fixado residência (art. 19); ser

protegido por representantes diplomáticos e consulares de qualquer Estado-Membro quando estiver em país terceiro onde o seu Estado nacional não se faz representar (art.20); petição ao Parlamento Europeu (art. 21); dirigir-se ao Provedor de Justiça em circunstâncias específicas (art. 21); dirigir-se por escrito a qualquer Instituição da União Européia ou seus órgãos (art. 21).

De acordo com Batista (1997), a partir da concessão da cidadania européia, os nacionais dos Estados-Membros deixam de ser estrangeiros para receber *status* de um igual. Sendo certo que a pretensão do legislador comunitário foi introduzir a igualdade em todos os Estados da União Européia entre os nacionais de um país e os nacionais de quaisquer Estados-Membros. Entretanto, a efetividade dessa pretensão depende de normas e outras regulamentações, como a adoção de diretivas que disponham sobre a livre circulação de pessoas neste espaço comum europeu sem fronteiras. Vale mencionar que tal pretensão é, sem dúvida, uma proposta bastante interessante, contudo, é ao mesmo tempo bastante audaciosa.

3.2) A Proposta e o Desafio de se Constituir uma Cidadania Européia

A discussão acerca da possibilidade de se construir uma “união política” sobre o projeto da União Européia é um dos pontos mais sensíveis da atualidade no contexto europeu. Trata-se da idéia de construir uma “União Européia Política”, como um corpo único, nos moldes de um Estado Nacional, baseada no princípio constitucional democrático. Objetiva-se, assim, proporcionar um conjunto cívico *erga omnes* para os países europeus, o qual tem na busca da unidade como seu objetivo central, isto é, visa chegar à criação de uma consciência institucional comum, baseada no princípio da solidariedade (Habermas, 2004).

No entanto, a principal questão a ser enfrentada é a interdependência subjetiva crescente na Europa, porque as vinculações subjetivas estão vinculadas ao nível nacional. Um dos maiores entraves para a “União Européia Política” é a necessidade de dissociação entre a ordem jurídica da comunidade política, a ordem cultural, histórica e geográfica das identidades nacionais.

Como anteriormente apresentado no capítulo anterior, o filósofo alemão Jürgen Habermas tenta enfrentar essa questão por meio do resgate da noção do patriotismo constitucional. Habermas (2004) defende que atualmente a busca por um patriotismo

constitucional representa a busca por um direito constitucional vinculado à busca de uma identidade europeia, baseada em princípios democráticos e universais dos países europeus. Contudo, o autor observa que um dos problemas que poderia ocorrer seria a perda da idéia de Estado-Nação, no qual os Estados membros perderiam parte de sua autonomia democrática em favor da universalidade. Dessa forma, a crise de identidade nacional, decorrente da integração econômica e a administrativa em níveis supranacionais, tem como possível consequência às perdas funcionais no que diz respeito a identidade estável da União Europeia e as identidades nacionais dos estados-membros.

Nesse sentido, de acordo com a proposta de Habermas (2004), a unidade política europeia deveria ir além do princípio nacionalista, buscando um direito comum e solidário, pois desta maneira ocorreria um compartilhamento de soberanias e do conceito de nação, com objetivo maior de criar uma União Europeia verdadeiramente política.

Segundo Habermas (2004), o conceito de nação designaria uma comunidade histórica particular que antecede seus membros individuais. Essa identidade contribui para determinar a nação europeia histórica, ou seja, uma nação articulada com seu passado e entrelaçada por traços políticos, históricos e culturais, em busca de uma soberania popular unitária e uma constituição única, que atendesse os anseios democráticos com a finalidade de buscar uma verdadeira identidade coletiva. A transferência de soberania, contudo, poderia gerar insatisfações, quando perceptível o conflito entre as soberanias nacionais então existentes atualmente.

Nesse contexto, Justine Lacroix (2003) preconiza primordialmente o sustentáculo da comunidade europeia, que consiste precisamente no sentimento universal provocado por conflitos históricos, políticos e ideológicos. Para a autora, tal sentimento universal possibilitou a Europa pós-guerra chegar ao status atual através do surgimento de um novo patriotismo, o qual teve como objetivo primordial de afastar o fantasma do nacionalismo estremado, responsável por rivalidades e ressentimentos entre o povo europeu. Todavia, internamente, o problema é que na Europa há muitas diferenças, políticas, sociais, culturais etc. Não obstante, mesmo diante destas identidades tão distintas, há um objetivo comum de formar uma união onde às fronteiras sejam abolidas, sendo estabelecidas liberdades entre os Estados-Membros, como a livre circulação de pessoas, nos moldes de uma verdadeira federação Europeia. Assim sendo, Lacroix (2003) também é uma defensora do resgate do

ideário do patriotismo constitucional, pois essa teoria é a que melhor responde às pretensões do projeto da União Européia, que pretende trazer ao povo europeu os mesmos direitos, seja nos campos sociais, culturais, trabalhistas etc. inseridos em um único diploma legal, qual seja, a Constituição Européia.

De acordo com Lacroix (2003), para que tal pretensão fosse possível, as regras devem ser democráticas, não apegadas ao tradicionalismo, à nação ou ao território, a língua, ou mesmo a histórias e ideologias. Trata-se, então, de um patriotismo que deveria estar acima do nacionalismo. Deveria não ser apenas histórico, geográfico ou político, mas um patriotismo humano universal, onde as diferenças seriam deixadas de lado em favor de uma única finalidade, a elaboração de uma constituição européia supranacional.

No entanto, é preciso se alertar que a proposta de criar uma Constituição única para Europa, que tenha força para vincular todos os países da União Européia, pode gerar um dilema porque os Estados nacionais perderiam parte de sua soberania. Mas, Lacroix (2003) e Habermas (2004) defendem que se é para o bem de todos e em prol de um pluralismo cultural único, a direção tomada é a melhor e, portanto para os autores, certamente a Europa está no caminho certo. Nesse sentido, o ideário do patriotismo constitucional é a direção mais palpável para justificar a aceitação de uma regra geral única, que vincule e obrigue todos os povos membros da União Européia, a fim de formar uma identidade coletiva, respeitando os princípios universais, tais como a democracia, a solidariedade, a igualdade etc.

Apesar do ponto de vista histórico entender a democracia como ulterior ao aniquilamento do príncipe, a democracia é um conceito muito mais profundo do que isso, pois representa a troca do contrato de dominação pelo contrato social. Somente depois da consolidação de tal contrato, o significado de “povo” se transforma: povo agora é solidário e independente da confiança pré-política. Sendo assim, para Habermas (2004), o pós-nacionalismo passa a ser possível, desde que a identidade deste “povo” seja pautada nos princípios universais de um patriotismo constitucional.

Esses princípios universais e o patriotismo constitucional podem e devem ser alimentados por uma memória e uma cultura política compartilhada. Porém essa memória deve estar em sintonia com os princípios, ou seja, ela deve ter característica pós-convencionalista Habermas (2004).

Habermas (2004) define a identidade pós-convencional a partir do discernimento que o indivíduo passa a ser capaz de fazer em relação ao que é “justo”. O pós-convencionalismo permite a apropriação sem restrições da responsabilidade sobre o pretérito, a observação crítica das tradições que vêm seguidas da adesão consciente a uma constituição de valor democrático, reforçando a escolha por uma identidade “enriquecida pela experiência autocrítica do mal moral e político” (Lacroix, 2003:125).

O patriotismo constitucional trata de maneira diferenciada a cultura e a história. Essa teoria não é anistórico e nem visa um impasse nas particularidades de cada povo, mas para se tornar concreto deve estar de acordo com os princípios universais da democracia e dos direitos humanos (Habermas, 2004). Dessa maneira, o patriotismo constitucional se diferencia do patriotismo histórico, porque aquele se origina de uma consciência histórica e uma reflexão dos erros anteriores.

O patriotismo constitucional se diferencia do patriotismo jurídico porque não se limita aos artefatos da personalidade jurídica, ele adiciona a leitura do passado responsável (Habermas, 2004). Este pensamento de Habermas segue em direção oposto a de outros estudiosos como, por exemplo, de Alexandre Coutinho Pagliarini (2005), que afirma que o patriotismo jurídico seria suficiente para a instauração da Constituição Européia:

“... a Constituição Européia é uma representação, um signo que talvez seja o passaporte para a pós-modernidade jurídico-política, uma vez que estarão sendo superadas todas as estruturas que vêm fundamentando o constitucionalismo moderno (aquele cuja lógica propugnava, a partir da Revolução Francesa e da Independência das Treze Colônias norte-americanas, por uma Constituição escrita e feita por um poder constituinte popular ou revolucionário, para fazer valer dentro de um território um sistema jurídico por ela encabeçado, referente a um-só povo, um-só governo, um-só Estado)” (PAGLIARINI, 2005, p. 75).

Habermas (2004) acredita que o patriotismo constitucional somente será aplicável na União Européia a partir do momento que a consciência da identidade política compartilhada

tiver origem na adoção dos princípios caracterizando mais numa cultura democrática do que a evocação de um passado cultural comum. Portanto, o que faria o cidadão europeu seria a ligação com estes princípios ético-jurídicos. Nesse sentido, os cidadãos estariam mais aptos a recepcionar os europeus de diferentes regiões, pois haveria uma conscientização ético-legal de que se trata de um mesmo povo, o que poderia facilitar, na prática, o direito da livre circulação de pessoas na União Européia, o qual é um princípio básico, fundamental e conseqüente do processo de integração regional europeu.

A partir das diferentes interpretações dos mesmos direitos e dos mesmos princípios universais se desenvolveria o patriotismo constitucional, segundo a visão de Habermas (2004). Nesse sentido, o patriotismo constitucional surgiria a partir de uma cultura política compartilhada e não única, até porque os princípios constitucionais só poderiam estar em prática numa sociedade que respeita as convicções e os objetivos dos cidadãos como um todo, independentemente de suas peculiaridades e da origem nacional.

Essa união política seria resultado de uma argumentação pública dos conflitos de interesses no espaço chamado “solo comunicativo”, que está longe de surgir espontaneamente. Habermas (2004) afirma que tudo terá que ser posto em “escala européia” para que possa ser formado o Estado Federal Europeu democrático, isto é, é preciso que haja a pré-existência de uma sociedade civil européia; partidos políticos transfronteiriços; formação de espaços públicos europeus, com cidadãos europeus, formadores de políticas europeus, com trabalhadores europeus; e, sobretudo, deve estar presente uma cultura política, na qual os cidadãos se reconheçam. Esses elementos são para que a constituição sobreviva na prática e não represente um mero documento como uma carta de intenções. Assim, todos os elementos supra citados, aplicados isoladamente, o efeito catalisador de uma Constituição não terão serventia.

3.3) Liberdade Imigratória de Europeus na Europa: Um Projeto de Constituição de um Mesmo Povo?

No dia 12 de maio de 2006, no jornal Folha de São Paulo, lia-se a seguinte notícia: *O Senado dos Estados Unidos chegou a um acordo que abre caminho para a aprovação de uma lei*

que pode legalizar a situação de milhões de imigrantes no país.⁸ Uma notícia que certamente deve suscitar inúmeras discussões no tocante a legalização de milhões imigrantes em busca de trabalho em território norte americano, mas qual a sua relação com o patriotismo constitucional e a liberdade de circulação na União Européia?

Com olhar mais cuidadoso podemos conceber uma contribuição inovadora que o projeto político institucional europeu atualmente em pauta pode trazer para a construção de uma teoria constitucional inclusiva e reconstrutiva de conceitos como identidade e nacionalismo (com possibilidade de germinação em solo americano). Neste sentido, pretende-se neste item do capítulo examinar o conceito de patriotismo constitucional no contexto da União Européia, as críticas levantadas pelo constitucionalista alemão Dieter Grimm (1996) sobre a viabilidade de uma futura Constituição Européia e considerações sobre as liberdades, em especial a movimentação de pessoas, trazidas por essa política de integração interfronteiras.

Conforme mencionado no capítulo anterior, no item identidade e solidariedade europeia, a idéia de **Patriotismo constitucional** [*Verfassungspatriotismus*] foi inicialmente introduzida pelo filósofo Dolf Sternberger, diante de uma controvérsia suscitada em 1986 entre os intelectuais da Alemanha Ocidental. Neste momento, várias alteridades e pensadores de um lado discutiam gravidade dos crimes nazistas ocorridos na Segunda Guerra Mundial, enquanto de outro lado havia uma corrente que tentava mitigá-los. Foi dentro desta polêmica que, segundo Habermas (2004), Sternberger teria concebido a teoria do Patriotismo Constitucional, sobretudo para combater os ataques dos partidários do nazismo contra os alemães de diferentes origens étnicas, tendo por base de que todos àqueles que escolheram a pátria alemã para viver tinham sim uma ligação comum. Para marcar uma ruptura com algumas tradições políticas que ocorriam no país, o filósofo Jürgen Habermas estabelece uma distinção entre identidades “convencionais” e “pós-convencionais”. Assim, a identidade pós-convencional foi conceituada na possibilidade do indivíduo ter a capacidade de avaliar suas convicções morais segundo máximas éticas gerais, pela evocação de princípios universais.

Habermas (2004) se vale dessa teoria e a transporta à discussão mais efervescente dentro da Europa atualmente: teriam os europeus laços tão comuns que poderiam fazer deles

⁸ Jornal FOLHA DE SÃO PAULO disponível no endereço eletrônico:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u53221.shtml> (acessado no dia 16 de abril de 2008).

um só povo? Poderia os europeus de diferentes origens circular livremente para trabalhar, habitar ou consumir, dentro de todos os países que compõe a União Européia? É possível se obter uma recepção recíproca entre os europeus? Segundo Jurgem Habermas (2004), somente por meio de uma identificação comum entre os europeus este resultado seria possível. Assim, o pensador propõe a aplicação da teoria do Patriotismo Constitucional a nível europeu. De acordo com a visão do filósofo, esta teoria possui argumentos suficientemente forte para permitir o alcance da pretensão da União Européia em constituir um povo único.

Desta forma, ao se recorrer aos princípios universais comuns para povo europeu, como a democracia e direitos humanos, alcançar-se-ia a um ponto comum entre eles, alimentado por uma herança igualmente comum de tradições culturais, o que implica afirmar que o patriotismo constitucional “rompe com a história autocentrada e apologética de um patriotismo histórico, sem por isso renovar os laços com as figura artificialista e abstrata de um patriotismo jurídico” (Lacroix, 2003, p. 128).

O centro normativo do patriotismo constitucional seria a cultura política comum, compartilhada mediante o exercício democrático e a criação de uma comunidade política participativa. Segundo Justine Lacroix (2003), esta comunidade política seria constituída ao “respeito por um *procedimento* de formação democrática da vontade e da opinião determinada pela Constituição”. O denominador comum da cultura política compartilhada defendida pelo autor seria o patriotismo constitucional que reconheceria a diversidade e integridade das distintas formas de vida que coexistem numa sociedade multicultural como a européia.

Para tanto, faz-se necessário a criação de um espaço público integrado em escala européia, um projeto *per se* audacioso na realidade das sociedades modernas em que o déficit democrático é ainda um problema difícil de ser solucionado. Neste aspecto, Lacroix (2003) afirma que a União Européia está longe de proporcionar uma construção política (corpo cívico) comum. Esta crise de legitimidade democrática tem refletido o hiato crescente entre a integração da economia e administração em nível supranacional com uma legislação política em nível nacional. E a solução não está no Estado-Nação, mas nas uniões políticas, nos regimes transnacionais, sistemas políticos transfronteiriços, bem como numa sociedade civil européia ativa forjando uma **identidade pós-nacional**, na qual os cidadãos possam se reconhecer mutuamente além da sua identidade nacional.

Vale notar, entretanto, o que Jean-Marc Ferry (2003) assinalou em 2003 no seu artigo *Que Patriotismo transcende os nacionalismos? Uma reflexão sobre os fundamentos motivacionais de uma cidadania europeia*, no qual afirma que esta identidade pós-nacional não significa uma escala supranacional de cidadania, mas um motivo não nacionalista na comunidade política. A dificuldade que pode ser aventada é como conciliar esta unidade política com as especificidades nacionais, ou a universalidade do ordenamento jurídico com a singularidade das identidades culturais. A solução apresentada por Ferry é potencializar a publicidade e civilidade no espaço político e econômico europeu, como o princípio deliberativo presente no Sistema Parlamentar Europeu. Com efeito, o projeto da Constituição Europeia para ser tornar eficaz precisa conciliar as particularidades nacionais com o compromisso moral dos europeus na participação de uma comunidade política comum pós-nacional, vinculados aos princípios da universalidade, autonomia e responsabilidade subjacentes às concepções de democracia e do Estado de direito.

Um das críticas elaboradas pelo constitucionalista alemão Dieter Grimm (1996) em seu clássico artigo *Una Costituzione per l'Europa*, é a de que este *déficit democrático estrutural* é intransponível. Como colocou Vieira (2004, p. 66), isto se explica “pois sua legitimidade decorreria menos na deliberação popular (pela via do Parlamento Europeu, que tem sua força no poder de veto e nem tanto do poder de voto) que dos Estados membros (em especial por meio do Conselho Europeu)”. Dessa forma, tanto Grimm (1996) quanto Vieira (2004) consideram difícil estabelecer a correspondência entre a Constituição a União Europeia quando estamos diante de uma ausência de legitimidade popular, seria necessário existir efetivamente um povo europeu. Além disso, Vieira (2004) afirma que é preciso muito mais que um parlamento livre, mas indivíduos que participem do processo político. Dessa forma, o sucesso da Constituição Europeia depende também destas condições externas para sua eficácia, e não somente nas disposições inovadoras no texto legal.

Habermas (2004) retribui às críticas fazendo duas objeções, a primeira que a criação da União Europeia diante dos efeitos da globalização sobre as economias estatais é a melhor alternativa para os Estados nacionais europeus porque compatibilizaria por meio de instituições políticas eficazes esta modernidade econômica extremamente móvel. A segunda objeção é que as diferenças nacionais, assim como as culturais, religiosas e étnicas são transponíveis quando existe uma vontade popular comum direcionada a efetivação de uma

Constituição que tem como objetivo assegurar os princípios da democracia e direitos humanos em prol do bem comum da comunidade europeia.

Nesse sentido, observa-se com relação às iniciativas traçadas pela comunidade europeia em direção a uma Constituição Europeia é que além de ampliar os espaços públicos de participação política, é importante estimular a prática política interativa que possibilite a construção de uma cultura política compartilhada. Aquilo que é compartilhado não é apropriado por uma nação ou outra, e é esta essência que se extrai na ideia do patriotismo constitucional. Isto é, o patriotismo constitucional seria o enfretamento da multiculturalidade presente na vida cotidiana europeia, contudo, esta mesma multiculturalidade, aceita e respeitada pelos demais, teria o papel de resguardar o reconhecimento recíproco e respeito mútuo necessários para o desenvolvimento de toda e qualquer comunidade política.

Tal feito, sem dúvida, poderia significar uma real tomada de consciência para que seja viabilizado construção de uma “União Europeia Política”, a qual seja constituída efetivamente por um único povo, denominado europeu. Dessa forma, caberia aos europeus de origens e etnias diversas aprenderem a respeitar e conviver com as suas diferenças, mantendo sempre o olhar voltado às características comuns e à cultura compartilhada. Assim, seria mais fácil conduzir a proposta introduzida pelo Mercado Comum Europeu, quando permite e incentiva a livre mobilidade dos cidadãos no interior desta União Europeia multicultural, isentando-a na medida do possível dos sentimentos de hostilidade, de discriminação ou de xenofobia. Esse sentimento de patriotismo europeu é muito importante, tendo em vista que a introdução de tal ideal permitiria aos cidadãos locais e às políticas públicas internas dos Estados-Membros estarem mais preparados para receber os europeus de diferentes origens que migram em buscar de trabalho, qualificação e melhor qualidade de vida; em torno das regiões que oferecem mais oportunidades.

Sabe-se que a problemática da migração e da circulação de pessoas não é exclusivamente europeia, como podemos verificar na matéria jornalística citada no início deste item. Segundo dados das Nações Unidas, levantadas por meio de uma pesquisa do professor Antônio Celso Alves Pereira (2008), o percentual da população que vive como imigrante mundo afora chega a 2,5% da população mundial, o que equivale aproximadamente 150 milhões de pessoas. Alves Pereira (2008) observou ainda que somente entre os anos de

1995 e 2000, a Europa e os Estados Unidos receberam juntos aproximadamente 12 milhões de imigrantes.

Contudo, é a Europa que possui verdadeiramente um projeto que se propõe a mitigar os efeitos dos problemas decorrentes do fenômeno migratório, instituindo um projeto comum, assentado na integração e cooperação entre os Estados, permitindo a liberdade de locomoção de pessoas e, portanto, do trabalho humano, que, porém restringe-se ao povo europeu.

Dessa forma, o presente capítulo procurou descrever os fundamentos para a construção da cidadania europeia, tendo como foco a busca pela formação da consciência de unidade do povo europeu por meio do patriotismo constitucional. Todavia, como se viu, ainda é preciso superar grandes desafios para o alcance do desejado sentimento de um povo único. Sendo certo que essa tomada de consciência, facilitaria muito a aplicação de um direito do trabalho em nível europeu, e também o exercício do direito fundamental da livre mobilidade de trabalhadores na Europa, como se verá no próximo capítulo.

4. Direito do Trabalho na União Européia e Livre Circulação de Trabalhadores:

Este capítulo pretende discutir a questão da mobilidade de trabalhadores na Europa Comunitária. Objetivando introduzir os principais temas relativos à pesquisa, o presente capítulo foi dividido em cinco itens, são eles: o Direito Internacional do Trabalho a Nível Europeu, Desafios e Dificuldades para Aplicação de Normas Comunitárias nas Relações de Trabalho, Estratégia de Lisboa, Políticas da Livre Circulação de Trabalhadores, e 2006: Ano da Mobilidade de Trabalhadores na União Européia.

4.1) O Direito Internacional do Trabalho a Nível Europeu:

Este item trata sobre o Direito Internacional do Trabalho a Nível Europeu, visando organizar mais adequadamente o tratamento dos temas a serem abordados, optou-se por dividi-lo em três subitens: Breves Linhas sobre o Direito Internacional do Trabalho, Principais Influências Internacionais no Direito do Trabalho, o Nível Europeu.

4.1.1) Breves Linhas sobre o Direito Internacional do Trabalho:

O Direito Internacional do Trabalho não é um segmento do Direito Trabalho, mas sim do Direito Internacional. Nesse subitem serão apresentados apenas alguns conceitos referentes a este tema, privilegiando apenas as questões referentes ao tema central de pesquisa.

Para Däubler (1997), o Direito Internacional do Trabalho possui um conceito ambíguo, pois, de um lado, refere-se ao direito de colisão trabalhista sem interesse no contexto e, de outro lado, o conceito se refere às todas as normas internacionais, destacando-se acordos, convenções e convênios relacionados à execução de trabalho assalariado.

Segundo Däubler (1997), as normas internacionais que tenham por objetos regras relativas ao Direito do Trabalho não tendem a se originar em acordos bilaterais. Para o referido autor, a tendência é que esses acordos sejam multinacionais. Nesse sentido, tais acordos podem ser celebrados no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU) ou em suas organizações específicas, destacando-se para este fim a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Dessa forma, estudiosos do assunto como Sérgio Afartins (2002) e Carlos Henrique Zangrado (2002) esclarecem que, como mencionado acima, o Direito Internacional do Trabalho é um capítulo do Direito Internacional Público, cujo objeto é tratar da proteção, universalização e normatização das atividades laborativas, em nível internacional. A atividade normativa do Direito Internacional do Trabalho é exercida por meio de determinado instrumentos jurídicos, quais sejam: tratados bilaterais ou plurilaterais, restritos à ratificação dos Estados celebrantes; tratados multilaterais ou universais, adotados sob a denominação de "convenções" ou "pactos", abertos à ratificação de todos os Estados-membros da organização que os aprovou, constituindo, depois de ratificados, fontes formais de direitos; declarações, recomendações e resoluções, que não são ratificáveis, mas constituem fontes materiais de direitos.

Conforme esclarece Afartins (2002), a OIT é atualmente um organismo da ONU criado em 1919, com sede em Genebra na Suíça, o qual é composto por três órgãos, a saber: a Conferência ou Assembléia-Geral; órgão que discute e traça as políticas da OIT, bem como define os meios de implementação de suas políticas; o Conselho de Administração, o qual tem função administrativa; e a Repartição Internacional do Trabalho, órgão que funciona como a secretaria da OIT.

Integram ainda a OIT algumas outras entidades relativamente autônomas, como o Instituto Internacional de Estudos Sociais (IIES) e o Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico (conhecido como o famoso "Centro de Turim", na Itália).

A Organização Internacional do Trabalho possui natureza de pessoa jurídica de direito internacional, de caráter permanente, constituída de Estados, que assumem, soberanamente, a obrigação de observar as normas constitucionais da organização e das convenções que ratificam, integrando o sistema das Nações Unidas, como uma das suas agências especializadas (Zangrado, 2002).

A OIT é uma associação de Estados, mas não é uma entidade supra-estatal, possuindo composição tripartite. Dessa forma, os órgãos colegiados da OIT são constituídos pela tripartição entre os representantes dos governos, das associações sindicais de trabalhadores e as organizações de empregadores (Zangrado, 2002).

De acordo com o Art. 19, da Constituição da OIT, as convenções da OIT são normas jurídicas provenientes da Conferência Internacional do Trabalho, a qual tem por objetivo estabelecer regras gerais obrigatórias para os Estados que as ratificam, incorporando a norma no ordenamento jurídico interno. São aprovadas pela Conferência Internacional por maioria de dois terços dos delegados presentes. A vigência internacional de uma Convenção da OIT passa a ocorrer, geralmente, a partir de 12 meses após o registro de duas ratificações por Estados na Repartição Internacional do Trabalho. Já Recomendação é a norma da OIT em que não houve um número suficiente de adesões para que ela viesse a se transformar numa Convenção. Trata-se de uma mera sugestão ao Estado, de modo a orientar seu direito interno. (Zangrado, 2002).

As declarações internacionais são atos que indicam regras genéricas, geralmente inspiradas por critérios de justiça, de modo a servir de base a um dado sistema jurídico. Não são regras imperativas, é possível trazer como exemplos os seguintes documentos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Carta Social Européia, a Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores etc. (Afartins, 2002).

Desde sua criação e até o início da Segunda Guerra Mundial (1939), a Organização Internacional do Trabalho realizou notável trabalho, tanto na área da normatização do direito social, como na área da solução dos conflitos sócio-trabalhistas, universalizando a instituição, com a adesão de vários países. A OIT integrava a fracassada Liga das Nações. Com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, a OIT foi a esta vinculada, sem, entretanto, grandes alterações na sua estrutura e métodos de funcionamento⁹. (Afartins, 2002).

A Conferência Internacional do Trabalho é uma Assembléia-Geral onde participam todos os Estados participantes da OIT. A função da Conferência é, enquanto órgão supremo da OIT, traçar as diretrizes gerais da política social que devem ser observados pelos países participantes, tais como: elaborar, por intermédio de convenções e recomendações, a regulamentação internacional do trabalho; adotar resoluções sobre os problemas que lhe dizem respeito, direta ou indiretamente; decidir os pedidos de admissão na sociedade; aprovar o orçamento geral da Organização; resolver questões referentes à não observação das normas constitucionais e das convenções ratificadas pelos Estados-membros (Zangrado, 2002).

⁹ Outros diplomas posteriores vieram a aumentar o campo de atuação da OIT, sendo eles: a *Declaração Relativa aos Fins e Objetivos da OIT*, aprovada pela *Conferência da Filadélfia*, em 1944, bem como a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, aprovada pela *Assembléia Geral das Nações Unidas*, em 1948.

O Conselho de Administração tem a competência para fixar as datas e ordens do dia das reuniões da Conferência Internacional do Trabalho, e também das Conferências Regionais e Conferências Técnicas. Além destes trabalhos e de outros mais generalizados, o Conselho nomeia o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, supervisiona suas atividades e elabora o projeto de programa e orçamento da Organização (Zangrado, 2002).

A Repartição Internacional do Trabalho é um órgão técnico-administrativo da OIT, administrado por um Diretor-Geral, nomeado pelo Conselho de Administração, sendo perante este responsável e deste recebendo instruções. Geralmente, o mandato do Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho é de 5 anos, podendo ser reconduzido (Zangrado, 2002).

Por fim, é interessante comentar ainda sobre as Conferências Regionais, as quais não se confundem com as reuniões da Conferência Internacional do Trabalho. O objetivo das Conferências Regionais é aprovar resoluções e moções, cabendo ao Conselho de Administração tomar as medidas necessárias para o implemento das proposições adotadas na Conferência Regional (Zangrado, 2002).

4.1.2) Principais Influências Internacionais no Direito do Trabalho:

Neste subitem será tratado mais detalhadamente sobre o papel das normas da OIT que mais têm poder de influenciar o direito interno dos países, qual sejam, as Convenções e as Recomendações. No item anterior, quando se abordou sobre o art. 19 da Constituição da OIT, descreveu-se brevemente sobre o papel da Convenção e da Recomendação no contexto dos países integrantes do organismo internacional. Cabe, agora, trazer algumas características para se melhor compreender o alcance de ambas as normas. Além dessas, outra fonte de influência no direito do trabalho local, que também é interessante se observar, são os códigos de comportamento das Empresas Multinacionais.

Segundo Zangrado (2002), conforme mencionado no subitem anterior, as Convenções são aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho. O autor esclarece que esta norma é classificada como tratados-leis, pois formulam regras gerais destinadas a reger as relações internacionais relativas às atividades laborais, além de estabelecerem normas gerais de ação, podendo confirmar ou modificar costumes adotados entre Nações. As convenções da OIT não

são regras de direito supranacionais, isto significa que não possuem eficácia jurídica no direito interno dos Estados independentemente de sua ratificação. A Conferência Internacional do Trabalho não constitui um “parlamento universal” plenipotenciário.

O princípio da soberania das Nações, ou princípio da independência, impede que a convenção se sobreponha ao ordenamento constitucional dos Estados ratificantes. Nesse sentido, antes de ratificar qualquer instrumento internacional, os representantes dos Estados devem verificar a sintonia com o seu próprio ordenamento nacional superior, tomando o cuidado de não ratificar àqueles que depois venham a ser declarados inconstitucionais e, por conseguinte, denunciados (Zangrado, 2002).

A convenção é ato-regra, ou seja, ato pelo qual a Conferência cria as normas constantes da convenção adotada. Mas, para sua vigência, necessita da realização de uma condição, qual seja, a livre ratificação pelos Estados-membros, denominado pela doutrina de ato-condição. O ato de ratificação independe do fato de o Estado ter ou não participado da elaboração do texto da Convenção. Dessa maneira, é facultado a qualquer Estado-membro da OIT ratificar uma Convenção que entenda boa para o seu ordenamento jurídico, ainda que não tenha participado diretamente na construção daquele documento (Zangrado, 2002).

Nessa direção, as Convenções devem ser entendidas como tratados internacionais multilaterais, de caráter normativo, abertos à ratificação de todos os Estados participantes da OIT, sendo que, uma vez ratificados, passam a integrar sua legislação nacional (Zangrado, 2002).

As Recomendações destinam-se a sugerir normas que poderão ser adotadas por qualquer das fontes diretas e autônomas do Direito do Trabalho, embora se direcionem basicamente aos legisladores ordinários de cada um dos Estados. Como já dito, as Recomendações, na verdade, são as normas da OIT que nascem na Conferência Internacional que, porém, não tiveram um número suficiente de adesões para que ela viesse a se tornar uma Convenção. Dessa forma, dada a controvérsia da questão, a norma é elaborada apenas com o caráter de sugestão (Zangrado, 2002).

Essas normas devem ser submetidas à autoridade nacional competente para aprovar sua ratificação. Caberá aos Estados-membros discutir e aprovar a adoção dos documentos emanados pela Organização e incluí-los na sua legislação interna (Zangrado, 2002).

De acordo Däubler (1997), tanto no caso das Convenções quanto no caso das Recomendações, os países integrantes da OIT devem apresentar periodicamente relatórios a este organismo internacional referente à situação disciplinada por ambas as normas.

Entretanto, conforme lembra (Afartins, 2002), as Convenções e Recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho possuem natureza normativa, que é própria da atividade da OIT, consubstanciando-se no chamado Código Internacional do Trabalho.

Por fim, Däubler (1997) chama atenção para o código de comportamento das Empresas Multinacionais, os quais estão presentes nos mais diversos pontos do mundo. De acordo com o estudioso, verificou-se que as empresas multinacionais tendiam a insistir em estabelecer padrões de comportamento para os seus empregados. Esse comportamento ficou mais evidente, sobretudo, depois dos anos setenta. Däubler (1997) esclarece que estas regras de comportamento impostas pelo empregador têm influência no direito do trabalho, “mas, de modo semelhante às recomendações da OIT, não possuem caráter obrigatório; mesmo assim devem servir de orientação (*soft law*) para o comportamento de certas empresas de grande porte” (Däubler, 1997, p. 289).

4.1.3) O Nível Europeu:

No direito europeu existem também três outras grandes fontes normativas para o Direito do Trabalho, as quais não são emanadas da ordem jurídica nacional (Däubler, 1997). Embora a fonte destas normas seja exterior ao ordenamento jurídico interno, não se pode inferir que elas vêm da ordem jurídica internacional. Para Lobo (2001), trata-se de uma nova ordem jurídica, a supranacional. Esta ordem jurídica tem sua força vinculante aos Estados-Membros da União Européia em virtude da adesão destes ao bloco, condicionando-se assim as regras dos Tratados e das Instituições Autônomas desta Comunidade de países (Lobo, 2001).

Nesse diapasão, Däubler (1997) chama atenção ao fato de que os países europeus que integram a União Européia devem observar, além das normas da ordem nacional e internacional, em primeiro e segundo lugar, os Tratados da União Européia e as normas legisladas pelo Conselho da União Européia. Em terceiro lugar, Tovar (2005), oportunamente, lembra sobre as decisões do TJCE que, como também ensina Lobo (2001), pode significar uma fonte de direito comunitário a ser observado pelos Estados-Membros. Sendo estas as três principais fontes do Direito Comunitário Europeu a serem observadas pelos Estados-Membros da União Européia.

Segundo Däubler (1997), em relação aos Tratados celebrados entre os Estados-Membros é preciso observar o Tratado que instituiu as Comunidades Européias que, em seu art. 39, garante a liberdade de locomoção de todos os empregados que sejam cidadãos europeus, bem como a liberdade de fixação de residência. Este artigo do Tratado foi regulamentado pelo Decreto 1.612/1968, que tentou disciplinar as questões mais concretas sobre esta liberdade. No entanto, como bem alerta Tovar (2005), as especificidades da questão não permitiram que fossem resolvidos ainda os problemas decorrentes dessa liberdade, tarefa esta que se encontra em processo de construção.

Däubler (1997) chama atenção também a dois tratados que têm influência direta sobre o direito do trabalho na União Européia. O primeiro deles é a Convenção sobre a competência judicial e a execução de sentenças judiciais em matéria de natureza civil e comercial que, defende o autor, inclui os litígios trabalhistas. Esta Convenção foi assinada em setembro de 1968 pela Comunidade Européia e, hoje, tem observância pelos Estados-Membros. O segundo diz respeito a Convenção da Comunidade Européia de junho de 1980, a qual trata do direito aplicável a compromissos de dívidas. O artigo 6º dessa Convenção regulamenta o direito de colisão trabalhista na Comunidade Européia.

Ainda sobre os Tratados da União Européia que os Estados-Membros devem observar, deve-se citar a Convenção Européia de Direitos Humanos que, no contexto do presente estudo, merece destaque a liberdade de reunião e associação, ou seja, é garantido aos trabalhadores o direito de formar associações para defesa de seus interesses. Outro documento importante é a Carta Social Européia que apresenta um rol bastante significativo de direitos fundamentais sociais, entre eles o direito ao trabalho, direito condições de trabalho seguras e salutaras, o direito a salário justo, o direito à associação que inclui o direito a negociação

coletiva e greve, o direito à formação profissional. Faz-se necessário citar aqui também a Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, que trata especificamente de questões referentes aos direitos dos trabalhadores (Däubler, 1997). Como será observado no item a seguir, estes dois últimos diplomas foram elevados a documentos oficiais da União Européia pelo Tratado de Amsterdã em 1997.

Em relação a fonte legislativa, destaca-se o papel do Conselho da União Européia, que serve de fundo institucional para criar as normas de ordem supranacional. O Conselho promulga as Diretivas que têm força de lei após transposta pelos Estados-Membros. As Diretivas têm um papel muito importante na adequação jurídica da legislação nacional frente às normas de direito comunitário, visando adequar as normas jurídicas e administrativas dos países para facilitação da implementação e funcionamento do mercado comum. Däubler (1997) destaca que algumas Diretivas incluem também normas trabalhistas, tais como a Diretiva sobre demissões em massa, a Diretiva sobre a adequação das normas jurídicas dos Estados-Membros, a Diretiva de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no mercado de trabalho, entre outras.

Tovar (2005), por sua vez, fala sobre o importante papel que as decisões do TJCE no que diz respeito à adequação de normas do Direito Comunitário aos Estados-Membros. Lobo (2001), na mesma direção, chega a afirmar que as jurisprudências do Tribunal de Justiça têm se revelado como uma das principais fontes do Direito Comunitário. Dessa forma, Tovar (2005) aponta que o Tribunal de Justiça tem se revelado bastante ativo no reconhecimento dos direitos sociais, sobretudo em questão de direito do trabalho. Segundo o autor, o Tribunal de Justiça, enquanto Instituição Supranacional, quando provocado, não tem se furtado em dirimir conflitos de natureza trabalhistas, especialmente casos de divergências entre as normas de Direito Comunitário (princípios, artigos presentes nos Tratados ou nas Diretivas) e o direito de interno dos Estados-Membros. Contudo, como se verá no item a seguir, apesar de muitas decisões reforçarem o direito do trabalhador, nem todas são dignas de aplausos.

4.2) Desafios e Dificuldades para Aplicação de Normas Comunitária nas Relações de Trabalho:

Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, o TUE, celebrado em Maastricht em 1992, instituiu no processo de integração dos países europeus uma meta bastante ousada,

qual seja, alcançar um Mercado Comum e, em seqüência, a desejada União Econômica e Monetária. Entretanto, o alcance efetivo desse projeto esbarrou em grandes desafios a serem superados, entre as quais se verifica as dificuldades da realização prática para instituir a cidadania europeia e livre circulação de pessoas, sobretudo de trabalhadores.

Embora, o TUE também tenha trazido significativas inovações em termos de suporte institucional e políticas regionais, como a elevação o Tribunal de Contas a Órgão Supranacional e a criação do Comitê das Regiões, percebe-se que essas contribuições não foram suficientes para alcançar o pretensioso projeto de ampliação da integração da União Europeia. Como bem salienta Tovar (2005), era preciso mais, era necessário reformular o sistema institucional para garantir uma maior legitimidade democrática e garantir a eficácia dos acréscimos propostos naquele tratado.

Däubler (1997) observa muito bem que as mudanças introduzidas em Maastricht acarretariam no aumento das competências da União Europeia, especialmente em relação às questões referentes ao trabalho na Europa. Nesse sentido, Däubler (1997) defende a idéia de que o Direito do Trabalho é necessariamente um campo incipiente para o desenvolvimento de políticas sociais na União Europeia, sobretudo porque o TUE não previu expressamente novas instituições na política social, mas sim introduções de alvos e objetivos que passam por questões sociais. Por esta razão, torna-se necessário abrir os olhos nessa direção, visando dar viabilidade ou, como menciona Tovar (2005), dar efetividade às propostas do Tratado.

Vale observar que apesar dos esforços do Tribunal de Justiça, bem como a elaboração de Diretivas que visam proteger os direitos dos trabalhadores no seio das Comunidades Europeias, ainda não se pode falar na existência de meios suficientes para evitar que os Estados-Membros respeitem os direitos dos trabalhadores, sobretudo no caso de trabalhadores estrangeiros, mesmo quando estes gozam da mesma cidadania que os seus nacionais. Um exemplo bastante oportuno para a discussão que neste momento se apresenta é trazido por Däubler (1997), que comenta o fato de que quando o parque de diversões “Euro-Disney” foi construído nos arredores de Paris, trabalham no empreendimento diversos trabalhadores que, em sua maioria, eram franceses, italianos e portugueses. Däubler observa que os trabalhadores franceses eram os mais bem remunerados, ao passo que os operários portugueses recebiam aproximadamente um quinto do salário recebido por um francês que exercesse a mesma função.

Tovar (2005), em seu turno, apresenta outros problemas práticos, por exemplo, a efetividade das Diretivas. Um exemplo interessante é o da já mencionada Diretiva 76/207, relativa a aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, que enfrentou diversos obstáculos para plena aplicação nos Estados-Membros. Entre os vários casos de descumprimento desta Diretiva levados ao Tribunal de Justiça, destaca-se o caso *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, onde se discutia o acesso ao empregado respeitando-se a igualdade de oportunidades, formação e condições de trabalho entre homens e mulheres, frente as normas do ordenamento jurídico britânico que impunha idade distintas para aposentaria dos homens e mulheres que trabalham para o Serviço Nacional de Saúde. Na sentença o TJCE entendeu que o Estado não pode ignorar o Direito Comunitário e oferecer vantagens apenas para um dos sexos, enquanto as normas comunitárias primam pela igualdade entre homens e mulheres. Segundo Tovar (2005), isto que dizer que o Estado-Membro está obrigado a cumprir o conteúdo das Diretivas em todas as relações de trabalho, mesmo quando o próprio Estado “atue como empresário, entendido este conceito de um modo muito amplo, pois também alcança as relações funcionais”¹⁰ (Tovar, 2005, p.64).

A Diretiva 76/207 foi novamente objeto de discussão no caso *Borsana Srl c. Società Italiana Petroli SpA*, tomou uma decisão divergente daquela tomada no caso *Marshall*. No caso *Borsana Srl* o TJCE declarou que “uma Diretiva não pode, por si só, criar obrigações a cargo de um particular, no presente caso um empresário privado, e, por conseguinte, não pode ser invocada, em sua qualidade de tal, contra essa pessoa” (Tovar, 2005, p. 65). Desta forma, o Tribunal entendeu que quando um Estado não foi executado pelo direito interno não pode surtir efeitos em relações entre privados, sobretudo porque o caso interessava a relação entre empresário e trabalhador. Esta decisão acarretou um sério problema a aplicação do Direito Comunitário às relações de trabalho. Tovar (2005) discorda dessa posição do TCJE e, citando Mangas e Liñan menciona que se uma diretiva não pode ser aplicada entre particulares e seu efeito direto não pode ser aplicado, a efetividade da Diretiva fica prejudicada. Tovar (2005) destaca ainda que este conclusão do TCJE gera um sério problema de tratamento igualitários entre os trabalhadores, tendo em vista que a Diretiva pode ser aplicada aos trabalhadores contratos para o serviços de entes públicos, porém não é aplicada aos trabalhadores

¹⁰ No original em língua espanhola: “actúe como empresario, entendido este concepto de um modo muy amplio, pues también alcanza a las relaciones funcionariales”.

contratados por empresários privados. Sem dúvida, isto leva a um desequilíbrio nas relações entre os trabalhadores na Europa, pois uma Diretiva somente teria plena eficácia em um Estado-Membro se este a transpor ao seu ordenamento jurídico. Caso o Estado-Membro não execute a Diretiva ou a execução seja feita incorretamente, a eficácia direta somente ocorre nas relações verticais, isto é, entre Estados e particulares; e unilaterais, isto é, obrigações do Estado em face dos particulares, mas não dos particulares frente ao Estado. Em sentido oposto, não há que se falar em eficácia direta nas relações horizontais entre particulares, sobretudo, “no que aqui primordialmente importa, entre empresários e trabalhadores”¹¹ (Tovar, 2005, p. 66).

Däubler (1997, p. 280) defende que as políticas sociais terão que “mover-se nos trilhos atualmente existentes”. Dessa forma, as atividades mais intensas da União Européias de interesse social, destacando-se as relativas ao trabalho, tendem a não poder contar com novidades qualitativas em termos de criação de políticas, mas sim, e tão somente, com novidades quantitativas. Em outras palavras, o estudioso acredita que a União Européia não deve aprimorar as políticas no campo social, mas tende a valer-se das políticas já criadas, replicando-as quando muito, fato que apenas contribuiria, na prática, para gerar um emaranhado de resoluções e normas que por si só não foram capazes de resolver os problemas dos cidadãos europeus.

Tovar (2005) e Lobo (2001) defendem que é necessário para União Européia fomentar as políticas sociais, mesmo que se valendo de normas que já foram pensadas, visando, sobretudo, garantir a aplicação destas a fim de se alcançar o objetivo maior delineado no Tratado. Vale mencionar que as posições convergentes de Tovar e Lobo sobre esta questão são mais acertadas que a posição de Däubler, principalmente porque, como alerta Andrzej Swiatkowski (2007), os direitos sociais, por exemplo os previstos na Carta Social Européia, embora ainda não sejam em sua totalidade plenamente aplicável, a sua existência se constitui no reconhecimento de um direito vivo passível de invocação.

Dentro deste contexto, visto o reconhecimento dos Estados-Membros da União Européia em dar mais expressão aos passos traçados pelo TUE assinado em Maastricht, sobretudo em termos de direitos sociais, foi assinado na Holanda, em 02 de outubro de 1997, o Tratado de Amsterdã.

¹¹ No original em língua espanhola: “en lo que aquí primordialmente importa, entre empresarios y trabajadores”.

Segundo Lobo (2001), o Tratado de Amsterdã representou um avanço decisivo em direção à unificação da Europa, ou seja, trouxe condições mais efetiva de transformar a União Européia num verdadeiro espaço de liberdade para os cidadãos europeus, pretendendo lhes garantir condições mais instrumentais para o exercício dos direitos concedidos no TUE no que tange a livre circulação de pessoas, principalmente em relação à mobilidade de trabalhadores.

De acordo com Tovar (2005), a inclusão da Carta Social Européia de 1961, com suas respectivas alterações, bem como a inclusão da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, introduziu-se uma maior consistência à vertente da supranacionalidade em relação à liberdade de circulação de pessoas. Isto porque a supranacionalidade se caracteriza pela transferência de determinadas competências dos Estados-Membros para a União Européia, as quais são exercidas pelas Instituições dotadas de poderes próprios e autônomos, como bem foi colocado no primeiro capítulo deste trabalho. Nesse sentido, a livre circulação de pessoas, em especial para fins de trabalho, jamais seria efetiva se a União Européia não implementasse políticas mais instrumentais que funcionassem minimamente como paradigma comum aos Estados-Membros.

Lobo (2001) chama a atenção para o fato do Tratado de Amsterdã falar expressamente que deve ser incluído entre os objetivos da União Européia o alcance de um elevado nível de emprego aos cidadãos europeus, bem como igualdade de tratamento entre homens e mulheres. Igualmente, este tratado reafirmou o desejo da Comunidade em garantir um desenvolvimento sustentável aos países membros da União Européia visando, de um lado, atender corretamente os fatores sociais, políticos e ambientais etc. De outro lado, o Tratado visa o fortalecimento da Comunidade como entidade econômica.

O Tratado de Amsterdã estabeleceu ainda novas áreas de competência comunitária, designadamente nos domínios da saúde, trabalho e segurança social (Lobo, 2001). Tovar (2005) menciona esse tratado reconheceu que as decisões da União Européia devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, bem como da forma mais aberta possível. Este reconhecimento é fundamental para aproximar a união de seu “povo”, uma vez que se revela um projeto inócuo, ao conferir direitos e deveres a um grupo de Estados, se os seus nacionais não participam e não se sentem parte desse projeto.

Um outro passo importante para fortalecer a democracia comunitária foi a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia na conferência dos Representantes dos Governos dos Estados em dezembro de 2000. Esta Carta completa a vertente econômica de integração européia com uma união política, democrática e social. Vale mencionar também que a Carta dá conteúdo efetivo à cidadania européia em termos políticos, econômicos e sociais. Além disso, este documento representou elemento fundamental para dotar a União Européia de uma Constituição (Lobo, 2001). Embora, como se viu no capítulo anterior, a colocação de tal pretensão em prática não tem sido tarefa fácil.

Como se pode observar, a União Européia tem tentado caminhar para trazer a desejada efetividade nos princípios esboçados primeiramente no TUE, depois seguidos pelo Tratado de Amsterdã e pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia. Contudo, na prática cotidiana dos Estados-Membros a sua implementação tem sido desafiante, especialmente no que diz respeito aos direitos sociais.

Apesar de se admitir que a inclusão da Carta Social Européia e da Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores como documentos oficiais da União Européia tenham representado uma importante contribuição às políticas sociais dos países membros, ainda se faz necessário que sejam desenvolvidas novas políticas que visem trazer maior instrumentalidade na realidade próxima aos cidadãos que, teoricamente, beneficiar-se-iam dessa política.

Däubler (1997), por exemplo, critica a Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores por entender que este documento não se trata de nada mais do que uma simples declaração de boa vontade, sendo assim não tem poder de vincular os países, podendo apenas trazer princípios que seriam atendidos de acordo com a vontade política dos Estados-Membros.

Por sua vez, Andrzej Swiatkowski (2007), em uma obra específica sobre a Carta Social Européia, esclarece que os direitos sociais são princípios fundamentais que os países europeus declaram observar sem, contudo, ter força de lei. Dessa forma, também não goza de força vinculativa, mas traz importantes princípios a serem observados pelos Estados-Membros. Sendo certo que tais princípios representam tão grandes valores humanos e sociais que merecem atenção dos países, senão por força de lei, mas por obrigação moral e respeito

aos cidadãos. Segundo o autor, a Carta estabelece uma ordem jurídica em que “as autoridades se comprometem a garantir a todas as pessoas que estejam abaixo de sua jurisdição as garantias dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. O objetivo do Conselho Europeu é assegurar a unidade entre os países membros dessa organização internacional com o propósito de garantir e realizar as idéias e fundamentos comuns, ao mesmo tempo em que possibilita o desenvolvimento econômico e social”¹² (Swiatkowski, 2007, p.14).

Nesse sentido, muito embora passos significativos já tenham sido tomados, é preciso também que novas medidas sejam empreendidas, tanto em termos políticos quanto em termos legislativos. Sendo certo que as Diretivas já existentes abordam temas mais gerais, conforme se viu no Capítulo 2 e, portanto, não dão conta de suprir todas as necessidades das pessoas, especialmente nas práticas laborais nos cotidianos das empresas.

4.3) Estratégia de Lisboa:

De acordo com dados publicados sobre a forma de contratação de trabalhadores nos diversos países da União Européia, percebe-se claramente que a precariedade das condições de trabalho, bem como a segurança no emprego, são questões que requerem ações política imediatas. Apesar das lindas previsões normativas gerais, dispositivos legais específicos e teoria no contexto europeu e comunitário, a realidade das condições de trabalho e de oferta de emprego revelam a grande falácia que estas normas representam. Com efeito, situações como a proliferação de contratos atípicos e a tempo parcial mostram como as relações trabalhistas não tem ocupado o devido espaço na agenda das autoridades européias. Essa resistência se deve, em primeiro lugar, as pressões das grandes empresas, que se revelam as maiores empregadoras. Em segundo lugar, a ausência de vontade política. De acordo com pesquisas realizadas, desde 2000, cerca de 60% do emprego criado foi apenas a tempo parcial, os quais atingiam cerca de 33% do total das mulheres empregadas (Figueiredo, 2006).

No que diz respeito ao trabalho por tempo determinado, verifica-se que nos Estados-Membros da União Européia este tipo de relação empregatícia passou de 12% em 1998 para 14% do total do emprego na União Européia, em 2005. No entanto, quando se analisa os Estados isoladamente, a situação se agrava em determinados países, por exemplo, em

¹² No original em língua espanhola: “*autoridades se comprometan a garantizar a todas las personas que permanezcan bajo su jurisdicción las garantías fundamentales de los derechos humanos y la libertad. El objetivo del Consejo Europeo es asegurar la unidad entre los países miembro de esa organización internacional con el propósito de garantizar y realizar las ideas y fundamentos comunes, al mismo tiempo que posibilitar el desarrollo económico y social*”.

Portugal, dentro do mesmo período se atingiu 19% de empregados por tempo determinado. Além disso, é preciso observar um outro problema, que é o acréscimo de pessoas que optam por trabalhar por conta própria na União Européia, os números já passam 31 milhões de pessoas, isto significa dizer que 15% da mão-de-obra total que, na maioria dos casos não têm empregos, sendo, na prática, trabalhadores com soluções muito precárias. Outrossim, em 2001, a percentagem de trabalhadores sem contratação atingia 28% dos trabalhadores da União Européia. Mas, em 2005, já atingia cerca de 32% (Figueiredo, 2006).

Segundo Ilda Figueiredo (2006) todo esse cenário justificam as medidas para novas ações realizadas pela Comissão da União Européia a fim de melhorar a situação do emprego para os cidadãos europeus.

Um dos principais instrumentos para enfrentar essa problemática é a Estratégia de Lisboa. Trata-se de um conjunto de ações conhecidas como estratégias para assentar a liberalização, em especial sobre a flexibilidade laboral, movimentações de trabalhadores, facilitação da concorrência (Figueiredo, 2006).

A Comissão, órgão institucional da União Européia, promoveu um Conselho Europeu extraordinário que se reuniu em Lisboa nos dias 23 e 24 de Março de 2000, onde se começou a pensar em como as oportunidades decorrentes do clima favorável ao crescimento econômico poderia ajudar a acabar com a calamidade social que representa o desemprego. A intenção era dar um novo impulso as políticas comunitárias em relação à questão do emprego, com foco no desenvolvimento de políticas sustentáveis em longo prazo, aproveitando o bom momento econômico vivido pela União Européia. (União Européia, 2008).

Nesse contexto, o Conselho Europeu, na reunião de Lisboa, procurou traçar linhas de orientação para que se pudessem aproveitar plenamente as oportunidades decorrentes da nova economia objetivando fomentar o emprego, criando estabilidade interna e, de outro lado, proporcionando a concorrência e fomentando as competências econômicas dos Estados-Membros, para se obter também a estabilidade externa. Uma forma de desenvolver as competências econômicas é trabalhar a qualificação dos trabalhadores, este investimento atinge duplo resultado porque contribui para estabilidade interna e externa (União Européia, 2008).

A estratégia de Lisboa não criou normas ou procedimentos novos, mas previu a adaptação e o reforço dos processos existentes para se desenvolver políticas que fomentem o potencial de crescimento econômico no bloco, em termos de empregos e de coesão social. A estratégia pretendia ainda fazer com que a União Europeia chegasse a patamares comparáveis entre Estados-Membros em termos de qualidade de vida aos cidadãos europeus de diferentes origens.

O Conselho Europeu, na reunião de Lisboa, admitiu que a União Europeia está atrasada no cumprimento do sonhado objetivo do pleno emprego na Europa, mesmo gozando de um desenvolvimento econômico favorável. O Conselho atribuiu essa situação de insuficiências no mercado de trabalho europeu às dificuldades estruturais nos Estados-Membros. Dentre as principais insuficiências identificadas na reunião, destacam-se as seguintes: resistência à liberdade de circulação de trabalhadores europeus; desequilíbrios regionais; a falta de novos empregos no setor dos serviços; elevada taxa de desemprego de longa duração; inadequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra, fato que é bastante freqüente em períodos de retoma econômica; insuficiente participação das mulheres na atividade econômica; evolução demográfica europeia, sobretudo o envelhecimento da população (União Europeia, 2008).

Após identificar essas insuficiências no mercado de trabalho, o Conselho Europeu estabeleceu estratégias a fim de superá-las, as quais ficaram conhecidas como “Estratégias de Lisboa”. O foco do projeto era trabalhar, principalmente as questões ao desenvolvimento tecnológico na Europa e os desafios sociais, tendo como objetivo principal o pleno emprego (União Europeia, 2008).

Na sua contribuição para a preparação do Conselho Europeu de Lisboa, a Comissão sublinhou que o modelo social europeu possuía os recursos necessários para apoiar a transição para a sociedade do conhecimento. A Comissão defende que favorecendo o trabalho, criando fundos para garantir regimes de pensão viáveis - visto que a população europeia é descrita como "em envelhecimento", bem como garantindo estabilidade social, seria possível fomentar efetivamente a desejada integração social entre os cidadãos europeus (União Europeia, 2008).

Ao promover a inclusão social a Comissão, considerou estes pontos como objetivos de primeira importância, tendo-se mostrado extremamente ativa no último ponto, quer na luta

contra a xenofobia e o racismo, quer no combate para promover a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, quer nas ações empreendidas em benefícios das pessoas com alguma deficiência física (União Européia, 2008).

De acordo com as conclusões do Conselho, as tecnologias da informação e da comunicação correspondem também a um setor importante que merece o desenvolvimento de políticas específicas. Tendo em vista o fato de que, além de ser um setor estratégico para o crescimento econômico na Europa, este setor possui um potencial importante de criação de emprego. A Comissão prevê melhorar em termos qualitativos e quantitativos a situação do emprego na União Européia a curto prazo por meio dos projetos desenvolvidos para este setor, entre eles, a melhoria da qualidade e da acessibilidade dos serviços informacionais em benefício dos cidadãos europeus, o que também promoverá crescimento da produtividade econômica no bloco (União Européia, 2008).

Outro ponto importante para o investimento é na educação, pois para que as pessoas entrem no mercado de trabalho, cada vez mais competitivo, faz-se necessário que o seu nível de formação seja suficientemente elevado. Considerando que na Europa tende a acentuar-se a relação inversa nível de estudos/taxa de desemprego, é necessário que o nível de habilitações atingido no final dos estudos seja aumentado. Dessa forma, conforme descrito no sítio da União Européia, a Comissão defende que uma sociedade baseada no conhecimento terá maiores chances de desenvolver o potencial para criação de novos empregos, mas, para tal, é preciso estabelecer uma forma de ensino homogênea entre os Estados-Membros.

Além desses, a Estratégia de Lisboa se preocupou com questões como a melhoria da competitividade na Europa, fomentando espírito empreendedor nos cidadãos europeus. Preocupou-se ainda em gerar políticas para uma melhor integração dos mercados financeiros e coordenação das políticas macroeconômicas, o que também é importante para manter a estabilidade e o processo de criação de empregos.

Entretanto, a política mais importante da Estratégia de Lisboa foi o estabelecimento de um plano de ação para viabilizar a mobilidade de trabalhadores no interior da União Européia. Apesar da liberdade de circulação de trabalhadores tratar-se de um direito fundamental, expresso no art. 39 do Tratado da Comunidade Européia, os Estados-Membros têm continuamente criado empecilhos ao exercício deste direito. Nesse sentido, foi fundamental a

vontade política para implementar um plano de ação, visando modificar essa realidade. Em Lisboa, foi reconhecido que era preciso criar meios para “favorecer a aprendizagem de novas competências, encorajar a mobilidade profissional e geográfica entre os setores e as regiões para melhorar a amplitude para o emprego e a coesão social”¹³(União Européia, 2008).

Nesse sentido, o Conselho Europeu que ocorreu em Lisboa concluiu que o mercado europeu de trabalho somente pode funcionar corretamente se os cidadãos europeus forem de fato livres para mudar de emprego, atividade, país ou região; nos exatos termos previsto no art. 39 do TCE. Dessa forma, o Conselho entendeu que cabe a Comissão velar para que a livre circulação de trabalhadores entre Estados-Membros, inscrita nos tratados, seja garantida e efetiva. Assim, a Estratégia de Lisboa desafiou à Comissão a estabelecer medidas que visassem favorecer o desenvolvimento das competências profissionais, com o intuito de combater a sua escassez e os estrangulamentos que travam a economia européia, e impede o processo adequado de mobilidade de trabalhadores. Nesse contexto, foi concebido em fevereiro de 2002, o plano de ação destinado a garantir que os mercados de trabalho europeus fiquem abertos e acessíveis a todos até 2005 (União Européia, 2008).

Este plano de ação foi chamado de Plano de Ação da Comissão para as Competências e a Mobilidade, datado 13 de Fevereiro de 2002, o qual apresenta em suas propostas uma resposta às exigências de incremento da mobilidade profissional, qual seja, a liberdade de mudança de emprego dos trabalhadores das regiões mais pobres para as mais favorecidas da União Européia. Atualmente, apenas 0,1% da população européia haviam estabelecido a sua residência oficial num outro país em 2002 e, em 1999, apenas 1,2% havia ido viver em outra região. Esta fraca mobilidade geográfica é particularmente grave quando limita a mobilidade profissional nas regiões menos desenvolvidas (União Européia, 2008).

O plano de ação identifica os desafios fundamentais a serem enfrentados, dos quais três foram selecionados para aplicar ações imediatas, que se consistem na falta de mobilidade profissional, nos baixos níveis de mobilidade geográfica e num difícil acesso à informação sobre a mobilidade. As ações imediatas descritas no plano para enfrentar estes desafios previam, entre os principais planos de ação, os reforços das políticas mobilidade profissional e desenvolvimento das competências, melhoraria da informação e da transparência relativas às

¹³ No original em língua francesa: “Favoriser l'apprentissage de nouvelles compétences, encourager la mobilité professionnelle et géographique entre les secteurs et les régions pour améliorer l'aptitude à l'emploi et la cohésion sociale ».

possibilidades de emprego e, a política mais importante, a facilitação da mobilidade geográfica para os trabalhadores. Segundo a orientação da Comissão, a meta era atingir melhorias em até três anos, ou seja, esperar-se alcançar resultados palpáveis já em 2005.

4.4) Políticas da Livre Circulação de Trabalhadores:

Este item trata das políticas em relação a livre circulação de trabalhadores, que estão expressas no Tratado da Comunidade Européia e foram disciplinadas por Regulamentos, Diretivas e ações das Instituições supranacionais da União Européia.

4.4.1) O Regulamento 1.612/1968:

O Conselho das Comunidades Européias editaram o regulamento 1.612 de 15 de outubro de 1968, que primeiro disciplinou a livre mobilidade de trabalhadores no interior do que atualmente é a União Européia. Este regulamento, atualmente, foi absorvido pela Diretiva 38/2004, que, no entanto, manteve os principais objetivos propostos em 1968. Dessa forma, destaca-se entre os mencionados principais objetivos do Regulamento o princípio geral da abolição de todas as discriminações baseadas na nacionalidade, sejam elas diretas ou indiretas, em relação à concessão de emprego, remuneração, condições laborais, entre outros.

Este regulamento pretendia, sobretudo, garantir a “qualquer” nacional o direito de exercer “qualquer” atividade assalariada em “qualquer” Estado-Membro da União Européia, sendo contratado com a regulamentação nacional pertinente e aplicada nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais (União Européia, 2008).

Nesse sentido, de acordo com os termos deste regulamento, os trabalhadores europeus em geral deveriam receber dos mesmos benefícios no território como se nacionais fossem, isto é, todos os trabalhadores de origem de Estados-Membros da União Européia, deveriam ter igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado onde trabalham no que diz respeito ao acesso aos postos de trabalho disponíveis, e receber o mesmo apoio dos serviços de emprego que esse Estado concede aos seus nacionais. O processo seletivo de pessoal não pode estar dependente de critérios médicos, profissionais, ou outros que sejam discriminatórios em razão da nacionalidade.

Isso equivale a dizer que o regulamento deseja coibir a prática de discriminação do trabalhador nacional de um país membro do bloco quando este estiver em território dos outros Estados-Membros em razão de sua nacionalidade, no que diz respeito ao acesso ao trabalho, ao emprego, a sistemas de remuneração e aos direitos decorrentes pela despedida. Além disso, o trabalhador deveria ser também beneficiado de todas as medidas existentes em matéria de formação e reorientação profissional.

O regulamento preocupou-se ainda em garantir a igualdade de tratamento no que tange as vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais. Foi garantida também a igualdade de tratamento em matéria de exercício dos direitos sindicais, incluindo o direito de voto e o acesso aos lugares de administração ou de direção de uma organização sindical; pode ser incluído na participação da gestão de organismos de direito público e do exercício de uma função de direito público. Esses trabalhadores seriam beneficiados também pelo direito de elegibilidade para os órgãos de representação dos trabalhadores nas empresas.

Assim sendo, a partir do momento que um cidadão de um Estado-Membro da União Européia é aceito no mercado de trabalho de outro Estado-Membro, este cidadão passa a se beneficiar pelas normas de direito comunitário (que inclui o direito de residência), pela coordenação dos sistemas de segurança social (questão tratada pelo Regulamento da CEE 1408/1971, que será abordada mais adiante), pela não-discriminação com base na nacionalidade, e pelo reconhecimento das qualificações (referente ao direito de trabalhar de acordo com a qualificação profissional de formação).

É interessante mencionar ainda um princípio a existência da livre circulação de trabalhadores na Europa trazida pelo Regulamento 1.612/1968 que é o princípio da Preferência Comunitária, o qual orienta os países membros a observar uma regra de preferência ao cidadão europeu. Assim, os cidadãos dos Estados-Membros devem ter sempre prioridade sobre os cidadãos de países terceiros, isto é, não membros da UE.

Outro ponto importante é que o regulamento prevê a criação de um mecanismo de colocação em contacto das ofertas e dos pedidos de emprego por serviços especializados que trabalham juntos a nível europeu. Embora o Regulamento seja de 1968, somente em 1993 se verificou um passo importante nessa direção com a criação da chamada EURES, que se trata de uma rede de serviços de emprego. Atualmente, essa rede funciona com a ajuda dos

Estados-Membros, que designam serviços especializados que trocam sinergia entre si para ajudar aqueles que procuram empregos, e com a ajuda da Comissão da União Européia, que realiza um contato de compensação das ofertas e dos pedidos de emprego. Assim, cada serviço especializado de um Estado-Membro deve comunicar todas as informações importantes sobre as condições de vida e de trabalho e sobre a situação no mercado de emprego aos serviços especializados dos outros Estados-Membros, e a Comissão, por sua vez, vai divulgar tais informações a fim de orientar os trabalhadores sobre as possibilidades de trabalhar no outro Estado-Membro. Atualmente esses serviços ainda funcionam, mas receberam a nova denominação de serviços públicos de emprego.

4.4.2) Outras Ações Políticas e Normativas:

Depois do Tratado de Maastricht, com a chegada da União Européia e a instituição oficial do Mercado Comum Europeu que concedeu a cidadania europeia aos nacionais dos Estados-Membros, vários conflitos em relação a livre circulação de trabalhadores começaram a ocorrer, sobretudo no que diz respeito ao reconhecimento dos mesmos direitos trabalhistas ao europeu não nacional. Em 1997, o Tratado de Amsterdã, em linhas gerais, trouxe importantes inovações, conforme já mencionado no capítulo próprio, a fim de reafirmar o livre exercício desse direito. Contudo, por si só, o Tratado não foi capaz de superar obstáculos práticos, administrativos ou jurídicos que impedem os trabalhadores de usufruírem plenamente dos benefícios e do potencial da mobilidade geográfica. Assim, restava claro que novos projetos eram necessários para viabilizar o exercício desse direito, o qual fora elevado à categoria de direito fundamental.

Nesse sentido, a Comissão Européia, com o objetivo de criar meios efetivos de otimizar o direito fundamental da livre circulação de trabalhadores no seio da União Européia, instituiu o Comunicado que data de 11 de dezembro de 2002, o qual foi intitulado de “Livre Circulação de Trabalhadores: realização integral de benefícios e potencial”. Este comunicado se propôs a permitir aos cidadãos europeus que exerçam o seu direito da forma que melhor lhes aprouver e, por outro lado, incentiva a União Européia a criar um mercado de emprego europeu (União Européia, 2008).

O comunicado reafirmou o direito de que todos os nacionais de um Estado-Membro têm direito a trabalhar em qualquer outro Estado-Membro da União Européia. Dessa maneira,

o direito comunitário sobre a livre circulação de trabalhadores é aplicável sempre que um cidadão europeu exerce o seu direito à mobilidade. Em sentido oposto, mesmo que o trabalhador tenha regressado ao seu Estado-Membro de origem, após ter exercido o seu direito de livre circulação de trabalhadores, este Estado deve estar preparado para recepcioná-lo nas mesmas condições de outro nacional que nunca exerceu este direito.

De acordo com as informações colhidas no sítio da Rede Mundial de Computadores da União Europeia, é possível se depreender que este Comunicado foi editado observando a extensa jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia sobre essa questão. Ao que se percebe, dada às dificuldades práticas dos Estados-Membros respeitarem esse direito, e as constantes provocações jurisdicionais, a Comissão resolveu editar o Comunicado começar o processo de conscientização dos Estados-Membros de que este direito é uma liberdade fundamental garantida pelo direito comunitário.

O Comunicado observou também a questão do direito de residência, declarando que este direito é indissociável da livre circulação de trabalhadores. Dessa forma, os Estados-Membros devem conceder ao trabalhador migrante um cartão de residente, mediante a simples apresentação do seu bilhete de identidade ou passaporte e da prova de emprego. Entretanto, o Comunicado foi cuidadoso no sentido de deixar claro que a obtenção de um cartão de residente não poderá em caso algum condicionar o acesso ao emprego para um cidadão europeu.

O Comunicado declarou de forma irretocável que os membros da família de um cidadão europeu estão dispostos do direito de residir com o trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade. Além disso, os filhos de trabalhadores migrantes beneficiam ainda do direito a educação no Estado-Membro de acolhimento oferecidos aos filhos de seus nacionais.

O Comunicado estabelece, por fim, duas últimas considerações importantes. A primeira delas é que em função de requisitos lingüísticos, os Estados-Membros poderão condicionar o acesso a um emprego desde que tais requisitos sejam razoáveis e úteis. A segunda diz respeito ao reconhecimento de qualificações, isto é, o cidadão europeu vai poder exercer uma profissão regulamentada em qualquer Estado-Membro, que poderá até exigir um

período de adaptação ou exame de aptidão, o qual deve ser razoável e, uma vez atendido, o reconhecimento da profissão deve ser automático.

Outra temática importante para a mobilidade de trabalhadores é a questão da seguridade social. Essa é uma questão muito polêmica, tendo sido regulamentada primeiramente pelo Regulamento da CEE 1408/1971, o qual fora alvo de muitas críticas, encontrando-se em revisão atualmente (União Européia, 2008).

Contudo, como esta questão não pode ser ignorada, as principais regras trazidas pelo regulamento 1408/71 devem ser observadas, sobretudo porque para o exercício do direito à mobilidade de trabalhadores, é preciso que o seja assegurado ao cidadão migrante o direito à seguridade social. Assim, existe um sistema de coordenação dos regimes de segurança social, onde são estabelecidas normas para que a aplicação dos diferentes regimes nacionais de segurança social não atinja negativamente as pessoas que opte por exercer o direito de circular entre os Estados-Membros a fim de encontrar melhores oportunidades de trabalho. Porém, é válido mencionar, por hora, que o direito comunitário não pretendeu harmonizar o domínio da segurança social. Nesse sentido, os Estados-Membros conservam as suas competências quanto à organização do seu regime de segurança social. Atualmente, a regra geral é que os Estados-Membros devem pagar as prestações do seguro social ao trabalhador que reside e trabalha dentro de sua região.

4.4.3) A Diretiva 38/2004:

No dia 29 de abril de 2004, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia deram efetivamente o que pode ser considerado o passo mais importante para a concretização mais instrumental do direito fundamental previsto no art. 39 do TCE, a edição de Diretiva 2004/38/CE. Esta Diretiva é relativa especificamente relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União Européia e dos membros de sua família no território dos Estados-Membros.

A Diretiva 38 de abril de 2004 pode ser considerada um marco histórico para os trabalhadores europeus, tendo em vista que reflete a vontade política dos dirigentes da União em conscientizar os Estados-Membros a respeitarem um direito já concedido aos cidadãos. Outrossim, como lembrou Habermas (2004), a frustração do exercício dos direitos alcançados

ou falta de concessão de direito pode gerar um distanciamento tamanho dos cidadãos europeus no projeto político da União Européia, o que acarretaria na ausência de participação e apoio popular e, por conseguinte, a falta de credibilidade e aceitação da idéia da proposta de criação de uma Comunidade com objetivos comuns formada por um único povo.

Dessa forma, é fundamental se criar meios para viabilizar a mobilidade de trabalhadores no interior dos Estados-Membros, respeitando-se, inclusive, os alargamentos que promoveram a inclusão de mais pessoas na qualidade de cidadão europeu. Os novos cidadãos europeus devem ser tratados da mesma maneira que os demais, garantindo-lhes todos os direitos conferidos pelas normas comunitárias.

Nesse contexto nasceu a Diretiva 38/2004, diploma normativo que agrupa num único texto todo o complexo normativo referente ao direito de entrada e de residência dos cidadãos europeus nos Estados-Membros, quais sejam, dois regulamentos e Diretivas esparsas, que totalizam nove.

Os Regulamentos incorporados a Diretiva 38/2004 são o Regulamento 539/2001, relativos aos vistos de curta duração e o Regulamento 1.612/1968, já estudado nesse trabalho, relativo ao direito da livre circulação de pessoas.

Acredita-se que, elaborando um documento único sobre a matéria, será mais fácil simplificar as formalidades do exercício de direito de residência dos cidadãos, bem como para as administrações dos Estados-Membros aplicarem estes direitos.

A Diretiva teve como objetivo regulamentar as condições de exercício do direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União Européia, bem como os familiares do cidadão migrantes; o direito de residência permanente; e limitação dos outros dois direitos mencionados por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde. Sendo certo que a Diretiva absorveu os direitos já concedidos nos Regulamentos e nas demais Diretivas que trataram da questão. Contudo, a Diretiva trabalhou mais profundamente alguns temas do acordo com a realidade atual, considerando sobre tudo o aumento quantitativo do número de cidadãos com os últimos alargamentos.

A Diretiva tratando especificamente da matéria de livre circulação de trabalhadores, quando trata do direito de residência de duração superior a três meses, pois a partir desse tempo, a livre circulação encontra algumas restrições, entre as condições está a de ser trabalhador. Sendo certo que é facultado às pessoas que se encontram na condição de membro de família do trabalhador europeu a procurar se inserir no mercado de trabalho no país de acolhimento.

Nos termos da Diretiva, as condições são, a saber: o exercício de uma atividade econômica na qualidade de trabalhador assalariado ou não assalariado; dispor de recursos de doença para não onerar a assistência social do Estado-Membro de acolhimento, não podendo o Estado-Membro arbitrar montante dos recursos que considerar suficiente; seguir uma formação estiver na condição de estudante, além de dispor de recursos suficientes e de um seguro de doença; ou ser membro de uma família de um cidadão enquadrado nas situações anteriormente descritas. Após cinco de residência fixa, o trabalhador e sua família podem requerer a residência permanente.

Todavia, a Diretiva deixou uma reservou determinadas limitações ao exercício do direito de mobilidade de trabalhadores, quando envolver razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, os Estados-Membros podem afastar um cidadão europeu ou um membro de sua família. De outro lado, a Diretiva esclarece que esse afastamento não pode envolver razões econômicas e mesmo as condenações penais não justificam o afastamento automático do cidadão. Porém, o país acolhedor poderá aplicar medidas baseada no comportamento, desde que siga o tramite legal e observe o princípio da reciprocidade. O afastamento por comportamento deve se referir a uma conduta tal que constituir uma ameaça suficientemente grave e atual que afete um interesse fundamental do Estado.

O Estado-Membro de acolhimento deverá avaliar determinados elementos tais como a duração da residência do interessado, a sua idade, a sua saúde, a sua integração social, a sua situação familiar no país de acolhimento bem como os laços com o país de origem. Apenas em circunstâncias excepcionais, por motivos graves de segurança pública, pode ser tomada uma medida de afastamento contra um cidadão europeu que tenha residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos anteriores ou que seja menor de idade.

A decisão de recusa de entrada ou de afastamento deverá ser notificada ao interessado. Deverá ser fundamentada e os meios de recurso e os prazos a respeitar deverão nela ser indicados. Salvo em caso de urgência, o prazo para abandonar o território não poderá ser inferior a um mês a contar da data de notificação.

Neste momento, é oportuno mencionar que a Diretiva prevê garantias processuais, tanto nas vias administrativas quanto nas vias judiciais. Dessa forma, o interessado poderá requerer a re-análise da decisão que o afastou do Estado-Membro acolhedor após um período máximo de três anos.

Por fim, deve-se mencionar que não poderão invocar o direito da livre circulação de trabalhadores na União Européia os trabalhadores provenientes de países ou territórios não europeus que exerçam algum trabalho no território de algum Estado-Membro, quer por mérito pessoal, quer por força de algum acordo entre o Estado-Membro e o seu país de origem. O Direito Comunitário garante o benefício da livre circulação de trabalhadores apenas aos cidadãos europeus, compreendido como tais, isto é, o cidadão nacional de algum Estado-Membro da União Européia.

4.5) 2006: Ano da Mobilidade de Trabalhadores na União Européia

A União Européia, por meio da Comissão, resolveu escolher 2006 como o “Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores”. O órgão institucional, influenciado pelos alvos lançados na Estratégia de Lisboa, propôs a promoção da liberdade de circulação de trabalhadores europeus por meio desta campanha, tendo por objetivo ajudar a introduzir a conscientização dos Estados-Membros para que este aplique esta liberdade fundamental previsto no Direito Comunitário. Além disso, representou uma oportunidade de promover o debate sobre as atuais vantagens e desvantagens para se concretizar o direito de mobilidade tanto na vertente geográfica quanto profissional.

Como se viu, a livre circulação dos trabalhadores constitui um direito, sendo, a este título, consagrada entre os princípios fundadores reconhecidos pelo Tratado da Comunidade Européia. Nesse sentido, a mobilidade dos trabalhadores, tanto geográfica como profissional, foi identificada como um dos instrumentos que contribuem para a aplicação da Estratégia de Lisboa. O pleno exercício da mobilidade é considerado um fato para contribuir como o

reforço da infra-estrutura do mercado do trabalho no Contexto da União Europeia, isto é, no chamado espaço econômico europeu. Além disso, a mobilidade é um considerado um instrumento importante para antecipar mais adequadamente os países da Europa diante da reestruturação econômica imposta pela adoção da moeda única.

Os dados divulgados no sítio da União Europeia revelam que muito apenas um grupo seleto de trabalhadores migra de suas regiões a outra em busca de emprego. A percentagem de europeus que reside num país da União que não seja o seu país de origem é de apenas cerca de 1,5%, este valor se encontra estável durante os 30 últimos anos.

O Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores contou com o lema “Rumo ao Mercado de Trabalho Europeu”, o qual chama atenção ao alvo maior da União Europeia que passa por transformar a Comunidade Europeia um bloco regional que compartilham interesses e objetivos, contribuindo para gerar a formação da consciência de povo único europeu em torno de uma união de países.

Na prática, a liberdade de circulação dos trabalhadores tem sido um dos objetivos com maior dificuldade de implementação, apesar do direito da livre de trabalhadores constar desde o projeto inicial de integração da Europa. Segundo dados obtidos no sítio da Rede Mundial de Computadores Estudos os níveis de mobilidade dos trabalhadores no espaço econômico europeu permanecem relativamente baixos. Em Portugal, por exemplo, apenas cerca de 13,5% da população já residiu alguma vez num país ou região diferente daquele em que reside (União Europeia, 2008).

As principais barreiras a serem enfrentadas em relação a este direito são, entre outras, a persistência de algumas barreiras legais, administrativas e sócio-culturais, bem como o déficit de informação sobre oportunidades de emprego e formação e sobre os instrumentos, a nível nacional e europeu, e ainda deve ser considerada a falta de apoio e aconselhamento aos cidadãos com potencial de mobilidade. A fim de contrariar tais barreiras, foram sendo propostas algumas iniciativas ao longo do ano de 2006, as quais tinham como pano de fundo o objetivo de informar ao cidadão europeu, enquanto trabalhadores, sobre o seu direito à livre circulação.

Destacaram-se como os três principais escopos do referido Ano Europeu, primeiramente, a sensibilização sobre o conjunto dos agentes interessados relativamente aos direitos dos trabalhadores em matéria de livre circulação das pessoas, às oportunidades existentes neste domínio e aos instrumentos criados para promovê-las, como, por exemplo, o Portal Eures. Em segundo lugar, o desenvolvimento do intercâmbio de boas práticas relativas às boas experiências de mobilidade. Em terceiro, o reforço das bases de conhecimento por meio de estudo e pesquisas sobre o fluxo de mobilidade na Europa, visando levantar e combater os obstáculos da prática ao exercício da mobilidade de trabalhadores, bem como as motivações que levam os trabalhadores a empreender um período de mobilidade em outro Estado-Membro.

O Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores foi lançado oficialmente na Conferência “Mobilidade dos Trabalhadores: um direito, uma opção ou uma oportunidade?”, realizada na cidade de Bruxelas nos dias 20 e 21 de fevereiro de 2006. Nessa conferência, as discussões giram em torno de como se chegar a bom nível do exercício da livre circulação de trabalhadores, destacando-se, sobretudo, as vantagens de uma mobilidade temporária e no aumento de transparência das qualificações de país para país. Além disso, abordou questões relativas ao impacto da globalização sobre o mercado europeu do trabalho.

Uma iniciativa interessante foi proposta por uma parceria dos governos da Itália e da Escócia, na dinamização de um “Concurso Europeu para a Criação de um *Slogan* sobre a Mobilidade”, poderiam participar jovens nacionais de países europeus membros na União Européia, cujo 1º prêmio foi a oportunidade de realização de um estágio profissional de 2 a 3 meses numa capital europeia diferente do país de sua residência. A entrega do prêmio ocorreu na cidade Milão no dia 18 de dezembro de 2006. O *slogan* foi utilizado logo depois na ocasião da conferência de encerramento do Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores na França (União Européia, 2008).

Cumprido destacar que nesta oportunidade, foi apresentada uma nova versão do Portal EURES, o qual veio materializar o compromisso, assumido em 2003 pelos serviços públicos de emprego da União Européia, qual seja, o compromisso de passarem a disponibilizar todas as ofertas de emprego divulgadas nos seus portais nacionais. Assim sendo, o Portal Eures funcionaria como um canal de troca de informações das oportunidades de emprego entre os Estados-Membros e os cidadãos europeus, a nível comunitário. O âmbito

de abrangência do Portal Eures atinge todo o espaço econômico europeu e mais a Suíça (União Européia, 2008).

Na conferência de lançamento do Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores, ficou estabelecida a realização de outros eventos que permitiram potencializar os trabalhos durante o ano, a saber: realização de uma outra conferência com a chamada dos parceiros sociais realizada em abril de 2006; a realização da primeira bolsa européia do trabalhador, que ocorreu em Portugal entre os dias 29 de setembro a 1 de outubro daquele ano; a realização de uma semana destinada aos juristas para discutir os aspectos legais da questão, que ocorreu no outubro de 2006; e a realização de uma conferência de encerramento, que ocorreu na cidade de Lille na França em dezembro de 2006 (União Européia, 2008).

Todos esses eventos foram fundamentais para se atingir os objetivos do Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores, pois levantaram as questões mais importantes sobre a matéria para alcançar o objetivo maior, qual seja, o exercício pleno e pacífico desse direito nos Estados-Membros. Desses eventos, merece destaque a realização da bolsa européia do trabalhador, que aconteceu em Lisboa. Naquela cidade, o evento recebeu o nome de Feira Européia do Emprego e da Mobilidade. Durante os três dias do evento, os organizadores mobilizaram um conjunto de organismos com serviços de apoio à mobilidade transnacional disponíveis em Portugal para sensibilizar os trabalhadores e a população em geral aos desafios e oportunidades da mobilidade no mercado de trabalho europeu. O evento contou, ainda, com a presença de Conselheiros da Eures de outros países da União Européia (União Européia, 2008).

Esta Feira foi visitada por mais de 20.000 pessoas, constituiu um espaço de informação e aconselhamento sobre: oportunidades de emprego e estratégias de integração profissional a nível transnacional; reconhecimento de qualificações e competências; portabilidade dos direitos de Segurança Social; regimes fiscais e cuidados a ter para evitar a dupla tributação dos rendimentos do trabalho; legislação laboral; condições de alojamento e de acesso a serviços sociais, como a saúde ou a educação; outras condições de vida e trabalho nos países que constituem o mercado de trabalho europeu. (União Européia, 2008).

De outro lado, a Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas e a Inspeção-Geral do Trabalho desenvolveram uma campanha informativa

"Trabalhar no Estrangeiro", O escopo dessa campanha foi contribuir para o fomento de uma perspectiva preventiva dos problemas com que se defrontam muitos dos trabalhadores migrantes em dois momentos fundamentais, que são o processo de tomada de decisão (antes da partida) e no apoio para fazer valer os seus direitos quando o trabalhador se encontra no estrangeiro (União Européia, 2008).

De modo geral, o Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores previa projetos de sensibilização dos Estados-Membros ao direito, bem como de propostas de implementação e estudos sobre o impacto da mobilidade, além de projetos de melhoria dos dados estatístico nesta matéria. Esta atividade contou com um orçamento global de 10 milhões de euros, os quais tiveram o seu gastos estipulados pela Comissão, que destinou 4 milhões para projetos de conscientização dos Estados-Membros em relação ao direito de livre circulação, e mais 2 milhões para dar suporte aos projetos de ação mais práticos e específicos. Os demais recursos foram destinados a dar suporte as ações necessárias à condução do Ano Europeu (União Européia, 2008).

Nesse sentido, verifica-se que o Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores celebrado em 2006 teve um significado histórico para a discussão do direito fundamental da livre circulação de trabalhadores no interior da União Européia. Esta iniciativa foi importante para se identificar novas orientações políticas a fim de se promover efetivamente a mobilidade de trabalhadores no espaço econômico europeu, bem como trabalhar a conscientização dos Estados-Membros para diminuir os obstáculos no exercício deste direito. Além disso, a iniciativa permitiu também o acesso a informação dos cidadãos europeus em relação a este direito, pois além das conferências e divulgação pelos meios de comunicação, o uso de recursos como o Portal Eures pode potencializar a troca de sinergia e outras fontes de informação ligadas ao mercado de trabalho.

Essas medidas podem proporcionar ao cidadão europeu um acesso às informações de forma mais integrada aos níveis nacionais e comunitário, que, sem dúvida, constitui um avanço na direção do alvo fundamental traçado no artigo 39 do Tratado da Comunidade Européia e, sobretudo, na direção da integração efetiva para a concretização do processo de formação de uma Europa única.

5. Conclusão

O fenômeno global ampliou as possibilidades de interação entre as pessoas e os países no mundo. Segundo Giovanni Arrighi (1996), as descobertas tecnológicas permitiram que os fluxos de informações se tornassem mais dinâmicos, permitindo que a sociedade mundial se organize em redes. Na realidade atual, as informações circulam pelas redes por todo o mundo em tempo real. Nesse sentido, Milton Santos (1996) observa que as cidades deixam de ser locais e se tornam mundiais na medida em que não estão mais restritas ao seu espaço geográfico. Dessa forma, o fluxo informacional não encontra fronteiras e as pessoas nos mais diversos países têm acesso as mesmas influências. De acordo com Theodore Levitt (1990), a globalização tende a formar uma homogeneização cultural, isto é, há uma tendência de uniformizar a cultura e aproximar as pessoas de diferentes países. Em sentido oposto, estudiosos como Fábio Araujo e Marie Chauvel (2007), Hamel e Prahalad (1995), Fredric Jameson (2001), entre outros, defendem que apesar da facilidade de interação entre os locais no mundo, é preciso levar em consideração os gostos e preferências locais, ou seja, isto porque apesar das influências que a troca de informação pode gerar, a identidade cultural é um fator determinante para caracterização dos povos.

Para Pierre Lévy (1997), o processo de constituição das redes corresponde a uma estrutura integrativa moderna, segundo a qual as sociedades nacionais tendem, crescentemente, a assumir um novo padrão competitivo capitalista. Entre as transformações provocadas por essa nova estrutura nas articulações das relações entre os países, incluem-se o processo de integração entre os Estados, como a União Européia, considerado hoje o paradigma mais bem sucedido da integração entre países em todo o mundo (Lobo, 2001).

Neste complexo de novas estruturas de articulação e de comunicação, a cooperação e a integração regional têm se relevado realidades cada vez mais concretas. Dessa forma, as superestruturas nacionais se mostram menos eficazes na construção de sistemas sustentáveis e menos aptas a enfrentar os problemas da globalização do que as comunidades regionais.

A União Européia é expressão desta nova ordem mundial, que entrelaça a globalização com individualização, a subsidiariedade com unidade, a autonomia com a integração, que

assenta numa sociedade baseada no conhecimento cada vez mais dependente das qualificações pessoais e da capacidade de trabalhar em conjunto.

O estabelecimento de interações sistemáticas de colaboração gera acordos entre os membros da integração, cuja tendência é a afirmação de padrões estáveis de relacionamentos; e a consolidação de alianças estratégicas que, geralmente, se formam a fim de integrar competências complementares entre os países. O processo de integração regional de países tem como objetivo principal o alcance do bem estar econômico comum dos integrantes do bloco. Por outra via, considerando as especificidades do processo de integração regional europeia, o bem estar econômico por si só não é suficiente para atender as expectativas dos Estados. Isto porque, no caso europeu, os objetivos comuns firmados pelos Estados na construção das Comunidades passam pela solidariedade entre os países que aderirem, os quais estariam sob o Comando de uma alta autoridade (Instituições Supranacionais), conforme esboçado na Declaração Schuman. Nesse sentido, como alertou Jürgen Habermas (2004), pensou-se numa integração regional completa, que considera e inclui os fenômenos sociais, razão pela qual interessa a adesão popular dos cidadãos dos Estados-Membros desta comunidade ou união de países. Em virtude desse fato, a União Europeia concedeu uma cidadania comum aos nacionais dos países que aderiram à integração regional, visando aproximar os europeus ao processo de integração, conferindo-lhes direitos e garantias, com vistas na formação de um único povo.

Entre os principais fenômenos econômicos e sociais da União Europeia, está o direito da livre circulação de trabalhadores, direito tal que representa uma garantia fundamental expressa no artigo 39 do Tratado da Comunidade Europeia. De acordo com o texto do artigo, o cidadão europeu pode deslocar-se livremente no território dos Estados-Membros da União Europeia para trabalhar ou procurar emprego, bem como residir neste Estado para nele exercer uma atividade laboral. O Estado, por sua vez, deve receber qualquer cidadão europeu sem qualquer discriminação em razão da nacionalidade no que se refere ao trabalho, à remuneração e às condições laborais.

Contudo, na prática, verificou-se que o alcance efetivo desse projeto esbarrou em grandes desafios a serem superados, pois diversos países colocam obstáculos para migração de trabalhadores estrangeiros, ainda que europeus, no mercado de trabalho interno. Além disso, quando a mobilidade acontecia, nem sempre o estrangeiro europeu tinha as mesmas

condições e oportunidades que os nacionais. Por exemplo, na Alemanha, a mobilidade de trabalhadores ocorre conforme os interesses das empresas transnacionais (Jameson, 2001). Assim, a mobilidade dos chamados *Gastarbeiter* (termo alemão utilizado para trabalhadores estrangeiros em geral) não representa uma mobilização de fato em termos políticos.

Nesse sentido, fez-se necessário para a União Europeia fomentar as políticas sociais, visando garantir a aplicação efetiva desse direito para que, de um lado, atender corretamente os fatores sociais demandados pela população e, de outro lado, fortalecer a Comunidade como entidade econômica. Essas políticas tinham como principal alvo viabilizar ao alcance do objetivo maior delineado no TCE, qual seja, a construção de uma sociedade com objetivos comuns, os quais somente poderiam ser alcançados por meio da cooperação entre os Estados, bem como a participação e apoio do “povo europeu”.

Nesse contexto, a União Europeia por meio de seus órgãos supranacionais traçou linhas de orientação para que se pudessem sensibilizar os Estados-Membros em relação à garantia de mobilidade dos trabalhadores na Europa. O primeiro passo nessa direção ocorreu por meio do Tratado de Amsterdã em 1997, que representou um decisivo avanço rumo à unificação da Europa num espaço de liberdade, segurança e justiça, entre outras medidas, o Tratado incluiu a Carta Social Europeia de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, abordou questões relativas à inclusão e participação dos cidadãos europeus, relativas à emprego etc.

Ainda assim, verificou-se que era preciso desenvolver projetos específicos ao direito da livre circulação de trabalhadores. Assim sendo, em uma Conferência da Comissão da União Europeia, realizada em Portugal em março de 2000, debateu-se o tema e se desenvolveu um conjunto de ações denominadas por estratégias para assentar a liberalização, em especial sobre a flexibilidade laboral, movimentações de trabalhadores, facilitação da concorrência. Este conjunto de ações ficou conhecido como Estratégias de Lisboa, o qual desafiava à Comissão a estabelecer medidas que visasse favorecer o desenvolvimento de suas competências com o intuito de combater os estrangulamentos que travam a economia europeia ajudar no processo de mobilidade profissional.

Em fevereiro de 2002, a Comissão da União Europeia, estabeleceu o Plano de Ação da Comissão para as Competências e a Mobilidade destinado a garantir que os mercados de

trabalhos europeus fiquem abertos e acessíveis a todos. Este plano de ação identifica os desafios fundamentais a serem enfrentados, dos quais três foram selecionados para aplicar ações imediatas, que se consistem na falta de mobilidade profissional, em baixos níveis de mobilidade geográfica e num difícil acesso à informação sobre a mobilidade. As ações imediatas descritas no plano para enfrentar estes desafios previam, entre os principais planos de ação, os reforços das políticas mobilidade profissional e desenvolvimento das competências, melhoria da informação e da transparência relativas às possibilidades de emprego e, a política mais importante, a facilitação da mobilidade geográfica para os trabalhadores.

Outro passo importante foi a edição da Diretiva 2004/38/CE que trata especificamente sobre o direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros de sua família no território dos Estados-Membros. Esta Diretiva reúne num único corpo legislativo as principais questões sobre o tema, com o objetivo de simplificar as formalidades do exercício de direito de residência dos cidadãos, bem como de facilitar às administrações dos Estados-Membros aplicarem estes direitos.

A União Europeia continua desenvolvendo ações pró-ativas para ajudar a se chegar numa concretização mais instrumental do direito fundamental previsto no art. 39 do TCE. Em 2006, por exemplo, celebrou o Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores, que intensificou os debates sobre o tema, estabeleceu projetos de sensibilização do respeito à garantia da livre mobilidade de trabalhadores no interior dos Estados-Membros. Os avanços alcançados até agora foram, sem dúvida, muito importantes. Contudo, não suficientes ainda para solucionar todos os conflitos políticos, econômicos e sociais decorrentes da migração de trabalhadores. Entretanto, vale lembrar, que a Europa é a única região do globo que instituiu um projeto comum entre seus países que se propõe a mitigar os conflitos da migração, assentado na integração e cooperação entre os Estados, permitindo a liberdade de locomoção de pessoas e, portanto, do trabalho humano, que, porém restringe-se ao povo europeu.

Referências Bibliográficas:

ADAMS, D. “*Plano Marshall: A Reconstrução da Europa*”. In: **História do Século XX**. Tradução de Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento et all. São Paulo: Abril, 1968.

ALVES-PEREIRA, Antônio Celso. **Direitos do Trabalhador Imigrante Indocumentado**. Revista OAB/RJ: Rio de Janeiro, 2008 (no prelo).

AFARTINS, Sérgio P. **Fundamentos de Direito do Trabalho**. Série **Fundamentos Jurídicos**. 2ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

AMIN, Samir. **Capitalism in the age of globalization: The Management of Contemporary Society**. Delhi: Madhyam Boobks, 1997.

ARAUJO, Fábio F.; CHAUVEL, Marie A. “*Estratégias de Lançamento de Filmes Europeus no Mercado Brasileiro: Um Estudo de Caso numa Distribuidora Independente*”. **Anais XXXI Enanpad**. Rio de Janeiro, 2007. CD-ROM.

ARAUJO, Fábio F.; ROCHA-PINTO, S.R. “*A Competência do Administrador: A Voz do Vir a Ser*”. **Anais do XIII Seminário de Iniciação Científica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**. Coordenação do PIBIC/PUC-Rio, 2005.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BATISTA, V.O. **União Européia: Livre Circulação de Pessoas e Direito de Asilo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

BOBBIO, Norberto. “*Direito do Homem e da Sociedade*”, In: **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

BROGINI, G.D. **OMC e Indústria Nacional – As Salvaguardas para o Desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

BOYER, Robert; DURANT, Jean-Pierre. **L’après fordisme**. Paris: Syros, 1998.

CAMPOS, João M. **Direito Comunitário**. 8ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CANCLINI, Néstor García. **A Globalização Imaginada**. São Paulo: Editora Iluminuras, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede. A era da informação: Economia, sociedade e cultura**. Volume 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DÄUBLER. W. **Direito do Trabalho e Sociedade na Alemanha**. Coordenação: José Francisco Siqueira Neto; Tradução: Alfred Keller. São Paulo: LTr, 1997.

FERRY, Jean-Marc. **Que Patriotismo transcende os nacionalismos? Uma Reflexão sobre os Fundamentos Motivacionais de uma Cidadania Européia.** Tradução: Guilherme Peres de Oliveira, 2003.

FIGUEIREDO, Ilda. **Livro Verde sobre Direito do Trabalho.** Santiago, 26 Jan. 2006. Disponível em <<http://www.galizacig.com>>. Acessado em 20 de agosto de 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO: **O Senado dos Estados Unidos chegou a um acordo que abre caminho para a aprovação de uma lei que pode legalizar a situação de milhões de imigrantes no país.** SP, 12 Mai. 2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha>>. Acessado em 16 de abril de 2008.

FURLAN, Fernando de Magalhães. **Integração e Soberania – Brasil e o Mercosul.** São Paulo: Aduaneiras, 2005.

GRIMM, Dieter. “*Una Costituzione per l’Europa?*” In ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo e LUTHER, Jorg. **Il Futuro della Costituzione.** Torino: Einaudi, 1996, pp 339-367.

HABERMAS, Jurgem. **A Inclusão do Outro: Estudos da Teoria Política.** Tradução: George Sperber, Paulo Auster Soethe, Milton Camargo Mota. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. “*Do you really have a global strategy?*” In OHMAE, K. **The evolving global economy.** Harvard Business Review Book, 1995.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JAMESON, Fredric. **A cultura do Dinheiro. Ensaio sobre a Globalização.** 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

KOTABE, M; HELSEN, K. **Administração de Marketing Global.** São Paulo: Atlas, 2000.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing: Análise, Planejamento, Implementação e Controle.** São Paulo: Atlas, 1998.

LACROIX, Justine. “*Patriotismo Constitucional e Identidade Pós-nacional em Jurgem Habermas*” In ROCHILZ, Rainer (org.). **Habermas: o uso público da razão.** Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2003.

LÉVY, Pierre. **L’intelligence collective: pour une anthropologie du cyberspace.** Paris: Librairie Les Éditions La Découverte, 1997.

LEVITT, T. **A Imaginação de Marketing.** Tradução de Auriphebo Berrance Simões. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LOBO, M.T.C. **Manual de Direito Comunitário.** Paraná: Juruá, 2001.

MARCONDES, Danilo. **Textos Básicos de Filosofia: Dos Pré-socráticos a Wittgenstein.** 4ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria da Democracia: Efeitos da Globalização sobre o Estado Nacional e a Democracia**. Palestra proferida na UERJ, 27 de maio de 2003.

OLMI, Giancarlo *et all.* **Trinta Anos do Direito Comunitário**. Luxemburgo: Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1981.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição Européia Como Signo: Da Superação dos Dogmas do Estado Nacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

QUELCH, J. “*Pensar localmente, o Novo Paradigma*”. **HSM Management**. São Paulo, n.25, 2001.

PORTER, Michael E. “*Changing Patterns of International Competition*”. **California Management Review**. Winter, 1996.

RAMOS, Rui M.M. **Das Comunidades à União Européia**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Recorte, 2000.

SKLAIR, Leslie. **Sociology of the Global System**. Baltimore, 1991.

SWIATKOWSKI, Andrzej M. **Carta de Derechos del Consejo Europeo**. Caseros: Univ. Nacional de Três de Febrero, 2007.

TOVAR, Joaquín A. **Introducción al Derecho Social de la Unión Europea**. Albacete: Editorial Bomarzo S.L., 2005.

UNIÃO EUROPÉIA. Sítio Oficial da União Européia. Disponível em: <<http://www.europa.eu.int>>. Acessado em 25 de outubro de 2008.

UNIÃO EUROPÉIA – BRASIL: As diversas Faces de uma Parceria. Delegação da Comissão Européia no Brás. União Européia – Brasil: As diversas faces de uma parceria. Brasília: Rio Grande Comunicações S/C Ltda., 2002.

VALLÉE, Charles. **Le Droit des Communautés Européennes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.

VAKALOULIS, Michel. **Le Capitalisme post-moderne. Élements pour une critique sociologique**. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

VIEIRA, José Ribas (org.) e outros. **A Constituição Européia: O projeto de uma nova teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ZANGRADO, C.H.S. **Resumo do Direito do Trabalho**. 5ªed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2002.