

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Programa de Pós-Graduação em Sociologia

**A Declaração Sociolaboral do Mercosul e a Carta
dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

Tese de doutorado apresentada por
Valter de Almeida Freitas

Professora orientadora: Dra. Maria Susana Arrosa Soares

Banca:
Dr. Ericson Crivelli
Dr. Raul Enrique Rojo
Dr. Renato Paulo Saul

Porto Alegre, 30 de abril de 2009.

*A Idalina de Almeida Freitas e Ozório Bittencurt de Freitas,
in memoriam e ao Andreu Gazola Freitas.*

Agradecimentos

Meus agradecimentos, inicialmente, se dirigem à minha amiga e orientadora, Maria Susana Arrosa Soares, cuja generosidade, inteligência e apoio foram fundamentais para a elaboração desse trabalho.

Na UFRGS, meus agradecimentos ao professor Renato Paulo Saul pela ajuda permanente, ao Professor Roberto Ponge pelo acompanhamento no percurso, à professora Cíara Lerrer Rosenfield, à professora Soraya Maria Vargas Côrtes; às funcionárias do PPG de Sociologia da UFRGS; às funcionárias do Mestrado de Relações Internacionais da UFRGS.

Na UNISC, agradeço ao professor Luis Augusto Costa Campis pelo estímulo, ao professor Marco André Cadoná pelo compromisso; à professora Alba Olmi pela inestimável ajuda; às professoras, aos professores e às funcionárias do departamento de Ciências Humanas; aos professores, funcionárias e funcionários da Reitoria; às funcionárias e funcionários da Biblioteca.

Agradeço, igualmente, ao Dr. Ericson Crivelli pela cedência de material de pesquisa, à professora Mônica Accorsi pela ajuda solidária, à professora Nara Machado pelo apoio, à professora Maria Leonora de Almeida pela incansável ajuda.

Na França, ao Professeur Denis Rolland; à professora Valerie Bindel de Andrada; aos enseignants et fonctionnaires du Institut d'études politiques de Strasbourg.

Agradeço, finalmente, às minhas alunas e alunos que sempre me instigaram a percorrer o caminho.

La grande industrie a créé le marché mondial [...]. Poussée par le besoin de débouchés toujours nouveaux, la bourgeoisie envahit le globe entier. Il lui faut s'implanter partout, exploiter partout, établir partout des relations. Par l'exploitation du marché mondial, la bourgeoisie donne un caractère cosmopolite à la production et à la consommation de tous les pays.

[...].

La bourgeoisie a soumis la campagne à la ville. [...]. De même qu'elle a soumis la campagne à la ville, les pays barbares ou demi-barbares aux pays civilisés, elle a subordonné les peuples de paysans aux peuples de bourgeois, l'Orient à l'Occident.

[...].

Les ouvriers n'ont pas de patrie. On ne peut leur ravir ce qu'ils n'ont pas. Comme le prolétariat de chaque pays doit en premier lieu conquérir le pouvoir politique, s'ériger en classe dirigeante de la nation, devenir lui-même la nation, il est encore par là national, quoique nullement au sens bourgeois du mot.

Déjà les démarcations nationales et les antagonismes entre les peuples disparaissent de plus en plus avec le développement de la bourgeoisie, la liberté du commerce, le marché mondial, l'uniformité de la production industrielle et les conditions d'existence qu'ils entraînent.

Le prolétariat au pouvoir les fera disparaître plus encore. Son action commune [...] est une des premières conditions de son émancipation.

Abolissez l'exploitation de l'homme par l'homme, et vous abolirez l'exploitation d'une nation par une autre nation.

Du jour où tombe l'antagonisme des classes à l'intérieur de la nation, tombe également l'hostilité des nations entre elles.

Karl Marx, Friedrich Engels, Manifeste du parti communiste, février 1848.

Resumo

O objeto desta tese se constitui do estudo comparativo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da Declaração Sociolaboral do Mercosul, com o propósito de analisar o processo de participação dos governos, dos patrões e dos trabalhadores na definição das Cartas que regulamentam a livre circulação dos trabalhadores em ambos os blocos.

O estudo comparativo das Cartas Sociais possibilitou compreender os processos de elaboração das legislações sociais ocorridos em dois blocos de países, com fundamentos históricos singulares, em fases distintas de integração e com experiências diferentes de regulamentação do livre trânsito da força de trabalho.

A comparação das Cartas da União Europeia e do Mercosul permitiu assim desenvolver um estudo mais aprofundado sobre as diferenças e as similitudes existentes entre ambas as Cartas, apesar de as datas de sua elaboração serem bastante distanciadas. A pesquisa das assimetrias entre as Cartas visou, pois, identificar e analisar tanto as origens em sua forma quanto em seu conteúdo, considerando que sua concepção e elaboração nasceram de realidades muito diversas, vigentes tanto nos dois blocos, quanto nos países que os compõem, em face de suas peculiaridades históricas, sociais, econômicas, legislativas e geográficas.

A análise das Cartas da União Europeia e do MERCOSUL, e sua relação com as novas exigências da política neoliberal, buscou ainda estabelecer os nexos entre elas e a imobilidade do trabalho em ambos os blocos, uma vez que as Cartas não tiveram grande influência quanto ao número de trabalhadores exercendo suas atividades fora de seus respectivos países de origem, evidenciando a mobilidade do capital, das mercadorias e dos serviços em detrimento da mobilidade do trabalho.

Esses aspectos vêm corroborar o fato de que a globalização econômica, a própria resistência dos Estados membros, bem como do empresariado, não permitiram ou inviabilizaram a criação de verdadeiras Cartas sociais.

Palavras-chave: Mercosul; Carta Sociolaboral do Mercosul; União Europeia; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; mobilidade do trabalhador; migrações; Previdência Social; CUT - Central Única dos Trabalhadores.

Abstract

The object of this research is to present a comparative study of the Charter of Fundamental Rights of European Union and Mercosul Sociolaboral Declaration. Our concern was to analyze the participation process of Governments, of bosses and workers about the definition of the Charter regulating the free circulation of workers between the two Blocks.

The comparative study of the Social Charters allowed understanding the elaboration processes of the social legislations that happened into the two Communities Blocks, with their particular foundations, with different integration periods and having different experiences on regulation about the free transition of the work force.

Comparing the Charter of European Union and Mercosul Sociolaboral Declaration it was possible to develop a deeper study about the differences and the likenesses between the two agreements, in spite of being their elaboration dates very distant in time. The asymmetric research between the Charters aimed to identify and to analyze either the origins in their shape, either in their content, considering that their conception and elaboration were born from very different realities in vigor either in the two Blocks, either in the communities that compose them, because of their historical, social, economic, legislative and geographic peculiarities.

The analytic study of European Union as well as Mercosul Charters and their relation with the new demands of neoliberal politics tried to establish the links between them and the immobilization of work into the two Blocks, because the agreement did not have a great influence on the amount of workers doing their activities out of their original countries, showing, that way, the capital, goods and services mobility in detriment of work.

Those aspects corroborate the fact that economic globalization, resistance of the Members States and of the managers as a whole did not allow or made nonviable the creation of true Social Charters.

Key-words: Mercosul; Mercosul Sociolaboral Declaration; European Union; Charter of European Union; workers` mobility; migrations; Social Security; CUT (Unique Workers Center).

SUMÁRIO

Introdução.....	10
PARTE I.....	20
1 – O contexto econômico e social das cartas sociais	21
1.1 – O Investimento Direto Externo (IDE)	34
1.2 – A formação dos blocos econômicos e a possibilidade de constituição de um poder supranacional.....	39
1.3 – O capital financeiro	42
1.4 – As migrações	45
1.4.1 – As migrações na União Europeia.....	45
1.4.2 – As migrações no Brasil	53
PARTE II	55
1 – As “cartas sociais” da União Europeia	56
1.1 – Contornando as dificuldades para constituir o mercado interno	56
1.2 – O Tratado do Ato Único	58
1.3 – O Tratado do Ato Único e os direitos sociais	61
1.3 – As etapas do esboço de uma carta dos direitos fundamentais	65
2 – A Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores	68
2.1 – As primeiras experiências de legislação social comunitária	68
2.2 – Os direitos inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores	70
2.3 – As avaliações do Parlamento Europeu sobre o processo de elaboração e o conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores.....	77
3 – O Tratado de Maastricht e a constituição do mercado interno	84
3.1 – Algumas dificuldades conjunturais e estruturais para a constituição do mercado único.....	84
3.2 – As instituições da Comunidade em face da institucionalização do mercado interno	87
3.3 – As instituições europeias: um poder compartilhado e fortalecido.....	89
3.4 – O Protocolo sobre a política social.....	96

PARTE III.....	102
1 – A implantação da União Europeia (1993-1998).....	103
1.1 – O Tratado de Amsterdã e a união política.....	103
1.2 – A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.....	113
1.3 – A última versão da Carta dos Direitos Fundamentais aprovada pela Convenção	124
1.4 – As reações ao conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais	129
PARTE IV	132
1 – A Carta Social do MERCOSUL.....	133
1.1 – As origens históricas e sociais do MERCOSUL	133
1.3 – Um novo contexto para a integração	139
1.5 – As crises do processo de integração	146
1.6 – A criação da ALADI.....	148
1.7 – A crise econômica dos anos 70 e as dificuldades de integração	152
1.8 – A contribuição da ALALC e da ALADI à constituição do MERCOSUL.....	157
2 – A situação política, econômica e social dos países que fazem parte do MERCOSUL depois dos anos de 1970 até os anos de 1990.	160
2.1 – A Argentina	160
2.2 – O Brasil.....	164
2.3 – O Paraguai	168
2.4 – O Uruguai	169
PARTE V.....	172
1 – A construção do MERCOSUL	173
1.1 – Os acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil.....	173
1.2 – O Tratado de Integração, de Cooperação e de Desenvolvimento.....	177
1.3 – A crise das dívidas externas.....	179
1.4 – O consenso de Washington	181
1.5 – A chegada ao poder de governos abertamente neoliberais e o nascimento do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).....	186
2 – A estrutura institucional do Mercado Comum do Cone Sul.....	191
2.1 – O Tratado de Assunção e a institucionalização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).....	191
2.2 – O Protocolo de Brasília pela solução das controvérsias.....	196
2.3 – O processo de institucionalização do MERCOSUL.....	198
2.4 – O Protocolo de Ouro Preto	200
2.5 – O lugar da política social no Mercado Comum do Cone Sul	203
3 – O processo de articulação regional dos trabalhadores	207
3.1 – A fundação da Central Única dos Trabalhadores	207
3.2 – A fundação da Coordination des Centrales Syndicales du Cône Sud	214
4 – As primeiras instituições sociais do MERCOSUL.....	219
4.1 – A fundação do Subgrupo de Trabalho 11 de Relações Laborais do MERCOSUL	220
4.2 – A primeira proposição de uma Carta Social dos trabalhadores.....	223
4.3 – O Protocolo de Ouro Preto e a criação das instâncias sociais do MERCOSUL ...	231
4.4 – A fundação do Fórum Consultivo Econômico e Social	231
4.5 – A ausência de poder do Fórum Consultivo Econômico e Social	234
5 – A retomada da discussão de uma proposição de carta social	238

5.1 – O Subgrupo de Trabalho 10 de relação de trabalho, emprego e seguridade social e a elaboração da Carta Social do MERCOSUL.....	241
5.2 – A proposição de cooperação técnica da OIT	246
5.3 – O grupo Ad hoc SGT 10 e a elaboração da Carta Social	252
5.4 – A contribuição de carta social do governo da Argentina.....	252
5.5 – A proposição de Protocolo Laboral das Centrais Sindicais do Cone Sul.....	255
5.6 – As discussões do Grupo Ad Hoc sobre o regramento das questões sociais	258
6 – O significado social e político da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.....	274
6.1 – A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL	274
6.2 – Os pressupostos da Declaração Sociolaboral	276
6.3 – Os princípios e direitos da Declaração	278
6.4 – Um balanço da Declaração	285
PARTE VI.....	289
Conclusões.....	290
As migrações dos trabalhadores	291
As Cartas do MERCOSUL e da UE.....	293
Integrar ou desregulamentar	297
Os princípios e as normas jurídicas completas.....	299
Os tribunais supranacionais e os tribunais nacionais.....	300
As normas supranacionais e as normas nacionais	301
Normas, acordos, pactos, declarações e protocolos internacionais e salvaguardas democráticas nas Cartas.....	302
As convenções e a Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998) da OIT.....	303
No MERCOSUL :	305
Na União Europeia :	306
Os direitos sociais das Cartas que não fazem parte do núcleo mínimo da Declaração da OIT	308
No MERCOSUL:	308
Na União Europeia:	309
Os organismos de controle e de acompanhamento das Cartas	310
Existem na União Europeia e no MERCOSUL Cartas Sociais?.....	311
PARTE VII.....	314
Referências	315
PARTE VIII - ANEXOS	323
ANEXO A – Indicadores Socioeconômicos - MERCOSUL (1990-2005)	324
ANEXO B – Indicadores Socioeconômicos - Argentina (1990-2005)	326
ANEXO C – Indicadores Socioeconômicos - Paraguai (1990-2005)	329
ANEXO D – Indicadores Socioeconômicos - Uruguai (1990-2005).....	331
ANEXO E – Produto Interno Bruto – MERCOSUL - (1990-2000)	333
ANEXO F – População do MERCOSUL - total e área.....	335
ANEXO G – Desemprego/Emprego no MERCOSUL - (1990-2000)	337
ANEXO H – Salário no MERCOSUL (1996-2000)	339

Introdução

Ao longo da construção e da instituição da União Europeia (UE), a questão social tem sido sempre apreendida seguindo uma perspectiva ampla, relativa tanto à realidade econômica quanto à realidade política e social. A experiência de constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é mais recente e, para o conjunto dos governos dos países do MERCOSUL, a questão social trata abordagens essencialmente da legislação social, isto é, dos direitos sociais. A análise comparada da questão social desses dois blocos constituiria um tópico de estudo muito vasto. E é por esse motivo que nós nos propomos a reduzir o campo de nossa pesquisa a um estudo comparativo entre as Cartas Sociais da UE e a do MERCOSUL.

Os processos de concepção e de elaboração das Cartas Sociais da UE e do MERCOSUL se inscrevem em realidades históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais que diferem não somente entre os dois blocos, mas, também, entre os diferentes países, em cada um dos blocos. Entretanto, dos dois lados do Atlântico, as Cartas Sociais, tais como são estabelecidas hoje, restringem-se a um pequeno número de artigos cujo alcance prático continua insignificante. Na Europa, invoca-se a heterogeneidade das legislações sociais nacionais para justificar essa situação. No MERCOSUL, pelo contrário, a realidade econômica é mais homogênea de um país a outro; os obstáculos que impedem o estabelecimento de uma carta social efetiva seriam, portanto, de outra natureza.

Na verdade, tanto na UE como no MERCOSUL, a elaboração de uma legislação social comum que conserve e amplie os direitos do trabalho, esbarra no mesmo

obstáculo: nas duas zonas, os governos dirigem uma política liberal que se traduz por uma desregulamentação crescente da legislação da proteção do trabalho, uma política que seria imposta pela “mão invisível” do mercado. A concorrência internacional condenaria a economia de qualquer país e de qualquer bloco que concedesse direitos sociais específicos a seus trabalhadores.

Ambos os blocos vivenciaram processos de elaboração de Cartas Sociais nesta fase de investida do capital contra as conquistas sociais. O estudo das cartas nos permite recompor esta trajetória e analisar a ação dos governos, dos empresários e dos trabalhadores na elaboração das Cartas Sociais da União Europeia e do MERCOSUL.

Para a comparação das duas Cartas Sociais – da UE e do MERCOSUL – seguimos os critérios adotados por Barbagelata¹ na definição de uma Carta Social. De acordo com esse autor, esses critérios são: as *características*, o *conteúdo* e a *eficácia* da Carta.

Uma Carta Social deve apresentar determinadas *características*. Deve ser integrada ao Tratado, ou ser anexada a ele como Protocolo. A aprovação, pelas instâncias decisórias dos blocos, de uma Carta Social com uma natureza jurídica, que não permite a sua incorporação efetiva ao Tratado, revela graus de divergências incontornáveis entre os diferentes atores sociais sobre o lugar da questão social nos processos integracionistas. Uma Carta torna-se instrumento eficaz na regulamentação das relações de trabalho quando ela incorpora, no seu texto, normas jurídicas autoaplicáveis (completas), com um poder impositivo (*avec le pouvoir contraignant*) em nível interno e internacional, mas deve, também, conter princípios norteadores dessas normas. A existência de uma Declaração Sociolaboral do MERCOSUL é um exemplo da oposição dos governos e empresários de incorporarem ao Tratado de Assunção um instrumento jurídico, que regulasse o livre trânsito da força de trabalho.

Uma carta social pressupõe, também, a existência de um Tribunal Supranacional para julgar as controvérsias e estabelecer jurisprudência. A existência de uma Carta Social autoaplicável só terá eficácia se houver um tribunal para julgar a atuação dos

¹ BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del MERCOSUR: Una Carta Social del Mercosur?* Montevideo: Relasur, 1994, p. 71-81.

Estados no campo social e zelar pela aplicação da carta, estabelecendo, também, a jurisprudência quando houver controvérsias sobre o conteúdo e a extensão da aplicabilidade das suas normas jurídicas.

Uma Carta Social deve prever uma progressividade positiva, a partir de normas mínimas estabelecidas através de um parâmetro intermediário, ao das legislações sociais existentes nos Estados-membros. A progressividade da carta social revela a disposição dos governos, empresários e autoridades dos blocos de garantir conquistas aos trabalhadores nos resultados atingidos pela UE e o MERCOSUL. Ela deve possibilitar uma futura harmonização nas legislações sociais existentes não Estados partes.

Uma Carta Social deve, também, incorporar pactos, acordos, declarações e protocolos internacionais e regionais sobre os direitos humanos e assegurar o respeito às normas e aos princípios definidos pelas convenções da OIT. Uma Carta Social, que disciplina o livre trânsito da força de trabalho, deve fazer referências, explícitas, aos acordos internacionais sobre os direitos sociais e os direitos humanos. Ela deve afirmar a defesa do estado de direito e manifestar-se a favor das instituições democráticas.

Na Carta devem ser definidas as cláusulas sociais que regulam as condições de vida e de trabalho, a harmonização das legislações sociais, definindo um prazo para a incorporação de direitos, que agreguem novas conquistas sociais existentes nas legislações dos Estados-membros, além de conter dispositivos que possibilitem a incorporação de novos direitos.

Deve ser previsto o efeito derogatório, que garante a vigência da legislação interna dos Estados-membros quando for mais favorável para o trabalhador do que a norma estabelecida pela Carta. A aplicação deste efeito possibilita o estabelecimento de uma legislação comum, numa situação de diversidades de legislações sociais, sem suprimir direitos que garantem aos trabalhadores condições mais dignas de trabalho e de vida.

A Carta Social deve, também, prever a criação de um organismo de controle e de acompanhamento. Sua eficácia estará diretamente relacionada com a natureza jurídica e o conteúdo da Carta. A declaração Sociolaboral do MERCOSUL prevê o

funcionamento de uma Comissão Sociolaboral, mas com caráter promocional, não sancionador. A proposta de integração da Carta dos Direitos Fundamentais como primeiro capítulo da Constituição da União Europeia obrigaria as instituições nacionais a zelarem, também, pelo respeito às normas e princípios previstos na Carta. As normas e princípios incorporados nas Cartas asseguram a sua eficácia e legitimidade. A mundialização da economia promove a desregulamentação das relações sociais e define as condições institucionais para o estabelecimento de um novo parâmetro de negociação das relações de trabalho que objetiva suprimir as conquistas do Estado-providência. As últimas decisões da OIT podem ser enquadradas neste esforço realizado pelo capital para impor novas bases à negociação da regulamentação do trabalho no âmbito dos blocos.

A OIT aprovou a Declaração em 1998, propondo um núcleo mínimo² de direitos a ser incorporado às legislações sociais que regulam as relações de trabalho nos processos integracionistas. Comparamos as duas cartas com as normas e princípios da Declaração da OIT para analisarmos em que medida realidades diferentes, com conquistas sociais diferentes, partiram de um parâmetro de negociação comum que dificultou a luta pela manutenção e a ampliação das conquistas sociais dos trabalhadores da UE e do MERCOSUL. Em decorrência da natureza das normas e princípios as cartas não estimulam o livre trânsito da força de trabalho em ambos os blocos.

As Cartas da UE e do MERCOSUL não ocasionaram um aumento do número de trabalhadores que exercem suas atividades produtivas fora dos seus países de nascimento. O fato de ambas não serem ainda verdadeiras Cartas Sociais explica a imobilidade do trabalho no interior de ambos os blocos, nos quais prevalece a mobilidade do capital, das mercadorias e dos serviços.

² “2 – Declara que o conjunto dos Membros, mesmo quando não ratificaram as convenções em questão, tem a obrigação, em razão de pertencer à Organização, de respeitar, promover e realizar, de boa fé e conforme a Constituição, os princípios que concernem os direitos fundamentais que são o objeto das referidas convenções, a saber:

- (a) a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (b) a eliminação de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a abolição efetiva do trabalho infantil;
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão.”

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998). Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DÉCLARATIONWEB.static_jump?var_language=FR&var_pagename=DÉCLARATIONTEXT>. Acesso em: 10 jan. 2005.

A mundialização da economia avançou a partir da década de oitenta, criando uma nova racionalidade do capital, apoiada na internacionalização do sistema financeiro, nas novas tecnologias informacionais, na desregulamentação dos transportes marítimos, na desregulamentação das relações de trabalho e na intensificação do comércio direcionado aos mercados consolidados ou potenciais, propiciando um novo ciclo de acumulação de capital. Tais processos influenciaram a discussão das Cartas Sociais da União Europeia e do MERCOSUL. A intensificação do processo de liberalização dos mercados nacionais, a constituição dos blocos econômicos e a consolidação da integração europeia com a constituição, em 1992, do Mercado Comum, criaram legislações para garantir o livre trânsito de mercadorias, capital e serviços; contudo, não criaram Cartas Sociais eficazes para regulamentar³ e estimular o livre trânsito da força de trabalho.

Assim, este estudo tem como hipótese que a livre circulação da mão de obra não recebeu dos governos e empresários da União Europeia e do MERCOSUL o mesmo tratamento atribuído ao livre trânsito das mercadorias, de capitais e dos serviços dado que a internacionalização da economia não exigia a internacionalização do trabalho.

No decorrer do estudo fomos observando que a mundialização da economia, a imobilidade do trabalho e a resistência dos Estados e dos empresários inviabilizaram a criação de verdadeiras Cartas Sociais no âmbito da União Europeia e do MERCOSUL. A existência das Cartas, que disciplinassem e incentivassem o livre trânsito da força de trabalho, poderia dificultar o processo, então em curso na economia mundial, de baratear os custos da produção de mercadorias e serviços pela realocação das empresas. Este movimento de realocação teve como consequência a necessidade de desregulamentar as legislações sociais, flexibilizando e precarizando as relações de trabalho, inclusive nos países onde os Estados providência exercem um papel decisivo na atenuação dos efeitos dos conflitos sociais.

³ Na União Europeia, a regulamentação do livre trânsito da força de trabalho já existia, mas os trabalhadores que circulavam no bloco estavam sujeitos às condições definidas pelas legislações nacionais. No Mercosul inexistia a regulamentação para a circulação de trabalhadores, estando eles sujeitos às políticas de migração previstas em cada país do bloco.

As tentativas de desregulamentação da economia revelam o alinhamento dos Estados-partes com a Estratégia de Lisboa da União Europeia.

Durante o Conselho Europeu de Lisboa (Portugal), de março de 2000, os dirigentes da UE adotaram um programa decenal visando retomar o crescimento e o desenvolvimento sustentável no conjunto da UE. Eles revelaram os desafios com os quais a Europa era confrontada devido à globalização, ao envelhecimento da população e a emergência de uma sociedade da informação em escala mundial. Eles decidiram que as reformas econômicas e sociais deviam ocorrer no contexto de uma “estratégia positiva que combina a competitividade e a coesão social” e reafirmaram que o modelo social europeu, com seus sistemas de proteção social desenvolvidos, devia sustentar essa estratégia.⁴

As consequências da Estratégia de Lisboa foram avaliadas, em 2004, por um grupo de alto nível de *experts* independentes que, a pedido da Comissão Europeia, elaborou um relatório onde constata “que a reforma estrutural se tornou uma expressão codificada para designar a desregulação e a diminuição dos direitos dos trabalhadores, e destaca que os políticos deveriam principalmente ajudar os trabalhadores a enfrentar as mudanças estruturais (investindo nas competências e na produtividade em vez de desregular os mercados de trabalho)”.⁵ A elaboração de uma Carta Social estava associada ao compromisso assumido pelos chefes de Estados e de governos com a Estratégia de Lisboa, que implicava uma subordinação social com as necessidades das empresas europeias num contexto mundial de maior competição econômica.

A perspectiva teórica do estudo foi inspirada nas abordagens de François Chesnais, Susan Strange e Susan George das características da economia mundial.⁶

Para Chesnais, a mundialização é “um modo específico de acumulação”, com a predominância do capital financeiro, que tem como país hegemônico os Estados Unidos. A mundialização envolve a ação combinada do capital financeiro, industrial e de serviços, anulando as regulamentações nacionais, que impedem a sua livre circulação. A maioria dos países é considerada, pelas empresas multinacionais, como um peso morto, pois, não são mercados potenciais. Os países subdesenvolvidos só atraem investimentos

⁴ Confédération européenne des syndicats. Disponível em: <<http://www.etuc.org/a/729>>. Acesso em: 01 abr. 2006.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A perspectiva teórica de François Chesnais, Susan Strange e Susan George coincidem, no essencial, ao definirem a mundialização «un mode spécifique d’accumulation» caracterizada pela forte presença do capital financeiro. Esse modo de acumulação consolidou-se através da perda do papel dos Estados nacionais como agentes reguladores das economias.

diretos exteriores (IDE) quanto têm um mercado de consumo constituído e/ou seu mercado de trabalho apresenta vantagens competitivas em relação aos demais países da região.

Susan Strange aponta a dispersão do poder, característica da atual fase de internacionalização da economia, como geradora da partilha de poder entre os Estados nacionais, as empresas multinacionais e o mercado. Ela define a economia atual como uma “Nova Idade Média”,⁷ que tem como característica o poder de gerir a coisa pública pelas “forças impessoais dos mercados mundiais”. As empresas transnacionais impõem-se como o poder organizador das economias a partir das chamadas forças impessoais do mercado mundial.

Susan George considera que “a grande mudança, com a mundialização atual, é que as multinacionais e os mercados financeiros atingiram um grau de poder sem precedentes, poder não somente econômico, mas também político”.⁸

A mundialização permite que as empresas multinacionais não deixem “de diminuir seus efetivos e de aumentar sua produtividade, ao ponto que esta atingiu um nível médio de 325.000 dólares americanos por pessoa, para as cem maiores dentre elas”.⁹ Estas empresas não estabelecem nenhuma relação de responsabilidade com o desenvolvimento das economias dos países¹⁰ que as acolhem e nem com a geração de empregos. Para Susan George, as multinacionais encontrarão “sempre alguém para trabalhar a um preço menor”.¹¹

A desregulamentação da compra e da venda da força de trabalho subordina as relações de trabalho ao livre jogo do mercado. Ao instalar as suas fábricas em países periféricos com frágeis políticas de proteção social, inclusive em relação às crianças, as

7 STORY, Jonathan. Le système mondial de Susan Strange. *Problèmes Économiques*, n. 2.724, p. 19, 15 août 2001.

⁸ GEORGE, Susan; WOLF, Martin. *La mondialisation libérale*. Tradução do inglês por William Olivier Desmond (em colaboração com Susan George). Paris: Bernard Grasset Les Échos, 2003, p. 19.

⁹ *Ibidem*, p. 128.

¹⁰ “Do Diretor-Presidente ao varredor de rua, eis o que gera cada um dos empregos. Não se tem nenhum meio de incorporar, em tal sistema de produção, os milhares de pessoas que o desejam. Não são somente os sindicatos do Norte que sofrem uma pressão. O vice-presidente do *Malaysian Trade Union Congress* me explicou que, em seu país, Thomson tinha fechado uma fábrica praticamente de um dia para o outro para ir se instalar no Vietnã, deixando 2.600 trabalhadores malálios desamparados.”

¹¹ *Ibidem*.

empresas multinacionais não favorecem o desenvolvimento desses países. As empresas multinacionais compram trabalho barato nos países periféricos, criando condições para o estabelecimento de uma falsa concorrência entre os trabalhadores, na tentativa de criar um ambiente favorável para exigirem a perda de conquistas sociais nos países desenvolvidos.

O método escolhido para o estudo foi o comparativo, pois ele possibilita analisar as semelhanças e convergências de ambas as Cartas. O estudo comparativo das Cartas Sociais possibilitou compreender os processos de elaboração das legislações sociais ocorridos em dois blocos de países, com processos históricos singulares, em fases distintas de integração e com experiências diferentes de regulamentação do livre trânsito da força de trabalho. A comparação das Cartas da União Europeia e do MERCOSUL permitiu desenvolver um estudo mais aprofundado sobre as diferenças e as similitudes existentes entre ambas as Cartas. A política comparada tem o objetivo de “rejeitar leis gerais, compreender fenômenos políticos e sociais [...], relativizar teorias que seriam válidas somente em um único país”.¹² A pesquisa das assimetrias entre as Cartas visa identificar e analisar suas origens tanto em sua forma quanto em seu conteúdo. O estudo comparativo das Cartas da União Europeia e do MERCOSUL, e sua relação com as novas exigências da política neoliberal, buscou estabelecer os nexos entre elas e a imobilidade do trabalho em ambos os blocos.

Esta tese está organizada em seis capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se o contexto de mundialização da economia e suas implicações na constituição das Cartas Sociais da União Europeia e do MERCOSUL. A elaboração de ambas as Cartas sociais foi discutida nesse contexto, respondendo a interesses não coincidentes de governos, empresários e trabalhadores.

O segundo capítulo trata da integração europeia e da importância dada à regulamentação da questão social. Foi analisado o Ato Único Europeu (1986), que aprovou uma série de resoluções visando à constituição do Mercado Único Europeu e à elaboração de uma carta social. A discussão da criação do Mercado Único colocou na

¹² Ver a análise consistente e atualizada sobre as implicações da adoção do método comparativo In: DUPEYRON, Bruno. *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe: les expériences du Rhin Supérieur et de l’Eurorégion Méditerranéenne*. Thèse de doctorat en Science Politique sous la direction du Professeur Renaud Dorandeu, Strasbourg III, p. 19-43.

mesa de negociações a necessidade de regulamentar a questão social no âmbito da União Europeia e a negativa da primeira ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher, de assinar, no Conselho de Estrasburgo, de dezembro de 1989, a Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, elaborada pelo Comitê Econômico e Social (CES), revela que uma nova relação entre o Estado e a sociedade, bem como entre a economia e a política, está sendo adotada. A integração revela a existência de um desacordo entre os governos, sobre o papel que a União Europeia deveria assumir na regulamentação das relações de trabalho. A negativa de assinar a Carta da UE revela uma disposição cada vez mais presente dos chefes de estados e governos de nomearem o mercado como o agente regulador da economia e das relações de trabalho.

O tratado de Maastricht sobre a UE promoveu a conclusão do mercado comum e, novamente, recolocou a discussão sobre a necessidade de elaborar uma resolução sobre a questão social. Os chefes de Estados e de Governos submeteram à votação um Protocolo sobre a Política Social que, também, não foi aprovado.¹³ No Tratado de Amsterdam (1997), as discussões sobre a Europa social foram tangenciadas, mas foram adotadas resoluções sobre o emprego e os direitos fundamentais da Europa comunitária. Na realidade, a Europa dos 15, no encontro de cúpula de Amsterdam, tinha traçado como seu principal objetivo a constituição da União monetária e a União política. Este último objetivo, traçado pela UE, colocava a necessidade de instituir uma cidadania europeia.

O terceiro capítulo analisa o processo de elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e as discussões sobre a elaboração de uma legislação social a partir de 1997, pois a criação de uma cidadania europeia exigia uma legislação relativa ao livre trânsito da força de trabalho na UE. Finalmente, a Carta dos Direitos Fundamentais foi analisada e aprovada no Encontro de Cúpula de Nice de 2000. Foram incorporadas à Carta de Nice posições assumidas pelos representantes dos governos, dos empresários e, também, dos trabalhadores.

O quarto capítulo trata da constituição do MERCOSUL e apresenta as origens do ideal integracionista que, diferentemente da União Europeia, remonta às lutas

¹³O Reino Unido e a Irlanda do Norte não iriam assinar o Protocolo.

independentistas do século XIX. A constituição do MERCOSUL, em 1991, inscreveu-se num esforço dos governos da Argentina e do Brasil, iniciado na década de oitenta, para intensificar o comércio bilateral. O objetivo fundamental e prioritário subjacente ao Tratado de Assunção, Tratado fundador, foi estimular os vínculos comerciais entre os quatro Estados membros. Nele não se previa uma estratégia para a questão social, nem se acenava com a possibilidade futura de elaborar uma Carta Social. A tentativa das Centrais Sindicais do Cone Sul de desencadear, em 1993, uma discussão sobre a sua proposta de Carta Social foi frustrada, pois não contou com a concordância dos governos e dos empresários.

O quinto capítulo examina o processo de elaboração da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, retomada a partir de 1997 e aprovada pelo Conselho do Mercado Comum em 1998.

O sexto capítulo resume as conclusões que nos levam à constatação da inexistência de verdadeiras Cartas Sociais que agravam a imobilidade do trabalho em ambos os blocos.

As fontes utilizadas na pesquisa foram, fundamentalmente, os documentos, atas, resoluções, convenções e outros registros relativos aos processos que levam à construção das Cartas. Além disso, foram entrevistados sindicalistas, empresários, diplomatas e especialistas em questões sociais de ambos os blocos econômicos.

Na bibliografia constam as publicações dos principais pesquisadores do tema e cujas análises foram de grande importância para o desenvolvimento deste estudo.

PARTE I

1 – O contexto econômico e social das cartas sociais

Em cinco de dezembro de 2001, a Câmara dos Deputados do Brasil aprovou um projeto de lei que estabelece que os Acordos coletivos de trabalho, assinados entre os sindicatos, podem confrontar a legislação social em vigor, ou seja, o Código da legislação do trabalho CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas). O projeto de lei número 5483/01 (novembro de 2001) decide que “as condições de trabalho negociadas conforme a convenção ou o acordo coletivo prevalecem sobre as disposições legais, desde que não contrariem a constituição federal e as normas de segurança e de saúde do trabalho”.¹⁴ Qualquer semelhança com as declarações do Medef¹⁵ não é mera coincidência. No mês de março de 2006, a maioria dos franceses reage ao projeto de lei do contrato de primeiro emprego (CPE),¹⁶ apresentado pelo primeiro-ministro Jacques Villepin, e cujo objetivo é “conseguir encontrar soluções construtivas” para resolver as

¹⁴ Edição eletrônica do *Jornal do Brasil* de 18 de novembro de 2001, disponível em: <<http://www.jbonline.terra.com.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2001.

¹⁵ Movimento das Empresas da França.

¹⁶ “O *contrato primeiro emprego* permite a qualquer empresa recrutar um jovem de menos de 26 anos. Esse contrato, cujo período de experiência é de 2 anos, pode ser rompido a todo instante pela empresa, sem justificativa. O jovem também poderá deixar a empresa quando desejar. Tal ruptura deverá ser notificada através de carta registrada, com um período de aviso prévio variável conforme a antiguidade. Importante: a empregada que engravidar ou o jovem que pertencer a um sindicato “patronal” ou for representante dos funcionários não podem ser demitidos.

Se a demissão ocorrer após quatro meses de trabalho, o jovem receberá um seguro-desemprego de 490 euros mensais durante 2 meses, além de uma indenização de demissão equivalente a 8% dos salários brutos acumulados desde a contratação. Se o jovem estagiou, teve um CDD ou fez uma formação em alternância na empresa que lhe propõe um CPE, será preciso descontar os meses passados dos 2 anos do CPE. Ao final de 2 meses de presença na empresa, o jovem terá direito à formação (DIF). E poderá beneficiar-se de um auxílio para escalar o pagamento da caução de moradia (dispositivo Locapass). Disponível em: <<http://emploi.france5.fr/emploi/droit-travail/contrat-travail/18452079-fr.php>>. Acesso em: 03 abr. 2007.

dificuldades inaceitáveis dos jovens para encontrar um trabalho”;¹⁷ na realidade, seu objetivo é aumentar a precarização das contratações.

Os trabalhadores franceses já se deparam com modalidades de contratos de trabalho caracterizadas pela flexibilização e pela precarização, como o contrato novos empregos (CNE),¹⁸ o contrato de duração determinada (CDD)¹⁹ e o anteprojeto de reforma do Código de entrada e permanência dos estrangeiros e do direito de asilo (CESEDA), projeto de lei Nicolas Sarkozy, apresentado em dezembro de 2005, que regulamenta a permanência dos imigrantes no mercado de trabalho, ampliando assim as possibilidades de precarização:

O visto com a menção “trabalhador temporário” terá sempre uma duração estritamente atrelada à do contrato (sem poder ultrapassar 18 meses) e, portanto, tangerá apenas aos contratos de tempo limitado. A priori, ele permitirá trabalhar apenas para o empregador que tiver iniciado o procedimento, sabendo que terá seu nome provavelmente registrado no verso do referido documento. Esse tipo de visto terá, portanto, a particularidade de valer somente para uma determinada atividade junto a um empregador igualmente determinado. Disso resulta uma situação de subordinação extrema do trabalhador ao empregador, que, além da pressão inerente a qualquer relação de trabalho, terá o poder de decidir sobre a permanência do empregado em solo francês. Com efeito, se o contrato de trabalho for rompido, o visto de permanência expirará imediatamente. Pode-se imaginar então que a pessoa não poderá reclamar nenhum direito ao seguro-desemprego, visto que se encontrará em situação irregular.²⁰

Um processo de desregulamentação, de flexibilização e de precarização das relações de trabalho está sendo implantado pelos diferentes governos dos blocos econômicos.

¹⁷ Declaração ao final do encontro com os sindicatos dos funcionários. Disponível em: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions-premier-ministre_9/discours_498/declaration-issue-rencontre-syndicats_55626.html>. Acesso em: 26 mar. 2006.

¹⁸ “**A partir de agosto de 2005**, o contrato novos empregos (CNE) destina-se unicamente às empresas com **mais de 20 empregados**. Como seu irmão mais novo, o CPE, o **período de experiência é de dois anos**, e a empresa pode rescindir o contrato a qualquer momento, sem justificativa. O período de aviso prévio depende da antiguidade do empregado. Em caso de demissão, a indenização equivale a 8% dos salários brutos acumulados desde a contratação. **O seguro-desemprego** alcança 16,40 euros por dia, durante **um mês**. Se o empregado contestar sua demissão, deve poder prová-lo. Ibidem.

¹⁹ “É geralmente utilizado para administrar as variações da atividade de uma empresa ou substituir um empregado ausente. 70 % das contratações são CDD. O período de experiência depende da duração total do contrato: pode variar de um dia útil a um mês. É difícil romper um CDD, salvo quando substituído por um CDI”. Ibidem.

²⁰ Disponível em: <<http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/analyse2006-01-27.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2006.

A UE e o MERCOSUL começaram a discutir e a elaborar uma carta social durante um período marcado por profundas transformações na economia e no poder de intervenção dos Estados nacionais. A elaboração de uma carta social (Carta dos direitos fundamentais) iniciou em um momento que Susan Strange caracterizou como uma “nova Idade Média”.²¹ Para ela, a dispersão e a fragmentação do poder foram marcadas por uma conjuntura singular que produz importantes transformações econômicas e políticas nos Estados nacionais e, mais particularmente, na relação que esses Estados mantêm entre si desde os anos 1960. Assim, “a economia mundial passou por grandes e inéditas transformações, que modificaram profundamente a distribuição do poder entre os Estados, os mercados e as empresas multinacionais”.²²

Os governos que reivindicavam, em maior ou menor medida, uma política keynesiana (chamados de Estados keynesianos) renunciaram progressivamente ao poder de regular a economia, principalmente devido à perda do controle sobre o comércio internacional e os mercados de mercadorias. O poder econômico, na globalização, precisa de uma internacionalização das instituições financeiras e da privatização dos serviços públicos, outrora considerados essenciais na regulação da economia pelos teóricos do Estado Keynesiano.

Susan George define assim as transformações que marcam este novo contexto da economia mundial:

Vivemos, por muito tempo, sob a sentença thatcheriana: TINA “There is no alternative”. Nenhuma alternativa à privatização, ao reinado dos mercados financeiros e das empresas multinacionais, à redução dos poderes do Estado e ao aumento sem precedentes das desigualdades e da precariedade, nos países ditos ricos e ainda mais maciçamente no Sul. Nenhuma alternativa ao “ajuste estrutural”, essa mistura econômico-teológica, uma única e mesma doutrina aplicável a todos, uma doutrina que mata. Na França, habituamo-nos a chamar essa doutrina de “pensamento único”²³.

Susan Strange estabeleceu as principais mudanças ocorridas no período que se estende dos anos sessenta aos oitenta. A primeira característica desse período é a afirmação dos Estados Unidos como nação hegemônica. Os Estados Unidos detêm o maior poder industrial-financeiro, concentram os maiores laboratórios de pesquisa

²¹ STORY, Jonathan. Le système mondial de Susan Strange. *Problèmes Économiques*, n. 2.724, 15 août 2001, p. 19.

²² *Ibidem*.

²³ GEORGE, Susan; WOLF, Martin. *La mondialisation libérale*, op. cit., p. 7-8.

científica, possuem um mercado interno importante e são, desde 1945, o “epicentro” do mercado internacional. Tornaram-se a mais importante força militar do mundo e impõem seu ponto de vista quando se trata de resolver os conflitos de natureza econômica e política nos organismos internacionais. Para a autora, a segunda característica desse período é a integração progressiva de todas as formas de governança à “democracia de mercado”. A terceira particularidade é a recomposição do mercado mundial através das iniciativas tomadas “pelas potências ocidentais”. Enfim, a última singularidade, que tange a esses processos de transformação no contexto internacional, é o estabelecimento de uma cadeia de empresas com ramificações nos diferentes continentes, as empresas multinacionais.²⁴

Estamos diante de uma nova situação, diante de uma maneira singular de compartilhar e resolver os conflitos:

As forças impessoais dos mercados mundiais [foram] mais bem integradas pela empresa privada após a guerra, no domínio industrial, comercial e financeiro, do que pelas decisões coletivas dos governos. [Elas] são agora mais poderosas do que os Estados, aos quais supostamente ainda cabe a autoridade política suprema sobre a sociedade e a economia.²⁵

Os governos e o patronato dos países da UE e do MERCOSUL não são, entretanto, agentes passivos nesse processo de transferência e de concentração do poder. Segundo Susan George:

A globalização [é] uma máquina cuja função é tornar irreversível o poder das multinacionais, engendrando desigualdades cada vez maiores tanto entre os países quanto dentro de cada país. Em geral, essa situação convém perfeitamente às elites, que também tentam torná-la irreversível.²⁶

Essas “forças impessoais dos mercados mundiais” vão progressivamente impor as condições econômicas, políticas e institucionais que constituem as bases de um novo “modo de acumulação” econômica. Esse movimento de enfraquecimento do poder do Estado pode ser analisado como uma nova fórmula de gestão: “Através da multiplicação de interações contínuas entre atores em situação de interdependência, o Estado poderia acabar por se tornar uma coleção de redes interorganizacionais, feitas de participantes governamentais e sociais, sem ator soberano em posição de comando” (RHODES,

²⁴ STORY, Jonathan. *Le système mondial de Susan Strange*, op. cit., p. 20.

²⁵ *Ibidem*, p. 21.

²⁶ GEORGE, Susan; WOLF, Martin. *La mondialisation libérale*, op. cit., p. 39.

1996).²⁷ Na realidade, o tema da governança reaparece nos países desenvolvidos a partir de um contexto histórico em que o capital precisa privatizar as principais atividades exercidas anteriormente pelo Estado-providência e atenuar os efeitos do controle estatal sobre as atividades econômicas. Nos países em desenvolvimento, o debate acerca da governança surgiria associado, sobretudo, à ideia defendida pelo Banco Mundial, segundo a qual a governança “reduz-se às vezes à adesão dos governos aos princípios da eficiência e da responsabilidade”.²⁸

Desde os anos setenta, a conjuntura era marcada pelo aumento da complexidade das relações sociais em virtude das incertezas e inquietudes provocadas pela crise do modelo de acumulação. As mudanças no papel dos Estados, ao longo dos anos sessenta, transformaram suas funções de agentes da regulação, da mediação e da decisão atinentes aos interesses divergentes dos diversos atores sociais tanto no plano interno quanto externo. Esse novo imperativo – compartilhar o poder internacional com as empresas multinacionais – acarretará uma mudança radical da política externa tradicional dos Estados, visto que suas representações se colocarão, quase exclusivamente, a serviço da intensificação das atividades determinadas pelo mercado. A “nova diplomacia” se identificará, antes, com uma diplomacia “de negócios”. A disputa entre os Estados não incidirá mais sobre o território, mas sobre a integração vantajosa dos Estados no mercado mundial. A “prosperidade” econômica dos países, no campo da consolidação das indústrias, dos setores de serviços e dos setores financeiros no mercado mundial, tornou-se, de acordo com a visão neoliberal, sinônimo de “paz social”.

Em nossas sociedades, os indivíduos, grupos ou classes “que detêm o poder estrutural escolhem, portanto, os valores do sistema e, ao mesmo tempo, o tipo de resultados desejáveis para este”. Susan Strange é mais explícita, afirmando que, para controlar a “estrutura de poder”, é preciso ser “capaz **de determinar as escolhas dos outros, sem exercer pressão sobre nenhum deles. Essas chaves [no controle do poder] são quatro:** o controle sobre a segurança, o controle sobre a produção, o

²⁷ GAUDIN, Jean-Pierre. La gouvernance moderne, hier et aujourd’hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p. 57, mars 1998, 1.

²⁸ STOCKER, Gerry. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, p. 20, mars 1998.

controle sobre o crédito, e o controle sobre o conhecimento, as crenças e as ideias”.²⁹ Os Estados não concentram mais, como antigamente, o monopólio legal da autoridade sobre a sociedade; por conseguinte, não se pode mais explicar as relações internacionais pelo princípio de que são os governos, em nome dos interesses gerais, que tomam as decisões. O Estado abdica progressivamente de seu poder de decidir e, desse modo, privatiza o espaço público, onde se concentra o poder de ingerência dos diferentes atores sociais. Segundo Susan George, “a grande mudança, com a globalização atual, é que as multinacionais e os mercados financeiros atingiram um poder sem precedentes, poder não somente econômico, mas também político”.³⁰

As transformações do papel do Estado e as novas funções atribuídas aos diferentes agentes econômicos aprofundam-se justamente durante o período em que os blocos econômicos tornam manifestas as regras para a criação do livre mercado.

Percebe-se uma tendência crescente entre os intelectuais e os políticos, frequentemente divulgada pelos diferentes meios de comunicação, de tentar dissociar a economia e a política. Essa dissociação só é possível graças ao enfraquecimento do poder de decisão do Estado. Há, na verdade, toda uma série de esferas de decisões que anteriormente pertenciam ao espaço público e que foram privatizadas. Essa fragmentação ou dispersão do poder de representação e de decisão da sociedade civil não corresponde necessariamente a um fortalecimento da democratização do Estado e da sociedade. O exemplo mais surpreendente dessa falta de representação democrática nos países em desenvolvimento é, sem dúvida, o poder de persuasão da mídia. Tal poder pode ser qualificado de Estado dentro do Estado. Nesse contexto de ausência de um espaço público de elaboração de um pensamento crítico, as regras do mercado parecem o resultado natural das relações sociais, oriundas da vontade manifesta de todos os atores.

Para compreender melhor o sentido dessas mudanças, que se intensificarão ao longo dos anos oitenta, denominadas neoliberalismo por vários autores,³¹ consideraremos em nossa análise a reflexão desenvolvida por François Chesnais. Este

²⁹ STORY, Jonathan, op. cit., p. 23.

³⁰ GEORGE, Susan, WOLF, Martin, *La Mondialisation libérale*, op. cit., p. 24.

³¹ Atilio BORON, David HARVEY, François CHESNAIS, Michel AGLIETTA, Noam CHOMSKY, Peter GOWAN, Samir AMIN, Susan GEORGE, Theotonio dos SANTOS.

autor ressalta que, para entender melhor os recentes “movimentos” do capitalismo mundial, o papel desempenhado pela esfera financeira precisa ser analisado. Ele nos convida a refletir sobre o sentido da globalização, salientando que mais de um terço do comércio mundial está circunscrito a um “sistema de troca” estabelecido entre os grupos industriais multinacionais.³² Chesnais transcreveu uma entrevista acerca da globalização concedida pelo patrão de um importante grupo europeu. Para este, ela é “para seu grupo, a liberdade de implantar-se onde quiser, quando quiser, para produzir o que quiser, abastecendo-se e vendendo onde quiser, e submetendo-se o mínimo possível a restrições em matéria de direito do trabalho e de convenções sociais”.³³

As imagens que marcam o final do século XX são as de um mundo em permanente transformação, que assume uma dinâmica quase independente da ação consciente dos diferentes atores sociais. Vivemos em uma época em que as classes dominantes e os governos defendem a ideia de que o desenvolvimento da ciência e da técnica e as modificações nos processos de organização do trabalho inauguram um novo ciclo de desenvolvimento e de progresso social. Nesse contexto, certos autores levantam a hipótese do fim das lutas sociais radicais:

A ordem reina por toda parte. O que representou o objetivo principal da ação política na Europa desde a primeira crise da modernidade do final do século XIX (Wagner, 1996) – foi a construção de uma ordem política na qual a economia capitalista pudesse progredir sem encontrar resistências grandes demais nem provocar violências em demasia – parece ter sido, enfim, alcançado. E isso sem precisar compor com classes sociais representadas no nível político, como acontecera com a solução negociada entre o fim dos anos 30 e o início dos anos 50.³⁴

Para compreender melhor esse processo, seria preciso reconsiderar as mudanças provocadas pela “crise” do fordismo. No regime de acumulação capitalista fordista, havia um elo estreito entre as relações estabelecidas no processo de produção e o ciclo de acumulação do capital. As relações de produção idealizadas por Henri Ford fundam-se não somente na produção de massa, mas também no “consumo de massa”. Segundo Aglietta:

No regime de crescimento denominado fordista, essa relação crucial entre as necessidades dos empregados e a acumulação do capital passava pela

³² CHESNAIS, François, *La mondialisation du capital*, Nouv. Ed. Actualisée, Paris, Syros, 1997. (Alternatives économiques), p. 22.

³³ CHESNAIS, François, op. cit., p. 22.

³⁴ BOLTANSKI, Luc, CHAIPELO, Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 242.

regularidade da renda e pela formação de uma poupança para adquirir os bens duráveis, sobretudo a moradia. Seu vínculo com a produtividade foi um eixo do crescimento intensivo.³⁵

A produtividade no regime de acumulação fordista era sustentada pela “regulação da renda”, e a poupança era destinada a um consumo futuro dos bens duráveis, sobretudo de moradia. Era principalmente na esfera da produção que se efetuavam a reprodução e a acumulação do capital. Segundo Aglietta, há uma importante mudança na destinação dada à poupança “com a institucionalização da poupança financeira”. A participação de um setor dos empregados como acionistas das empresas ocorrerá, nos países desenvolvidos, paralelamente ao enfraquecimento progressivo do Estado-providência e ao aumento das incertezas suscitadas em relação ao futuro. Nesse contexto, a poupança não se destina mais ao investimento direto na produção. Os salários dos trabalhadores da indústria não se associam mais ao crescimento da produtividade do trabalho.

O Estado-providência e o processo taylorista-fordista de organização da produção e do trabalho não têm capacidade para atenuar os conflitos. Durante o período do pós-guerra, a base do processo de acumulação do capital era a exploração intensiva da força de trabalho. As conquistas na legislação social foram o resultado da luta cotidiana dos sindicatos de empregados por melhores condições de vida e de trabalho. Outro fator teve uma importante influência nessa dinâmica de uma luta social capaz de obter conquistas garantidas pela lei: o período da Guerra Fria, em um cenário internacional marcado pela bipolaridade. Por outro lado, o pós-fordismo e os ganhos de produtividade engendrados pelos avanços tecnológicos permitem aos industriais impor ritmos mais acelerados sem apelar para os sindicatos, dado que não são mais os homens que são mobilizados.

A greve era a arma mais importante do movimento de resistência dos trabalhadores e sua eficácia resultava de seu grau de organização, mas também de uma situação, em um ciclo de crescimento do capitalismo, de emprego quase total. Para compreender melhor essa conjuntura, somos levados a considerar as mudanças que ocorreram nos anos oitenta na composição orgânica do capital. Os investimentos feitos

³⁵ AGLIETTA, Michel, “Du capitalisme fordiste au capitalisme patrimonial”, entrevista com Jacques Bass e Florence Lugnier à *Revue de la CFDT*. Republicado em *Problèmes économiques*, n. 2724, 15 août 2001, p. 5.

na composição técnica do capital vão modificar radicalmente sua composição orgânica e criar a possibilidade de o capitalismo produzir um novo ciclo de acumulação; nesse novo ciclo, ainda sustentado pela exploração do trabalho humano, não se trata de explorar em extensão, mas de explorar em profundidade o que se efetua nos setores de ponta de economia. A intensificação do processo de trabalho é obtida pelo aumento de sua produtividade graças às novas tecnologias e à reorganização geoeconômica da indústria. Indiscutivelmente, há uma mudança na composição técnica do capital, provocada pela informática, pela robótica, pelos novos materiais e pela reestruturação do sistema produtivo. Essas modificações permitirão ao capitalismo levar ao extremo a proposta de Taylor, que prega que o sistema produtivo capitalista deve apropriar-se dos melhores gestos dos trabalhadores, enquanto tenta criar as condições que tornem possível uma maior autonomização do processo de organização do trabalho. Na realidade, nas novas bases de acumulação capitalista, há uma apropriação de uma parte do processo de especialização ou divisão do trabalho. Desse modo, produz-se uma importante mudança do perfil dos trabalhadores, ou seja, o trabalhador será menos especializado e, conseqüentemente, mais generalista.

As implicações dessa modificação na organização da produção vão alterar a hierarquia profissional dentro das empresas. Durante o período fordista, o sinal de distinção entre os trabalhadores era a competência. Para subir na hierarquia da organização do processo de trabalho, os indivíduos precisavam dominar as diferentes habilidades em seus setores da cadeia produtiva. Essas referências foram determinadas pelas relações de trabalho estabelecidas entre os trabalhadores nas empresas e eram consideradas pelos patrões no momento de compor a hierarquia funcional. A partir do momento em que é possível aumentar a produtividade e, ao mesmo tempo, reduzir progressiva e consideravelmente a quantidade de postos de trabalho, estão criadas as condições políticas para que o capital retome a iniciativa de reduzir as conquistas sociais dos trabalhadores. Um exemplo da complexidade das mudanças ocorridas nas relações de trabalho é fornecido pelas análises das transformações provocadas na Peugeot com a construção da nova fábrica da cidade de Sochaux.

Não se pode estudar o que se passa nas oficinas da fábrica de Sochaux e a maneira como a direção introduz inovações técnicas e organizacionais múltiplas sem evocar dois pontos. Primeiramente, a lógica segundo a qual essa direção considera a transferência de certos 'serviços' ou de certas unidades. Em seguida, o tipo de recrutamento que praticam essas novas

empresas, geralmente de pequeno porte e construídas a partir de 1992-1993 perto de Sochaux (25 ou 30 quilômetros), e a maneira como elas administram a mão-de-obra, principalmente as relações entre diferentes gerações com qualidades sociais bem diferentes.³⁶

A transferência da fábrica de Sochaux provocou mudanças nas relações de poder na empresa, e pode-se verificar a extensão dessas transformações graças à riqueza e à profundidade da pesquisa realizada por Stéphane e Pialoux. A decisão tomada pela direção da empresa de não transferir os trabalhadores da antiga para a nova fábrica é uma tentativa de mudar o perfil da força de trabalho a fim de suprimir laços de solidariedade que a caracterizam.

O que desaparece assim com o enfraquecimento dos profissionais não é apenas um saber operário, uma tradição do ofício (uma linguagem, gestos, atitudes...), que se transmitiam entre as gerações, mas também uma “figura” operária que tinha prestígio, com a qual era possível se identificar.³⁷

A geração dos filhos dos operários é integrada nas oficinas de Sochaux em funções e com objetivos diferentes de seus pais.

A chegada na fábrica de novas categorias: os ‘bacs profissionais’ e sobretudo os ‘BTS’³⁸. De fato, muitos jovens técnicos foram contratados durante a modernização. O trabalho em Sochaux é, com frequência, seu primeiro emprego, que eles convertem dois ou três anos mais tarde em pequenas e médias empresas. Eles são, portanto, muito ‘disponíveis’, não têm pressa, fazem seu trabalho com uma espécie de entusiasmo de principiantes, apaixonados que são por automóveis.³⁹

É evidente que não podemos ignorar a extrema complexidade e fragmentação do processo de trabalho provocadas pela expansão vertiginosa do setor de serviços nos anos oitenta. O fato de os trabalhadores desse setor, no exercício de suas atividades, estabelecerem na maior parte dos casos uma relação direta com os clientes das empresas atrapalha sua percepção das relações de dominação e de exploração. A posição defendida por François Chesnais revela-nos que:

Não é a “revolução tecnológica” que está em questão, mas os motores da acumulação. Nesse caso, a questão não é a do “fim do trabalho”, mas a dos fundamentos sociais e políticos de um sistema que não cria e não distribui

³⁶ STEPHANE, Beaud ; PIALOUX, Michel, *Retour sur la condition d'ouvrière*. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard, Paris, Fayard, 1999, p. 98.

³⁷ Ibidem, p. 126.

³⁸ *Bac*, abreviação de *baccalauréat*, refere-se aqui ao diploma de ensino secundário profissionalizante. BTS é um diploma técnico superior, equivalente a dois anos de ensino universitário.

³⁹ STEPHANE, Beaud ; PIALOUX, Michel, op. cit., p. 128.

mais riqueza de um modo que permita o atendimento das necessidades elementares de milhões de pessoas, até mesmo de dezenas de milhões.⁴⁰

Em geral, as características da globalização definidas por seus defensores são bastante positivas. Correspondem, entre outras, à ideia da existência de um Estado democrático, da liberdade de escolha dos cidadãos, da possibilidade de atenuar “rapidamente” as diferenças econômicas e sociais existentes entre os países desenvolvidos e os países do Terceiro Mundo.⁴¹ Esta última característica da globalização, em nome de uma certa racionalidade produtivista, tenta legitimar os blocos econômicos.

Vamos tentar confrontar essa afirmação com a realidade do MERCOSUL, a fim de verificar se os Investimentos Externos Diretos (IED) produziram o desenvolvimento econômico, político e social dos países que compõem esse bloco. Na verdade, a globalização se constrói a partir da “desregulamentação financeira – tanto em matéria de determinação das taxas de câmbio das moedas e das taxas de juros quanto em termos de reconstrução de um poderoso capital rentista”. De acordo com Chesnais, a globalização é “um *modo específico de acumulação*”; para ele, é esse “modo de acumulação – que definimos como ‘globalizado com dominância financeira’ e cujo centro é representado pelos Estados Unidos – que forma a substância da ordem liberal mundial atual”.⁴² A ação do poder financeiro e industrial tem como principal objetivo enfrentar os limites impostos pelo Estado para reduzir suas restrições e impor a regulação da economia por meio da livre troca regulada pela “lei” do mercado. Chesnais define o capital financeiro “como fração do capital que se valoriza conservando a forma de dinheiro”.⁴³ O artigo citado por Chesnais, escrito pelo redator da edição internacional do *Financial Times* e republicado no *Le Monde Diplomatique* de junho de 1997, ilustra bem como o discurso dominante condena os países que gostariam de deixar a globalização. O autor do artigo afirma que haveria um “preço a pagar” por essa recusa dos princípios do neoliberalismo:

É possível deixar a globalização, mas o preço a pagar não é unicamente econômico. Ele é também político, pois a pretensão de contê-la leva a uma inevitável extensão dos poderes do Estado e à perda da liberdade individual. Ela passa pela repressão dos desejos naturais dos indivíduos e por um

⁴⁰ CHENAIS, François, op. cit., p. 19.

⁴¹ Ibidem, p. 22.

⁴² CHENAIS, François, op. cit., p. 23.

⁴³ Ibidem, p. 31.

emaranhado cada vez mais denso de regulamentação, de legislação, de criminalização da atividade econômica natural e de politização das decisões cotidianas.⁴⁴

A condição indispensável para a integração do mercado financeiro mundial foi influenciada pela decisão tomada pelos diferentes governos – a partir de uma proposta dos Estados Unidos aprovada pelo GATT – de abertura dos mercados nacionais por meio da liberalização e desregulamentação.

O tratado de Marrakesch que, em 1993, fechou as negociações da Rodada do Uruguai e instituiu a OMC, veio aperfeiçoar o arsenal dos instrumentos internacionais (isto é, das regras jurídicas) e, ao mesmo tempo, dar à sua implantação um caráter restritivo que eles não tinham no âmbito do GATT. Esse arsenal permite que instâncias onipotentes, estatuidando em último recurso, imponham em princípio a todos os países, mas essencialmente àqueles que não têm absolutamente os meios políticos para se defender, a liberalização comercial total, a desregulamentação total dos serviços públicos, assim como o desmantelamento das raras leis sociais ambientais, acusadas de entravar a liberdade de investimento e de comércio.⁴⁵

A intensificação do mercado financeiro em diferentes continentes, cuja atividade se tornou viável graças à capacidade do sistema para transmitir os dados em tempo real, produziu uma situação que provocaria uma reviravolta no regime de acumulação de capital. Evidentemente, a indiscutível hegemonia do setor financeiro não pode ser entendida como o divórcio das finanças com as indústrias. A indústria tem um interesse cada vez maior na existência de um mercado internacional integrado e na constituição de blocos econômicos que ofereçam vantagens para racionalizar e reestruturar sua produção. Em sua escolha, os grupos industriais levam em consideração, para desenvolver as estratégias de concorrência intragrupos e estabelecer as características dos produtos que serão comercializados, as especificidades continentais e, às vezes, locais.

Os grupos apreciam as diferenças nacionais e sabem explorá-las em seu proveito. Mesmo em atividades em que é grande a convergência dos modos de produção e de comercialização, nem todos os grupos industriais adotam o modelo de gestão “global” preconizado por T. Levitt, que consiste em vender o mesmo produto, da mesma maneira, no mundo inteiro.⁴⁶

Diante da incorporação permanente de novas tecnologias, o capital industrial precisará de uma ampliação do mercado, porque também as outras empresas do ramo

⁴⁴ Ibidem, p. 26-7.

⁴⁵ Ibidem, p. 37-8.

⁴⁶ CHENAIS, François, op. cit., p.30

adotarão rapidamente essas inovações. Em virtude da rapidez de difusão das inovações tecnológicas e de sua generalização em todo o setor produtivo, o capital aplicado deverá completar seu ciclo e retornar o mais depressa possível aos investidores. Nesse contexto, a abertura das fronteiras nacionais também se tornaria uma exigência da racionalidade do novo sistema de acumulação. As condições para obter o retorno dos investimentos aplicados na pesquisa científica para a concepção de novos produtos não podem ser criadas senão pela abertura das fronteiras. A rapidez das inovações tecnológicas no processo de produção das mercadorias exige uma ampliação do mercado.

O movimento de internacionalização crescente das finanças e, de modo mais restrito, da produção e da comercialização dos produtos e serviços, convive com as empresas transnacionais, fortemente apoiadas em “um Estado firme, que busca as potencialidades de um sistema tecnológico nacional”.⁴⁷ É evidente que essa característica é uma particularidade das empresas dos países desenvolvidos. O outro elemento com raízes igualmente nacionais são os “fundos de pensão e as sociedades de aplicação financeira (os *Mutuel Fundus*)”.⁴⁸

Os debates nos países da América Latina, desde os anos 30, consideraram a possibilidade de superar as diferenças sociais e o atraso econômico através do desenvolvimento orientado dos países de dentro para fora. As elaborações teóricas em torno desses temas são conhecidas como modelos nacionais “desenvolvimentistas”.

Quando há um aumento das trocas internacionais associado à intensificação dos Investimentos Diretos Externos (IDE), os governos dos Estados nacionais, apoiados pelos organismos internacionais criados depois da Segunda Guerra Mundial para homogeneizar e disciplinar o conjunto das economias capitalistas nacionais, começam a divulgar as análises que mostram aos países do Terceiro Mundo como queimar as etapas de desenvolvimento.

⁴⁷ Ibidem, p. 30.

⁴⁸ Os *Mutuel Fundus* Fundus são o equivalente, na França, dos Organismos de Aplicação Coletiva em Valores Mobiliários (OPCVM). Ibidem, p. 30.

Para os países terceiro-mundistas, o modelo de desenvolvimento a ser seguido até os anos oitenta era o dos Estados desenvolvidos. Durante esse período, podíamos identificar as grandes potências não só pela diversificação de suas capacidades produtivas, mas também pela extensão de seu mercado interno, em geral mais fechado aos produtos importados. Com o advento do neoliberalismo, o poder dos Estados se enfraquece na medida em que se consolidam as leis do livre mercado. Consequentemente, os modelos de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo não serão mais exclusivamente os Estados desenvolvidos. Essa nova realidade força os países em desenvolvimento a buscar, nas mesmas condições que os países ricos, um lugar no mercado internacional, única via possível para superar sua condição de subdesenvolvimento.

Após quase duas décadas da criação do MERCOSUL, temos todos os elementos para fazer um balanço da experiência da criação do bloco econômico e da abertura, ainda restrita, dos mercados dos quatro países que compõem o bloco.

1.1 – O Investimento Direto Externo (IDE)

Uma das principais características do modelo de expansão e de acumulação do capital, desde os anos oitenta, é a presença cada vez mais marcante do Investimento Direto Externo.⁴⁹ Encontramos em Chesnais uma clara definição do IDE:

Os fluxos diretos de investimento, seja qual for sua destinação, representam a soma dos seguintes elementos: - aportes líquidos em capital concedidos pelo investidor direto sobre a forma de compra de ações ou de partes, de aumento de capital ou criação de empresas; - empréstimos líquidos, inclusive os empréstimos a curto prazo e avanços consentidos pela matriz à sua filial; - lucros não distribuídos (reinvestidos).⁵⁰

A tendência à internacionalização do mercado mundial alimentou nos países do Terceiro Mundo a ideia de que, apesar das resistências históricas ao processo de colonização, o desenvolvimento finalmente se estenderia a todos os países. A ideia do

⁴⁹ O FMI adotou em 1977 um conceito de Investimento Externo Direto e a OCDE o adotou para coletar e analisar os dados. Ele “designa um investimento que visa a adquirir um interesse duradouro em uma empresa explorada em um país diferente daquele do investidor, sendo o objetivo deste último influenciar efetivamente a gestão da empresa em questão”. L. Batsch (1993). CHESNAIS, François, op. cit., p. 76.

⁵⁰ CHENNAIS, François, op. cit., p. 78.

mundo globalizado era considerada como a promessa de reduzir as diferenças econômicas e sociais existentes entre o Norte e o Sul e, mais particularmente, entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. O modelo de democracia instituído nos países desenvolvidos sempre foi apresentado como o único caminho possível para a criação das condições políticas necessárias à recuperação do atraso histórico. Essas condições devem estar associadas a toda uma série de medidas prescritas pelo FMI, Banco Mundial, GATT e depois OMC, entre outros organismos.

Malgrado as expectativas criadas nos países do Terceiro Mundo pela transferência do capital devido ao Investimento Direto Externo, uma outra configuração do mercado mundial está em andamento. Uma parcela significativa desses investimentos obedece a uma lógica mais imediata de retorno do capital em função das aplicações dos fundos de pensão e de sociedades de aplicação financeira. Na verdade, “a seletividade dos investimentos, sua forte tendência a aglomerar-se em torno de locais privilegiados – principalmente as cidades globais –, assim como os efeitos desse movimento sobre o emprego e sobre a distribuição da renda, originam processos cumulativos autorreforçadores”.⁵¹

As esperanças desencadeadas pela globalização do capital em relação à possibilidade de modernização das economias correram o mundo, mas a situação real da maioria dos países do Terceiro Mundo permanece praticamente a mesma. A “lógica seletiva” que preside à escolha das destinações do IDE revela uma preferência maior pelos países da OCDE. Todavia, IDEs foram efetuados em certos países não-desenvolvidos, principalmente na América Latina, no Brasil, Argentina e México.

Esses investimentos nos países subdesenvolvidos obedecem a uma realidade muito complexa, que deverá ser considerada na análise de seu sentido. Em geral, os investimentos feitos pelas empresas fora do mercado composto pelo eixo formado pelos Estados Unidos, Europa e Japão são determinados, entre outros, pelas dimensões do mercado do país e da região, pela qualidade e custo da força de trabalho, pela estabilidade política e pela fragilidade da legislação social. Esse darwinismo social é explicitado com toda clareza por Chesnais, que adverte:

⁵¹ CHENAIS, François, op. cit., p. 30.

Os países que ficaram completamente à margem da retomada do IDE não se apresentam mais somente como países subordinados, reservas de matérias-primas, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e da troca desigual, como na época “clássica” do imperialismo: são países que não apresentam praticamente mais interesse, nem econômico nem estratégico (fim da Guerra Fria), para os países e empresas situados no coração do oligopólio mundial. São fardos puros e simples, os “ângulos mortos do sistema-mundo”.⁵²

A esse respeito, podemos constatar que, desde os anos oitenta, a maioria dos investimentos diretos externos fora do eixo Estados Unidos, Europa e Japão, está concentrada em alguns países subdesenvolvidos, considerados pelos organismos internacionais como países emergentes. Nessa medida, esses investimentos seletivos não podem intervir na situação econômica e social do conjunto dos países subdesenvolvidos. Os países-alvo dos investimentos diretos externos no Terceiro Mundo atravessam crises frequentes, e a grande maioria atinge um grau de endividamento externo incompatível com suas capacidades de honrar suas dívidas e de poder, ao mesmo tempo, promover internamente seu desenvolvimento social.

A Argentina é um exemplo típico dessa situação, pois seus governos foram os primeiros parceiros do MERCOSUL a tomarem todas as medidas para abrir o mercado e privatizar a economia. Desse modo, a Argentina contraiu, conforme dados de outubro de 2001, uma dívida externa de 132 bilhões de dólares⁵³, ao passo que a maioria de seus ramos industriais apresenta atraso tecnológico em relação a seus concorrentes internacionais. O preço atualmente pago pela Argentina por ter seguido orientações econômicas propostas pelos organismos internacionais, em particular o FMI, que prescreveu as principais delas desde 1990, é excessivamente pesado para a população.

A grande dívida contraída por esse país para poder “integrar-se ao mercado mundial” tem como resultado mais imediato a restrição de suas atividades econômicas e o aumento da exclusão social. Porém os governos locais não são vítimas passivas desse processo. Foram e são os agentes ativos dessa integração por meio da privatização, da abertura de seus mercados e da promoção da associação do capital interno ao capital externo. A recessão econômica na Argentina teve um custo social muito alto: os dados estatísticos de outubro de 2001, momento agudo da crise enfrentada por aquele país,

⁵² CHENAIS, François, op. cit., p. 38.

⁵³ Jornal Folha de São Paulo On-line, 20/12/2001, “Saiba o que pode acontecer com a Argentina após a saída de Cavallo”. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/folha/>>. Acesso em: dez. 2001.

registraram taxas de desemprego de mais de 18,3% em relação à população economicamente ativa, indicando que a pobreza afetou 31,5% da população e que sessenta e um mil profissionais com curso superior estavam também desempregados.⁵⁴

A maioria dos investimentos diretos externos na América Latina, no início dos anos noventa, era efetuada na Argentina, no Brasil e no México, sendo uma parcela significativa destinada à privatização dos serviços públicos. Após 10 anos de paridade entre o peso argentino e o dólar americano, com os quatro últimos anos marcados por uma profunda recessão econômica, a Argentina foi obrigada a desvalorizar sua moeda em 29%, em 07 de janeiro de 2002. Nessa conjuntura, as empresas estrangeiras – em sua maioria, alemãs, francesas e espanholas –, que investiram a partir dos anos oitenta principalmente no setor de serviços, tentaram convencer o governo argentino a manter o preço das tarifas públicas em dólar. Em resposta, o presidente Eduardo Duhalde, eleito pelo Congresso Nacional, informou o primeiro-ministro espanhol José Maria Aznar “que é impossível pedir aos cidadãos que paguem os serviços em dólar já que uma desvalorização da moeda produzirá uma diminuição significativa dos salários. Você sabia que as tarifas aqui são o dobro das tarifas na Espanha?”⁵⁵

As aplicações do IDE no setor de serviços dos países do Terceiro Mundo não são tão restritas. Uma parcela considerável do IDE foi direcionada para os processos de privatização do sistema financeiro (privatização e internacionalização). Os bancos são os primeiros setores econômicos desses países a se integrarem à economia mundial.

O aumento do consumo dos serviços outrora considerados essenciais e subsidiados em grande parte pelo Estado é notório, mesmo nos países em que a maioria da população tem baixa renda. Nesse contexto, as novas tecnologias permitiram certa generalização das ofertas de serviços, cujo setor aumentou de fato sua participação no produto interno bruto dos países subdesenvolvidos. Os telefones celulares são o exemplo mais evidente disso. A privatização do setor de serviços teve como consequência a elevação do preço das tarifas, mas também o aumento da oferta. No Rio Grande do Sul, o governo aumentou as tarifas em 2000% e investiu uma importante

⁵⁴ *Jornal Folha de São Paulo On-line*, 20/12/2001, “Caos reflete queda de indicadores sociais”. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/foiha/>>. Acesso em: 21 dez. 2001.

⁵⁵ *Jornal do Brasil On-line*, 07/12/2001, “Diálogo com estrangeiros”. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/>>. Acesso em: 08 dez. 2001.

soma de dinheiro público na recuperação de sua empresa de telefonia antes de privatizá-la em 1997. A venda do setor de telefonia no Brasil não teve, na verdade, o sentido de uma abertura de mercado, mas, durante um período relativamente longo, correspondeu simplesmente à transferência do monopólio do setor público para o setor privado. A consequência mais marcante das privatizações foi o aumento, cada vez maior, da parcela do setor de serviços nas despesas domésticas. Na realidade, sempre há uma contradição entre o processo de internacionalização desse setor e as necessidades do conjunto dos cidadãos, que têm direito ao acesso a esses serviços outrora considerados essenciais, tais como a energia elétrica, a telefonia e a água potável.

Na verdade, há uma dupla natureza dos investimentos conforme o tipo de organização da produção industrial. A primeira se caracteriza pelos investimentos diretos cujos resultados são não somente a transferência de *know-how*, mas também de capital e de tecnologia para o setor produtivo dos países escolhidos pelas empresas multinacionais. A segunda aparece “sob as ‘novas formas de investimento’ (NPI), isto é, a atribuição de partes de capital em uma empresa sem investimento de capital em contrapartida a aportes de tecnologia, ou mesmo sob simples relações de terceirização internacional”.⁵⁶ Este modelo é adotado principalmente pelas indústrias de material esportivo e de vestuário. Elas exportam somente seu *know-how*, aumentando ao mesmo tempo sua capacidade de produção a um preço reduzido, pois aproveitam a falta de uma verdadeira legislação social e os baixos salários dos países do Terceiro Mundo.

Podemos levantar a hipótese de que os investimentos diretos externos, sob a forma de capital, não significam a transferência da pesquisa e do desenvolvimento (P&D) para os países do Terceiro Mundo. Consequentemente, esse novo modelo globalizado que pretende integrar o Norte e o Sul pode não representar uma alternativa para esses países. Alguns Estados da América do Sul, tais como a Argentina e o Brasil, conceberam e aplicaram, na conjuntura da Primeira e da Segunda Guerra Mundiais, processos de desenvolvimento para superar seu atraso econômico e social. Esses modelos de substituição das importações objetivavam estimular o desenvolvimento de dentro para fora, por meio de políticas econômicas elaboradas e aplicadas pelos Estados. A principal característica dessa política era a participação do Estado com um aporte

⁵⁶ CHESNAIS, François, op. cit., p. 40.

significativo de investimentos públicos em setores considerados essenciais na criação de condições propícias ao desenvolvimento e designados como setores de base (siderurgia, transporte, energia e comunicações).

Os defensores do pensamento liberal afirmam a superioridade do mercado em relação aos Estados, isto é, sua capacidade para promover o desenvolvimento da indústria e do setor de serviços. Essa ação sistemática contra o Estado-providência em um contexto de dificuldades reais de receitas criou as condições políticas que viriam enfraquecer o poder dos Estados para intervir na economia. Esse processo de esgotamento do poder de intervenção dos Estados deveria implicar a redução das iniciativas econômicas, políticas e materiais referentes ao investimento em P&D. Como controlam cada vez mais as pesquisas científicas e centralizam as decisões sobre a finalidade e a extensão de suas aplicações, os grandes grupos econômicos impossibilitam aos países do Terceiro Mundo a construção de condições internas capazes de acabar com as desigualdades sociais. Primeiramente, a maioria dos países do Terceiro Mundo não está integrada ao mercado mundial: “E.M. Mouhoud (1993) emprega o termo ‘desconexão forçada’ para caracterizar essa marginalização de partes inteiras de continentes do sistema de trocas.”⁵⁷ Os países integrados à globalização pelo meio do mercado de trocas de mercadorias e de serviços não colheram os frutos prometidos pela liberalização e pela desregulamentação dos mercados. Na verdade, não houve “uma trajetória de crescimento sustentado”⁵⁸ da economia mundial. A integração subalterna dessas economias à lógica do processo de acumulação, principalmente sobre a base do capital rentista, produziu ajustes internos que frustram a perspectiva de futuro.

1.2 – A formação dos blocos econômicos e a possibilidade de constituição de um poder supranacional

O estudo da formação dos blocos econômicos nos fornecerá elementos para analisar a possibilidade de constituição de uma nova configuração econômica e política dos papéis desempenhados pelos Estados nacionais. A constituição dos blocos econômicos é, na verdade, um processo em andamento e os componentes de sua

⁵⁷ CHENAIS, François, op. cit., p. 39.

⁵⁸ “Entre 1984, e 1994, o comércio mundial cresceu 5% por ano, mas a taxa de crescimento da produção foi de apenas 2%.” Ibidem, p. 42.

complexidade ainda não são totalmente conhecidos. Indiscutivelmente, a experiência da UE é uma importante referência a ser considerada em um processo de análise do sentido político. A história da constituição da UE sempre foi levada em conta pelos países que constituíram blocos econômicos. Contudo, à medida que avança esse movimento de reestruturação dos mercados, revela-se sua fragilidade, principalmente no caso em que esses blocos não englobam um país ou um conjunto de países desenvolvidos que possuam um mercado interno forte capaz de se inserir de modo significativo no mercado mundial. Assim, as dificuldades enfrentadas pelos países que fazem parte do MERCOSUL são cada vez mais evidentes. Há fortes indícios de que todos os países da América Latina que abriram suas economias para se integrarem mais rapidamente à nova configuração do mercado mundial estão pagando um preço bastante alto, de modo que se pode colocar em dúvida a eficácia do IDE como meio de promover o desenvolvimento econômico e social. A fragilidade do atual modelo de desenvolvimento é evidente porque o principal argumento dado pelos governos do MERCOSUL para legitimar o fim do protecionismo econômico é precisamente a abertura dos mercados como solução para resolver seus graves problemas sociais.

Podemos classificar no mesmo grupo de países a Argentina, o Brasil e o México, deixando de lado suas particularidades; tais países estabelecem uma nova relação de dependência, que identificaremos provisoriamente como uma integração subalterna à economia globalizada. O custo para modernizar certos ramos de sua indústria, no setor de serviços, entre outros,⁵⁹ sobretudo a telefonia e a informática, foi uma série de desajustes sociais. No ano de 2005, o Brasil foi obrigado a destinar cerca de R\$ 139 bilhões para o pagamento dos serviços das dívidas – interna e externa –, mas, nesse mesmo ano, apenas R\$ 99 bilhões foram “gastos com a SOMA de todas estas áreas: Assistência Social, Agricultura, Segurança Pública, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Energia e Transporte”.⁶⁰

⁵⁹ “Enquanto os serviços representavam somente cerca de um quarto do estoque mundial total do IDE no início dos anos setenta, essa parte ficava, nos final dos anos oitenta, próxima da metade desse estoque. Em termos de fluxos, os serviços representavam na mesma época entre 55% e 60% do total dos fluxos anuais de investimento direto estrangeiro.” CHESNAIS, François, op. cit., p. 83.

⁶⁰ Coordenação da “Auditoria Cidadã da Dívida” – n. 14 – 14 de fevereiro de 2006, p. 2. Disponível em: <www.dívida-auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 1 jun. 2006.

Finalmente, talvez se deva questionar o caminho que os organismos internacionais e os governos dos países desenvolvidos apresentam como o único possível para reduzir as desigualdades nos países do Terceiro Mundo, o que favoreceria a busca de uma alternativa. A África, a América do Sul e a América Central são exemplos trágicos dos resultados da política de ocupação “civilizadora” efetuada pelas democracias ocidentais. Os elementos da realidade dos países terceiro-mundistas obrigam-nos a repensar a ideia, amplamente difundida, inclusive pelas comunidades científicas, de que existe apenas uma via para superar o atraso social. Não podemos mais tentar enquadrar a complexidade das diferentes realidades em um modelo único ideologicamente concebido.

Há certo mimetismo das instituições do MERCOSUL em relação àquelas da UE, mas essa similitude deve ser relativizada em sua forma e em seu conteúdo. O projeto que justificou a criação das instâncias que originaram a UE não pode ser desvinculado do contexto histórico criado pela Segunda Guerra Mundial. Naquele cenário, as relações internacionais foram marcadas pela política acordada pelos Estados Unidos, França, Reino Unido e URSS, acordo que originou o tratado de Yalta-Postdam. Esse tratado tinha o objetivo de dividir o mundo em zonas de influência. Com sua assinatura, institucionalizou-se a política da bipolarização entre os países alinhados à URSS e os países capitalistas, que orientaram suas políticas em torno dos interesses dos Estados Unidos. É evidente que, com a Europa destruída e dividida em duas, era preciso restabelecer um certo equilíbrio das forças diante da expansão da influência soviética e, ao mesmo tempo, criar as condições políticas e econômicas para consolidar os Estados Unidos como potência capitalista hegemônica. E isso tanto mais porque a experiência vivenciada pela URSS, a de uma economia burocrática planejada, não esgotara todas suas potencialidades. Era então necessário desenvolver um projeto europeu capaz de estabelecer uma cooperação política e econômica estreita entre os Estados. Todavia, seria necessário criar laços comunitários entre os países da Europa ocidental para anular qualquer possibilidade de desenvolvimento da indústria armamentista na Alemanha.

O MERCOSUL nasceu após o fim da Guerra Fria, quando as relações internacionais não mais se fundavam nessa bipolaridade, na época em que as empresas tomaram a iniciativa, com o aval dos governos, de reestruturar o processo de produção e de acumulação de capital. Essa reestruturação tinha o objetivo principal de participar da

ampliação do mercado mundial da força de trabalho e das mercadorias. A esse respeito, a queda do muro de Berlim e todas as implicações de ordem ideológica e política que esse acontecimento comporta, assim como a chamada crise do Estado-providência, criaram uma conjuntura favorável aos defensores de um Estado não-intervencionista. O fim da Guerra Fria criaria um ambiente político próprio a um certo enfraquecimento da ação belicosa atribuída aos Estados para defender suas fronteiras e territórios dos inimigos externos e internos. Chegamos hoje a uma situação histórica singular, na qual os princípios que marcaram as lutas sociais e que originaram novos direitos veem sua legitimidade contestada pelas classes dominantes.

O processo de privatização parcial do poder público tem a capacidade, ainda mais do que antes, de universalizar os interesses particulares. Com o processo atual de unificação do mercado mundial, passa a ser igualmente necessário enfraquecer o poder de intervenção dos Estados nacionais na economia e de regulação das relações de conflito. Este último aspecto é decisivo para a análise das condições sociais de existência dos trabalhadores em uma sociedade em que a garantia dos direitos sociais fundamentais é percebida pelo pensamento neoliberal como um entrave ao progresso.

1.3 – O capital financeiro

A globalização do capital industrial permite que apenas uma parcela muito restrita dos países terceiro-mundistas se integre ao mercado internacional. No mundo das finanças, a extensão do mercado é maior, e as barreiras à livre circulação são cada vez mais flexíveis. Esse enraizamento das finanças no mundo inteiro criou uma nova dinâmica nas atividades econômicas. Essa nova organização do processo produtivo, que se caracteriza por uma concepção da produção, distribuição e comercialização adaptada às realidades dos diferentes países e regiões, mas concebida de modo centralizado, desenvolve-se no contexto da globalização financeira. O movimento de fusão e de aquisição das atividades econômicas assumiu essa amplitude, a partir dos anos oitenta, graças à participação decisiva das instituições financeiras com o capital dinheiro.⁶¹ O capital de confiança na unificação do mercado mundial aumenta em virtude da ação

⁶¹ CHENAIS, François, op. cit., p. 48.

combinada do capital financeiro e do capital produtivo. O fortalecimento do ciclo de acumulação propiciado pela aplicação intensiva do capital dinheiro em escala planetária transforma, juntamente com o processo produtivo, os parâmetros de sua remuneração. As decisões referentes ao desencadeamento das atividades financeiras no mundo inteiro são tomadas pelos organismos internacionais a partir das propostas dos governos nacionais, em particular os Estados Unidos e o Reino Unido, principais centros financeiros mundiais. A uniformização internacional do mercado financeiro foi adotada pelos países membros do MERCOSUL. As medidas tomadas pelos governos locais referentes à abertura externa “são múltiplas: liberação dos fluxos de câmbio, abertura do mercado dos títulos públicos aos operadores estrangeiros, abertura da Bolsa às empresas estrangeiras, etc.”.⁶² A adoção desses princípios tornará possível o primado da rentabilidade financeira, que se tornará a referência maior em relação aos investimentos produtivos. A recessão econômica é frequentemente provocada pelos governos dos países do Terceiro Mundo através de dispositivos que impõem restrições ao crédito por meio do aumento das taxas de juros. Essas medidas tomadas pelos monetaristas com a intenção de reduzir o consumo para evitar o aumento da inflação levaram a uma grande concentração de renda. O crédito direto ao consumidor no Brasil custava, em janeiro de 2002, mais de 150% ao ano, e o governo pagava 19% ao ano por seus títulos, ao passo que a inflação de 2001 foi de 7%.

A globalização revelaria a existência de uma ação coordenada dos investidores institucionais que concentram cada vez mais o poder de influenciar as decisões tomadas pelos organismos internacionais. O aumento de sua participação no mercado financeiro mundial é diretamente proporcional ao enfraquecimento do papel político e econômico dos Estados-providência.

A globalização financeira “imperfeita” criou uma arena oferecendo às massas concentradas de capital-dinheiro, representadas por esses investidores institucionais, mas também pelos grandes bancos (cujo papel não deve ser subestimado), toda liberdade para se valorizar, mantendo um grau de liquidez muito elevado.⁶³

A participação dos Fundos de Pensão para garantir a mais alta rentabilidade e liquidez do capital-dinheiro levanta uma nova questão. Diferentemente do modelo

⁶² CHENAIS, François, op. cit., p. 51.

⁶³ Ibidem, p. 53.

fordista de acumulação, em que o processo de produção era diretamente alimentado pela poupança realizada pelos trabalhadores, a maior parte da poupança atual tem outra destinação. A contradição é latente e começa a produzir uma espécie de esquizofrenia, já que podemos ser simultaneamente os consumidores e os acionistas da empresa que fornece bens ou presta serviços.

Evidentemente, a partir do momento em que os Estados precisam recorrer cada vez mais à poupança captada pelas instituições privadas, vendendo no mercado títulos da dívida pública, eles dão um novo sentido à especulação financeira. A compra e a venda de títulos públicos, caracterizados pelo FMI como a “pedra angular dos mercados globalizados”, representam em 1994 “entre 37% e 38% do total dos ativos financeiros dos investidores institucionais”.⁶⁴ Os investidores institucionais vão aumentar e diversificar seu poder de influência sobre as decisões econômicas e políticas tomadas pelos governos nacionais, mas o “capital-dinheiro delinea um movimento de valorização aparentemente ‘autônomo’, por trás do qual se encontram, entretanto, mecanismos perfeitamente identificáveis de transferência de riquezas criadas na produção”.⁶⁵ Essa dependência quase diária do capital financeiro, mais clara nos países subdesenvolvidos, traduz-se pela necessidade de “negociarem” seu acesso às fontes de financiamento: os governos são obrigados a aplicar políticas economicamente restritivas, sobretudo em matéria orçamentária.

No entanto, o essencial não está nisso, mas no fato de que é no seio da esfera financeira que são determinados agora certos preços essenciais – sobretudo a taxa de juros a longo prazo, mas também a taxa de câmbio das moedas. É aí que se iniciam mecanismos cruciais de apropriação de riquezas e de distribuição da renda, nos países e entre os países.⁶⁶

Nos países subdesenvolvidos, os cidadãos não gozam do direito de decidir, pois não têm soberania. Nesses países, a perda do poder é evidente, pois os governos devem sempre submeter seus planos econômicos à aprovação dos organismos internacionais, mesmo que *in fine* seus conteúdos contrariem o programa que os elegeu. A crise argentina no início da atual década é expressão extrema da governança como sujeição

⁶⁴ A opção dos investidores pelos títulos públicos deve principalmente a três aspectos esses tipos de aplicação, que são “rendimentos estáveis, seguros e líquidos (a liquidez é assegurada pelos mercados secundários onde os títulos são permanentemente negociáveis).” CHENAIS, François, op. cit., p. 56.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 57.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 49.

da vontade da maioria dos cidadãos aos interesses dos credores internacionais⁶⁷. Na realidade, as tomadas de decisão passaram a ser circunscritas ao poder formalmente constituído, e o fato de os governos aceitarem desenvolver as políticas estabelecidas pelo FMI comprometeu-os, em nome da coerência, a não consultar os cidadãos. Os argumentos desenvolvidos pelas instituições e pelos indivíduos que defendem esse modelo de globalização consistem em afirmar que o único caminho graças ao qual os países do Terceiro Mundo podem superar seu atraso econômico e social reside em suas capacidades de atrair o IDE. Na verdade, esse postulado não corresponde à realidade, já que a maior parte dos investimentos permanece circunscrita aos países da OCDE. A segunda maneira de infirmar esse tipo de argumentos baseia-se na constatação de que a maioria dos países do Terceiro Mundo não se integrou ao mercado mundial nem em relação ao comércio de bens nem no que tange às tecnologias. Infelizmente, “subsiste uma correlação estreita entre a taxa de investimento e a taxa de poupança nacional de cada país (FELDSTEIN, 1995)”⁶⁸. Essa realidade revela a distância que nos separa de um modelo de globalização que integre ao mercado de produção e de consumo tanto os países que constituem os blocos econômicos quanto aqueles que não pertencem a esses blocos.

1.4 – As migrações

1.4.1 – As migrações na União Europeia

A livre circulação dos trabalhadores existe na Europa desde a assinatura do Tratado de Roma (1957).⁶⁹ Ela atendia então às necessidades que tinham os Estados

⁶⁷ O presidente da Argentina Eduardo Duhalde promulgou uma medida provisória que dispõe que, durante seis meses, a justiça de seu país não pode se pronunciar sobre a retenção do dinheiro da população desse país no sistema financeiro determinado, desde primeiro de dezembro de 2001, pelo poder executivo. A decisão é uma afronta ao poder judiciário, que havia qualificado de inconstitucional, três dias antes, a decisão do executivo. *Folha de São Paulo On-line*, 04/02/2002, “Governo suspende ações contra o “corralito” por decreto”. Disponível em: <<http://www.folha.uol.com.br/folha/>>. Acesso em: 5 fev. 2002.

⁶⁸ CHESNAIS, François, op. cit., p. 55.

⁶⁹ “Com o Tratado de Roma (1957), a mobilidade na Comunidade Econômica dos cidadãos dos Estados membros vai se distinguir daquela dos cidadãos dos Estados não-membros.” MATH, Antoine, RODIER Claire, “Union européenne – Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d’oeuvre” *Chronique Internationale de l’IRES n. 84*, septembre 2003, p. 167.

européus de lançar um processo de reestruturação econômica após a Segunda Guerra mundial.

Os trabalhadores gozam dessa liberdade desde a fundação da Comunidade Europeia em 1957. A livre circulação está inscrita no artigo 39 do tratado CE e implica:

o direito de procurar emprego em outro Estado membro,
o direito de trabalhar em outro Estado membro,
o direito de ali morar com esse fim,
o direito de ali se estabelecer,
o direito à igualdade de tratamento no que concerne ao acesso ao emprego, às condições de trabalho e a todas as outras vantagens que podem contribuir para facilitar a integração do trabalhador no Estado membro de acolhida.⁷⁰

Entretanto, a livre circulação das pessoas na União Europeia começou a tomar forma somente a partir de 1986.

É o Ato único europeu de 1986 que dá nascimento à noção de espaço comunitário sem fronteiras, mais tarde integrado ao Tratado de Maastricht. Trata-se então de livre circulação das “pessoas” e não mais apenas dos “trabalhadores”, o que implica estender o benefício da mobilidade para além dos trabalhadores e seus dependentes. Os estudantes universitários e os aposentados vão assim ser autorizados, em 1990, a exercer seu direito à liberdade de circulação e de estabelecimento. Todavia, esse direito não é incondicional, visto que os “não-ativos” devem comprovar recursos suficientes para beneficiar-se disso.⁷¹

A livre circulação das pessoas não acarreta, no entanto, a intensificação da circulação dos trabalhadores dentro do bloco. A existência das legislações citadas, que garantem a livre circulação dos trabalhadores, permaneceu insuficiente na UE. “Dos 370 milhões de pessoas que vivem na Europa, os membros comunitários que vivem em outro Estado que não o seu são aproximadamente 5 milhões – essa proporção quase não tem variado nos últimos vinte anos”.⁷² Esse número representa apenas 1,35% da população europeia total.

As principais razões que explicam essa imobilidade do trabalho são de diferentes naturezas:

Quais são os fatores que inibem a migração? O custo da viagem, o custo da procura de um emprego, a busca de moradia, mas também obstáculos naturais (uma ilha é menos acessível que um país continental) são fatores essenciais. Mas não explicam tudo. A grande maioria da população possui competências

⁷⁰ Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/employment_social/free_movement/index_fr.htm>. Acesso em: 04 maio 2006.

⁷¹ MATH, Antoine, RODIER Claire, *Chronique Internationale de l'IREES*, n. 84, septembre 2003, p. 168.

⁷² *Ibidem*, p. 167.

sociais que não se transferem facilmente, a começar pela prática de uma língua ou de um sistema de escrita, pela inserção em uma rede de relações ou de fidelidades locais, por um capital com poucas possibilidades de transferência para novos contextos, pela detenção de títulos puramente nacionais, pelo acúmulo de dívidas ou de “méritos” no mercado de trabalho nacional (antiguidade, pontos de aposentadoria...), ou no mercado local dos valores simbólicos (reputação, imagem identitária, orgulho nacional, etc.)⁷³.

Tampouco são significativos os deslocamentos dos trabalhadores dentro da França.

O mesmo fenômeno já é observado na escala mais reduzida das migrações internas: no máximo 1,6% da população residente na França muda de região no espaço de um ano, conforme os cálculos de B. Baccaïni (e 6% trocam de município). A mão-de-obra europeia é amplamente imóvel, principalmente nos meios populares.⁷⁴

Na Europa, a situação de imobilidade do trabalho também não mudou muito. O Mercado Comum, fundado em Maastricht em 1992, não estimulou a livre circulação dos trabalhadores da mesma forma que as mercadorias, os serviços e o capital. Se compararmos os dados relativos às migrações intra e extracomunitárias, constataremos que a circulação dos trabalhadores dentro do bloco (1,4% da população total) é menos significativa que as migrações extracomunitárias (3,4% da população total).⁷⁵

As migrações de trabalhadores extracomunitários para a UE resultam de políticas dos governos nacionais que visam a preencher a falta de mão-de-obra em certos setores da economia. “Os membros de outros Estados que residem no território europeu são cerca de 13 milhões – ou seja, aproximadamente 3,4% da população total –, em sensível progressão desde os anos oitenta”.⁷⁶ Apesar da expressividade desses dados, “não se deve esquecer que a migração internacional permanece, em escala mundial, um comportamento bastante minoritário: as estimativas mais recentes avaliam a parcela da população mundial que vive no exterior em somente 2,5%, ou seja, um em cada quarenta indivíduos (apud G. SIMON, 2002)”.⁷⁷

⁷³ HÉLAN, François, “Synthèse générale, Les recherches sur l’immigration et l’insertion : avancées, débats, perspectives”. In: *Immigration, marché du travail, intégration*, Seminário presidido por HÉLAN, François, Organizadores: AOUDAÏ, Maryse, RICHARD, Jean-Luc. Octobre 2002, p. 64 et 65.

⁷⁴ Ibidem, p. 64.

⁷⁵ MATH, Antoine; RODIER, Claire, op. cit., p. 167.

⁷⁶ Ibidem, p. 167.

⁷⁷ HÉLAN, François, Synthèse générale. “*Les recherches sur l’immigration et l’insertion : avancées, débats, perspectives*”, op. cit., p. 64.

Certos países da UE⁷⁸ – Espanha, Itália, Irlanda e Portugal – recebem grandes fluxos migratórios de trabalhadores extracomunitários, de modo que “o emprego estrangeiro progride nitidamente mais depressa do que o emprego total desde a retomada: o apelo à imigração de trabalho é logo impulsionado pela expansão da atividade, e essa imigração concorre para a reatividade da economia”.⁷⁹ Na maioria dos casos, os países recrutam os estrangeiros por tempo determinado, o que deixa esses trabalhadores em situação de grande vulnerabilidade. O tratamento que os Estados da UE dão aos trabalhadores estrangeiros revela sua falta de disposição para estender aos trabalhadores vindos de países externos os mesmos direitos de trabalho que os trabalhadores nacionais.

Essas carências dizem respeito a ocupações de natureza e de qualificação diversas: engenheiros, informatas, profissionais da saúde, pedreiros, etc. (OCDE, 2002). As reformas recentes ou em andamento de certas legislações nacionais vão ao encontro desse utilitarismo seletivo, subordinando a regularidade da estadia à permissão de trabalho (o que se transforma frequentemente em subordinação direta ao empregador): assim ocorre na Alemanha, na Espanha, na Itália. A transformação da permissão de estadia temporária em permanente passa a ser ela própria condicionada à continuidade de um trabalho regular durante vários anos. Mas a vulnerabilidade jurídica persistente dos migrantes não favorece sua integração concreta no seio do mercado de trabalho.⁸⁰

A imigração encorajada pelos Estados da UE⁸¹, para atenuar a falta de mão-de-obra em sua economia, originou uma nova situação. As imigrações passam por um novo critério seletivo. Se outrora certos nichos de empregos que requeriam um baixo nível de escolaridade eram reservados quase exclusivamente aos imigrantes, hoje se exige dos novos imigrantes um alto nível de instrução. Esses imigrantes diplomados, originários de países que não pertencem à UE, “concorrem” com os trabalhadores nacionais com qualificação equivalente, visto que são obrigados a assinar contratos precários e, portanto, vantajosos para as empresas. “A conjunção dessa nova mobilidade dos imigrantes e da inferioridade dos direitos aos quais eles podem ter acesso, em um país

⁷⁸ FAYOLLE, Jacky, “Migrations anciennes et nouvelles: les politiques et les acteurs à l’épreuve”, *Chronique Internationale de l’IRES*, n. 84, septembre 2003, p. 14.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ FAYOLLE, Jacky, art. cit., p. 19.

⁸¹ “Uma verdadeira comunitarização significa que cada país renuncie a mandar para os outros, mais ou menos regularmente, os imigrantes que não lhes convêm. Ela passa por um status coerente de residente das pessoas originárias de outros países na UE, que lhes garanta o direito à livre circulação, assegure a manutenção de seus direitos sociais e promova a igualdade dos direitos com os cidadãos comunitários.” FAYOLLE, Jacky, art. cit., p. 20-21.

ou outro, reforça de fato a pressão da concorrência sócio-fiscal entre Estados nacionais e concorre para uma desregulamentação insidiosa dos mercados de trabalho”.⁸²

Essa situação pode ser verificada no quadro n. 1⁸³, onde se constata, por exemplo, que de 1995 a 1999, 58% dos imigrantes na Dinamarca possuíam um diploma universitário, e 12% na Inglaterra, sendo que a média europeia é de 22%. Essa situação acarreta reações negativas dos trabalhadores europeus, que veem os imigrantes como uma concorrência indesejável.

Quadro 1 - Parcela dos imigrantes diplomados no total dos fluxos de imigrantes média anual: 1995-1999														
	AT	BE	DE	FR	LU	NL	UK	DK	ES	GR	IE	IT	PT	UE
Média anual 1995-1999	21%	27%	15%	44%	28%	31%	12%	58%	30%	22%	38%	32%	30%	22%

Para a UE, trata-se de uma média dos 12 países cujos dados são disponíveis. Dados não disponíveis: Suécia, Finlândia e Itália.

Fontes: LFS, nossos cálculos. Guia de leitura: na Áustria, no período de 1995-1999, 21% dos imigrantes são diplomados.

A situação da livre circulação dos trabalhadores na UE é paradoxal. “A falta de mobilidade do trabalho na Europa é frequentemente percebida como um obstáculo a um bom funcionamento da zona euro, porque impediria um equilíbrio fluido dos mercados”.⁸⁴ A União Europeia dispõe de prerrogativas institucionais que permitem manter esse “equilíbrio fluido dos mercados” graças à elaboração de uma verdadeira Carta Social. Porém, os Estados membros adotam uma estratégia mais vantajosa para as empresas, encorajando migrações extracomunitárias “mais móveis”, a menor custo para as empresas devido à precariedade dos contratos.

No período 1995-1999, 37% dos migrantes tinham, em média, contratos de trabalho temporários (quadro 4, p. 43, coluna a). Um grande número de contratos temporários é proposto aos imigrantes dos países periféricos, particularmente os do sul da Europa (Espanha, Portugal e,

⁸² FAYOLLE, Jacky, art. cit., p. 19.

⁸³ BAILLY, Franck, MOUHOUD, El Mouhoub, OUDINET, Joël, “Union européenne. Les nouvelles dynamiques migratoires: relance et complexification”, *Chronique Internationale de l'IREs*, n. 84, septembre 2003, p. 41.

⁸⁴ FAYOLLE, Jacky, art. cit., p. 26.

em menor medida, Grécia), assim como a Finlândia. Nos países centrais, os contratos são mais permanentes, salvo nos grandes países de acolhida (Reino Unido, França e Alemanha), onde grande parte dos trabalhadores imigrantes tem contratos de duração determinada.⁸⁵

Em relação ao conjunto da população assalariada dos países da UE, o quadro n.º 2⁸⁶ revela que os trabalhadores imigrantes são aqueles com o maior número de contratos de duração determinada. Na Inglaterra, o número de imigrantes com contrato temporário é cinco vezes maior do que o de trabalhadores nacionais com o mesmo tipo de contrato. Na França, essa diferença é menor. O número de trabalhadores imigrantes nessas condições é 2,7% mais elevado do que o dos trabalhadores franceses.

O exemplo mais marcante do processo de precarização das relações de trabalho é a Espanha, onde se constata um número significativo de trabalhadores com contrato temporário, quer sejam nacionais (32,7%) ou imigrantes não-europeus (49%).

Quadro 2 - Parcela (em%) dos contratos temporários no total contrato temporário + contrato permanente para o conjunto dos imigrantes e para o conjunto dos trabalhadores assalariados			
	(a) Média anual 1996-1999 para os imigrantes	(b) Conjunto da população assalariada 1999*	(c)= (a)/(b)
Áustria	14,3	7,5	1,9
Bélgica	17,8	10,3	1,7
Luxemburgo	5,4	3,4	1,6
Holanda	34,1	12,0	2,8
Alemanha	43,2	3,1	3,3
Finlândia	42,0	18,2	2,3
França	38,3	14,0	2,7
Reino Unido	34,3	6,8	5,0
Dinamarca	37,4	10,2	3,7
Espanha	49,0	32,7	1,5
Grécia	43,6	3,0	3,4
Irlanda	21,1	9,4	2,2
Portugal	56,8	18,6	3,1
Média do conjunto dos países	37,1		

*No caso da Grécia e da Irlanda, trata-se de 1998. Dados não disponíveis: Suécia e Itália. Fonte: coluna (a) LFS, nossos cálculos; coluna (b) Franco, 2000. Guia de leitura: no período de 1995-1999, na Áustria, 14,3% dos imigrantes em média têm um contrato de trabalho temporário. A coluna (c) indica que a parcela de imigrantes que trabalham com contratos temporários na Áustria é 1,9% maior que a parcela dos assalariados que trabalham com esse tipo de contrato.

⁸⁵ BAILLY, Franck, MOUHOUD, El Mouhoub, OUDINET, Joël, art. cit., p. 42.

⁸⁶ Ibidem, p. 43.

Em função da inexistência de uma política comunitária comum no campo das migrações, os Estados membros da UE responderam às demandas de seus mercados de trabalho por meio do estímulo às migrações extracomunitárias. A Comissão Europeia, inquieta com as consequências dessa política, começou a aplicar parcialmente, em 2000, a Resolução sobre o emprego da UE, de 1994. Essa Comissão começou a apoiar a criação de um “mecanismo que permita identificar a verdadeira *necessidade econômica*, ativando um sistema de *preferência europeia*”.⁸⁷

Contudo, os Estados membros não consideraram essa proposta, e as instâncias da UE não se dispuseram a aplicar políticas limitando as prerrogativas nacionais de recrutamento de trabalhadores extracomunitários. Nesses Estados, que decidem suas políticas migratórias, os interesses das empresas continuam a prevalecer.

O fracasso da UE em impor o critério da “preferência europeia” é evidente no quadro n.º 3⁸⁸. Nele se constata o peso significativo dos não-europeus no número total de imigrantes. Na Alemanha, na França e na Espanha, o número de imigrantes não-europeus é extremamente alto, representando, em 1999, 62% na Alemanha e 53% na Espanha. Na França, do número total de imigrantes (europeus e não-europeus), 93% vêm de outros países.

O quadro a seguir mostra uma situação de aparente perda de controle das instâncias da UE sobre as políticas migratórias, mas os atores cujo interesse é suprimir as conquistas sociais garantidas pelo Estado-providência estimulam a existência de uma dicotomia entre os direitos dos trabalhadores europeus e aqueles dos trabalhadores imigrantes. Essa situação entrava as negociações dos sindicatos e cria um ambiente propício para o aprofundamento do processo de desregulamentação das economias.

⁸⁷ MATH, Antoine, RODIER, Claire, “Union européenne. Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d’oeuvre”, *Chronique Internationale de l’IRES*, n. 84, septembre 2003, p. 180.

⁸⁸ BAILLY, Franck, MOUHOUD, El Mouhoub, OUDINET, Joël, art. cit., p. 47.

Quadro 3 - Decomposição dos fluxos de imigrantes em função de sua nacionalidade.

Tableau 3. Décomposition des flux d'immigrants en fonction de leur nationalité								
Pays		1985	1992	1995	1999	% ann. moyen	coef var	99/85
Belgique	UE	18 192	27 077	26 551	28 022	3,10 %	1,9	43 %
	Non-UE	19 350	27 973	26 587	29 762	43,10 %	3,5	43 %
	Nationaux	9 500	11 713	9 812	10 682	0,80 %	8,7	12 %
Danemark	UE	3 752	3 776	6 504	8 200	5,60 %	1,9	78 %
	Non-UE	16 449	17 708	32 641		1,80 %	14,3	24 %
	Nationaux	16 013	21 893	24 042		2,60 %	5,7	34 %
Allemagne	UE	85 242	120 311	177 200	135 268	3,30 %	3,4	46 %
	Non-UE	344 213	1 091 037	611 000	538 605	3,20 %	6,2	45 %
	Nationaux	82 653	290 850	290 000	200 150	6,30 %	7,7	88 %
Grèce	UE	9 694	3 700	4 748	3 500	-7,30 %	-3,1	-101 %
	Non-UE	17 587	11 236	16 111		0,00 %		-1 %
	Nationaux	6 448	17 197			6,80 %	5,7	54 %
Espagne	UE	2 687	4 484	5 571	32 104	17,70 %	2,2	248 %
	Non-UE	3 489	13 735	13 967	67 018	21,10 %	1,8	296 %
	Nationaux	13 927	20 663	16 554	28 243	5,10 %	5,4	71 %
France	UE	10 181	24 757	8 400	6 500	-3,20 %	-11,1	-45 %
	Non-UE	43 619	75 640		79 800	5,80 %	6,2	60 %
	Nationaux							
Irlande	UE		10 500	9 000	14 695	8,60 %	2,1	69 %
	Non-UE		4 600	4 600	6 905	9,60 %	3,4	77 %
	Nationaux		25 600	17 600	25 922	1,70 %	9,1	13 %
Italie	UE	6 739	7 209	11 317	15 000	5,70 %	3,4	32 %
	Non-UE	13 765	51 858	56 921	253 000	20,80 %	3	228 %
	Nationaux	61 679	54 849	28 472	27 000	-5,90 %	-2,7	-76 %
Luxembourg	UE	4 804	7 077	7 363	8 204	3,80 %	1,7	31 %
	Non-UE	855	2 768	2 227	3 572	10,20 %	1,7	114 %
	Nationaux	923	851	735	1 018	0,70 %	19	-7 %
Pays-Bas	UE	13 827	21 446	15 800	20 439	2,80 %	3,5	39 %
	Non-UE	32 339	61 576	53 200	57 926	4,20 %	3	58 %
	Nationaux	33 196	33 904	29 127	40 786	1,50 %	7,6	21 %
Autriche	UE			11 300	13 326	4,10 %	1,1	
	Non-UE				59 053	8,50 %	1,4	
	Nationaux				14 331	3,70 %	0,6	
Portugal	UE		1 534	2 495	4 568	15,10 %	2,1	
	Non-UE		12 046	2 530	9 908	34,10 %	2,2	
	Nationaux			17 000	15 200	-2,80 %	-7,6	
Finlande	UE	480	458	900	1 521	8,20 %	2,3	115 %
	Non-UE	2 110	9 892	6 500	6 416	7,90 %	3,7	111 %
	Nationaux	7 875	4 204	4 877	6 807	-1,00 %	-14	-15 %
Suède	UE	3 469	3 397	7 863	8 836	6,70 %	3,8	93 %
	Non-UE	24 420	36 137	28 216	25 737	0,40 %	87,4	5 %
	Nationaux	5 238	5 814	9 808	15 266	7,60 %	1,3	107 %
Royaume-Uni	UE	21 300	21 400	45 000	61 943	7,60 %	4,4	107 %
	Non-UE	101 300	95 000	109 200	176 560	4,00 %	3,9	56 %
	Nationaux	109 600	99 500	91 300	115 574	0,40 %	40,3	5 %
UE15	UE			342 007	364 125	5,50 %	1,3	58 %
	Non-UE				1 068 058	9,00 %	10,1	10,1
	Nationaux					2,00 %	6,2	26 %

Sources : NewCronos et Sopemi.

1.4.2 – As migrações no Brasil

O Tratado de Assunção⁸⁹ não menciona a livre circulação das pessoas e dos trabalhadores dentro do bloco. Por essa razão, para exercer atividades fora de seu país de nascimento, os trabalhadores devem submeter-se às políticas de imigração de cada país do bloco, geralmente pouco favoráveis aos trabalhadores estrangeiros.

Nem o Brasil, maior país do MERCOSUL em termos de PIB, de população, de território e de indústria, nem os outros países do bloco constituem uma destinação significativa das migrações do Cone Sul.⁹⁰

No Brasil, a presença de imigrantes oriundos do Cone Sul representava 13,4% do total de imigrantes (102.757 pessoas) em 1991; essa taxa alcançou 17,3% (118.612 pessoas) em 2000.⁹¹ Diferentemente do que ocorreu no passado, o Brasil não tem uma política que favoreça as imigrações dos países do bloco, de outros países latino-americanos ou de outros continentes.

O quadro n.º 4⁹², a seguir, mostra que não houve aumento da emigração de pessoas originárias de países do MERCOSUL para o Brasil. Ainda que o número de imigrantes dos países do MERCOSUL que residem no Brasil não seja significativo, deve-se observar que a taxa de imigração mais elevada é dos anos 1990, época na qual esses países atravessaram profundas crises econômicas, levando inúmeros cidadãos a procurar emprego no Brasil e inúmeros patrões a transferir para cá suas empresas.

⁸⁹ O Tratado de Assunção é o tratado fundador do MERCOSUL, uma união alfandegária incompleta e um mercado comum inacabado.

⁹⁰ Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai.

⁹¹ SALA, Gabriela Adriana. “*Trabajadores nacidos en los países del MERCOSUR residentes en el Brasil*”, p. 2. Texto gentilmente cedido por Marie-Christine LACOSTE, CNRS, Information Scientifique. Coordinatrice de RUMBOS. Liste d’information et réseau de chercheurs sur l’Amérique latine (Sciences sociales, politiques, économiques, développement urbain et rural), p. 2.

⁹² *Ibidem*.

Tabla 4.
Brasil. Distribución de los nacidos en los países del Cono Sur, por país de nacimiento, según sexo y período en que fue fijada la residencia en el Brasil, 2000

Sexo y período en que fue fijada la residencia en el Brasil	País de nacimiento					Total Cono Sur
	Argentina	Bolivia	Chile	Paraguay	Uruguay	
Hombres						
Antes de 1970	19.1	26.0	8.8	20.6	20.6	19.3
1970-1980	23.0	15.5	46.1	15.0	24.7	24.1
1980-1990	24.5	20.4	32.3	21.6	28.4	25.2
1990-2000	33.4	38.1	12.7	42.8	26.3	31.5
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total abs.	15568	11241	10243	13520	12949	63521
Mujeres						
Antes de 1970	27.8	25.5	10.8	20.5	24.1	22.5
1970-1980	20.5	16.6	49.5	14.4	24.8	22.7
1980-1990	17.8	20.6	26.8	23.7	25.4	22.6
1990-2000	33.9	37.3	13.0	41.3	25.7	32.2
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total abs.	11963	9146	6889	15301	11791	55090

Fuente: IBGE, Censo Demográfico 2000

A ausência de uma carta social no MERCOSUL e a circulação limitada das pessoas revelam que nem os governos nem o patronato têm um interesse particular em implementar condições econômicas e institucionais que permitam aos trabalhadores circularem no bloco. As migrações para o Brasil são inexpressivas, representando 0,5% da população brasileira (767.780 pessoas) em 1991 e 0,4% (683.830 pessoas) em 2000. Diferentemente da UE (3,4% da população total), as migrações no MERCOSUL não servem para atender às necessidades do mercado de trabalho, mas podem ser caracterizadas como verdadeiras “diásporas” econômicas.

Em suma, na União Europeia e no MERCOSUL, a circulação de trabalhadores é pouco expressiva. A imobilidade da mão-de-obra é observada através das estatísticas e dos depoimentos de sindicalistas e trabalhadores, que não têm motivos suficientemente fortes para deixarem seus países de origem.

PARTE II

1 – As “cartas sociais” da União Europeia

1.1 – Contornando as dificuldades para constituir o mercado interno

Após um período de crise política,⁹³ justificada por sérias controvérsias relativas à natureza e à extensão do poder dos Estados em relação àquele da Comunidade Europeia⁹⁴, as instituições comunitárias começaram a tomar medidas referentes à constituição do mercado interno. A declaração solene sobre a União Europeia, adotada pelo Conselho Europeu de Stuttgart em 19 de junho de 1983,⁹⁵ consolidava esse esforço. A declaração de Stuttgart representava “uma síntese do conjunto dos elementos que compõem a União Europeia”;⁹⁶ manifestava a mesma vontade que originou a fundação da Comunidade, reafirmada pelos chefes de Estado e de governo, “de progredir no caminho de uma união cada vez maior entre os povos e os Estados-membros da Comunidade Europeia”.⁹⁷ Entre outras medidas, o Conselho Europeu de

⁹³ A “cadeira vazia”, decisão tomada “ao término da presidência francesa do Conselho de Ministros, em 30 de janeiro de 1965: Maurice Couve de Murville, ministro das Relações Exteriores, [declarou]: ‘As promessas não foram mantidas, encerro a sessão’. É o início da crise da “cadeira vazia”, que opõe a França a seus cinco parceiros europeus e à Comissão Europeia”. A decisão do governo francês de não participar das reuniões da Comunidade perdurou até ‘o compromisso de Luxemburgo’ em 30 de janeiro de 1966. Outro elemento da crise foram as restrições impostas pela Grã-Bretanha ao crescimento das participações dos Estados-membros no financiamento da Comunidade até 1984. Esses dois componentes são os exemplos das dificuldades políticas que vão retardar a consolidação das instâncias comunitárias. Sobre a crise da cadeira vazia, ver: <<http://gaullisme.free.fr/GEIBL/limites.htm>>. Acesso em: 25 maio 2004.

⁹⁴ Neste trabalho, adotaremos o termo Comunidade e não Comunidades Europeias para nos referirmos à existência das três comunidades: a CEE, a CECA e a CEEA, Euratom. Essa situação irá perdurar até a ratificação do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia e agrupou as antigas comunidades na União Europeia.

⁹⁵ “Déclaration de Stuttgart”. In : *Bulletin des Communautés européennes*, v. 83, n. 6, p. 26-31.

⁹⁶ DE REYT, J. In: “*L’Acte Unique européen*”, Bruxelles, ULB, 1987, p. 31-36. Disponível em : <<http://www.univ-lyon3.fr/cee/pages/dico/s/stuttgart.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2003.

⁹⁷ “Déclaration de Stuttgart”, *ibidem*.

Stuttgart iria presidir e fortalecer o poder de decisão do Conselho Europeu, origem de todos os outros poderes da Comunidade Europeia. O Parlamento, consolidado pelo processo de eleições diretas de 1979, teve seu poder de consulta ampliado. Esse procedimento de consulta do Parlamento devia ser adotado por outras instituições da Comunidade, em conformidade com a Declaração de Stuttgart, e tangia à conclusão dos acordos internacionais, à adesão de um Estado à Comunidade Europeia e à nomeação do presidente da Comissão, reconhecida pelos Chefes de Estados e de governo como portavoza das aspirações comunitárias. Em seu posicionamento, a cúpula de Stuttgart pronunciava-se acerca da Comissão “por uma maior delegação de poderes a esta no âmbito comunitário e por sua associação aos trabalhos de cooperação política”. A Declaração esclarece os “campos de ação da União”, ou seja, “as Comunidades europeias, a política estrangeira, a cooperação cultural, a convergência das legislações”⁹⁸ e também supõe o restabelecimento, nas instâncias da Comunidade, da experiência do voto majoritário.

A Declaração de Stuttgart definiu o esboço das novas prerrogativas das instituições da Comunidade e estabeleceu medidas para caracterizar essa nova etapa de sua organização política. Nessa perspectiva, a presença da Comunidade passará a ser mais marcada no seio dos doze Estados-membros. Foi elaborada uma estratégia de ação contra a crise econômica, foram evocadas as preocupações ligadas às disparidades entre os Estados-membros e acionado o fortalecimento do sistema monetário europeu. A Europa dos doze tomou as principais medidas para dar fôlego ao poder de cooperação da Comissão e ao poder de decisão do Conselho de Ministros. Em Fontainebleau, durante o mês de junho de 1984, um comitê é designado para fazer um relatório sobre o funcionamento das instituições europeias. Em junho de 1984, durante essa reunião do Conselho Europeu de Fontainebleau, por iniciativa da presidência francesa, o presidente François Mitterrand convenceu os governos da CEE a respeito da necessidade de adotar um conjunto de medidas que dessem prioridade à questão social. A proposta apresentada pelo presidente francês tinha a fórmula de um memorando intitulado “A Retomada Europeia e o Espaço Social Europeu”.⁹⁹ Essa iniciativa do governo francês retomava as propostas que a CEE aprovava sem implantar. As instâncias da

⁹⁸ DE REYT, J., art. cit., *ibidem*.

⁹⁹ MALLET, Annick, *Introduction à l'Europe sociale*, colab. MILLIAT, Marie-Cécile, pref. De FOUCAULD, Jean-Baptiste, Rennes, Ed. ENSP, 1997, p. 39.

Comunidade adotariam assim as propostas, visando a aumentar os empregos para os jovens e a “antecipar as consequências das novas tecnologias, [a] garantir a proteção social, [a] acompanhar a evolução da demografia e dos fluxos migratórios, [e a] aprofundar o diálogo social”.¹⁰⁰ Entretanto, nem sempre a CEE iria aplicar suas próprias decisões. Quatro anos serão necessários para que ela leve a sério sua política social.

Em 1985, Espanha e Portugal aderiram à Comunidade, o que permitiu compensar a recusa da Grã-Bretanha a participar de seu financiamento. Assim que o comitê *ad hoc* indicado pela reunião de Fontainebleau concluiu seus trabalhos, a Comissão Europeia publicou, em 14 de junho de 1985, o livro branco. Nesse contexto, o Conselho Europeu de Milão tomou a iniciativa de convocar “uma conferência intergovernamental instada a adaptar o Tratado de Roma às exigências do objetivo do mercado único e codificar a cooperação política”.¹⁰¹ Essa conferência dos representantes dos governos dos Estados da Comunidade “convocada em Luxemburgo em 9 de setembro de 1985, que deu seguimento aos trabalhos em Luxemburgo e em Bruxelas, estabeleceu o texto”, designado como o Tratado do Ato Único Europeu¹⁰².

As medidas propostas pelo livro branco deram à conferência intergovernamental os elementos que permitiam à Comunidade atender às necessidades da constituição do mercado interno até o final do ano de 1992. A conferência tornava mais efetivos os poderes do triângulo de decisão.¹⁰³

1.2 – O Tratado do Ato Único

Ainda que só tenha entrado em vigor em julho de 1987, o Ato Único Europeu (AUE) foi assinado pelos chefes de Estado e de governo em fevereiro de 1986 e

¹⁰⁰ MALLET, op. cit., p. 39.

¹⁰¹ QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne. Des Communautés économiques à l'Union politique*, 2. éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 157.

¹⁰² O Ato Único Europeu. Disponível em: <<http://www.leforum.de/fr/fr-traite-acteuniquefr.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2002.

¹⁰³ “As instituições do triângulo de decisão [...] representam institucionalmente interesses divergentes: dos Estados (Conselho), dos povos (Parlamento Europeu) e da Comunidade em geral (Comissão)”. In: ROSSI, Serena Lucia “Méthode communautaire, intergouvernementale. Reformer sans reformer”. Disponível em: <http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0217_c_fr.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2002.

ratificado pelos parlamentos nacionais no mesmo ano. A conferência intergovernamental, reunida em Luxemburgo em setembro de 1985, executou uma verdadeira arquitetura política para propor modificações ao Tratado de Roma, que contornava as diferenças existentes entre os membros da Comunidade referentes à centralização do poder de decisão e aos campos prioritários de sua construção.

Uma nova realidade começava a ser edificada a partir das decisões do Tratado do Ato Único. *Grosso modo*, esse tratado desenvolvera as discussões em dois planos: “um plano consagrado às modificações dos tratados comunitários, e outro, à cooperação europeia em matéria de política estrangeira”.¹⁰⁴ A preocupação central dos chefes de Estado e de governo era dotar as instâncias da Comunidade de uma estrutura política que favorecesse a institucionalização do mercado interno até 1º de janeiro de 1993. A matéria-prima das modificações propostas pelo Ato Único era o resultado de cerca de trezentas propostas feitas pelo livro branco com vistas à constituição do mercado interno. Na realidade, o Ato Único é “assim chamado porque reúne no mesmo instrumento disposições relativas à Comunidade Econômica e à cooperação política, prefigurando a futura União Europeia, que deverá cobrir todo o espectro da integração e da cooperação”.¹⁰⁵ As 279 diretrizes adotadas pelos representantes dos Estados tinham como objetivo a abolição dos entraves administrativos que dificultavam a constituição do mercado interno. O artigo 7 A do Ato Único definiu a nova configuração política e econômica como um “espaço sem fronteiras internas, no qual é garantida a livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais”.¹⁰⁶ A proposta de legislar para constituir o mercado único, em um prazo relativamente curto, seduzira os países mais reticentes às proposições de ampliação das áreas de intervenção da Comunidade Europeia.

A Conferência do Tratado do Ato Único supunha a adaptação das instituições europeias ao imperativo da constituição do mercado interno. Essa decisão impunha uma extensão das competências da Comunidade a “novas áreas”: meio ambiente, pesquisa e tecnologia, esfera das relações sociais, entre outras. Invocava-se o princípio da coesão

¹⁰⁴ GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, 3. éd., Paris, imprimerie nationale, 1999, p. 422-23.

¹⁰⁵ “Conforme a definição proposta por Robert Toulemon no n. 48 de janeiro de 1989 da Revista *Pouvoir*, dedicado à Europa de 1993.” In: QUERMONNE Jean-Louis, op. cit., p. 29.

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/acteunique-intro>> . Acesso em: 11 jan. 2000.

econômica e social e ressaltava-se a necessidade de estabelecer uma política social. Em face das inúmeras diretrizes que deveriam ser seguidas para harmonizar e adaptar as diferentes legislações nacionais às necessidades de constituição do mercado interno, a Conferência decidiu ampliar os campos do voto do Conselho de Ministros para maioria qualificada. A partir da assinatura do Ato Único, haverá uma mudança no sistema de decisão no que tange ao mercado interno. Em relação a essa questão, o artigo 100 A determina que “O Conselho, atuando em maioria qualificada, mediante propostas da Comissão em cooperação com o Parlamento Europeu, e após consulta ao Comitê Econômico e social, define as medidas [...] que têm por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno”.¹⁰⁷

Antes, o Conselho de Ministros precisava do voto por unanimidade para tomar suas decisões. O Conselho apelou para essa modalidade do voto em virtude do “Acordo de Luxemburgo”.¹⁰⁸ O sistema de decisão do Conselho vai ser constituído, a partir desse momento, pelo voto por maioria simples, por maioria qualificada e por unanimidade. Na mesma linha, o Tratado do Ato Único também se encarregaria da ampliação das competências da Comissão. Todo esforço para facilitar mais as decisões do Conselho de Ministros e da Comissão tinha o objetivo de eliminar os obstáculos à livre circulação, tais como: “...as barreiras físicas, as barreiras técnicas e as barreiras fiscais”.¹⁰⁹ Sem sombra de dúvida, houve um grande esforço por parte da Conferência para implantar uma reforma mais profunda das instituições comunitárias, mas o resultado final permitiu a eliminação de apenas uma parcela das divergências existentes. O Conselho Europeu fez referência ao novo tratado como “um acordo de progresso”, mas o Parlamento, que não participara diretamente das negociações para sua elaboração, foi mais reticente ao qualificá-lo de “modesto progresso”. O Parlamento estava convencido de que a Conferência do Ato Único tinha perdido a oportunidade de realizar uma reforma efetiva

¹⁰⁷ MALLET, Annick, op. cit., p. 43.

¹⁰⁸ Esse acordo do voto por maioria era adotado, em 1966, como a única maneira de superar o impasse vivido pelos parceiros da Europa dos seis, em razão da decisão anteriormente tomada pelo Estado francês de não participar das instâncias da Comunidade.

¹⁰⁹ “A eliminação das barreiras físicas significa a supressão dos controles sobre as mercadorias e as pessoas nas fronteiras internas e sua transferência para as fronteiras externas da Comunidade. No que diz respeito às mercadorias, os direitos alfandegários tinham desaparecido em 1º de julho de 1968 e as cotas de importação só eram autorizadas no âmbito de medidas temporárias de salvaguarda. Mas subsistiam formalidades na alfândega, fonte de complicações e de perdas de tempo.” GERBET, Pierre, op. cit., p. 429.

das instituições comunitárias.¹¹⁰ Outra modificação do Ato Único referente ao sistema decisório pretendia tornar mais representativas as decisões da Comunidade. O Parlamento tinha a prerrogativa de dar um parecer favorável específico em relação às questões de ampliação da CEE e aos acordos bilaterais com outros países, às uniões de Estados e às organizações internacionais.¹¹¹

O Tratado supõe um verdadeiro progresso nas diferentes áreas referentes à tomada de decisão; contudo, permaneceu restrito demais em relação à questão de uma legislação social comum. O Conselho de Ministros precisava da unanimidade dos votos de seus membros na maioria das questões que versavam sobre essa matéria. É evidente que o regulamento sobre a livre circulação do capital dizia respeito a um tratamento diferente dos tratamentos do mundo do trabalho.

1.3 – O Tratado do Ato Único e os direitos sociais

Em seu preâmbulo, o Ato Único afirma a necessidade de “melhorar a situação econômica e social por meio do aprofundamento das políticas comuns e pela busca de novos objetivos [...] permitindo às instituições exercerem seus poderes nas condições mais conformes ao interesse comunitário”.¹¹² Na verdade, o Tratado tornava mais eficaz a ação das instituições europeias em diversas áreas, a fim de viabilizar a constituição do mercado interno, mas as decisões relativas às questões sociais são quase inexistentes. Os países que propuseram a construção de um “espaço social” ou que consideraram incluir nas “competências” de intervenção da Comunidade a questão do desemprego foram levados a abandonar essa ideia. O processo de liberalização das economias, em andamento em certos países da Comunidade, visava principalmente ao esgotamento do poder de intervenção do Estado-providência.¹¹³

¹¹⁰ “A posição atribuída ao Conselho é, na realidade, uma opinião expressada pelo presidente francês François Mitterrand. A apreciação feita em nome do Parlamento representa um parecer emitido em 16 de janeiro de 1986, por seu presidente Pierre Pflimlin e Altiero Spinelli.” In: GERBET, Pierre, op. cit., p. 421.

¹¹¹ MALLEY, Annick, op. cit., p. 44.

¹¹² MALLEY, Annick, op. cit., p. 41.

¹¹³ A França sugeriu, em 1981, que a Comunidade adotasse a concepção de “espaço social”, e a Dinamarca ia propor “incluir a luta contra o desemprego nas competências comunitárias”. Este autor fala do conflito, sempre presente, entre os Estados europeus de tradição mais liberal e os Estados mais intervencionistas. In: GERBET, Pierre, op. cit., p. 425 et 431.

Assim, o Tratado do Ato Único, no campo social, “limita-se a instaurar o voto majoritário para a adoção – até então por unanimidade – das diretrizes visando a harmonizar e otimizar as disposições nacionais sobre a proteção e a saúde dos trabalhadores, e a favorecer o desenvolvimento de convenções coletivas no espaço comunitário”.¹¹⁴ Seria definida durante esse período toda uma série de dispositivos para impedir os trabalhadores de praticarem sua atividade em um ambiente de insalubridade. Antes do Tratado, já havia medidas nesse sentido: a partir de 1978, a Comunidade começou a exigir dos Estados, através de uma diretriz, “a proteção sanitária dos trabalhadores expostos ao monômero de cloreto de vinil”; em 1980, estabelece uma diretriz-quadro sobre a “Proteção dos trabalhadores contra os riscos relacionados à exposição a agentes físicos, químicos e biológicos”.¹¹⁵ Depois dessa diretriz, a CEE tomou outras medidas do mesmo tipo com o objetivo de impedir “a exposição ao chumbo (1982), ao amianto (1983), ao ruído (1986)”.¹¹⁶ As questões relativas à saúde dos trabalhadores, à segurança no ambiente de trabalho e à não-discriminação dos gêneros no mercado de trabalho eram tratadas de modo mais sistemático pela Comunidade.

O Ato Único centralizou sua atenção no fortalecimento dos fundos estruturais. Buscando intervir para atenuar as diferenças entre os países e também as diferenças internas em cada país, o Ato Único ampliou a ação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Para definir melhor o modo de integração dos trabalhadores no mercado interno, o Tratado aumentou o poder de intervenção do Fundo Social Europeu (FSE), mas sua ação concreta permanecia muito limitada. Na verdade, a orientação dos chefes de governo da CEE em relação à política social permanecia mínima. Eles decidiram continuar essa ação, restringindo-se ao campo da saúde e da segurança do trabalho. Em seu preâmbulo, o Ato Único explicitaria que a legitimidade da Comunidade somente podia ser construída por meio da integração da questão social as suas decisões. Por essa razão, afirmava que os representantes dos Estados integrantes da CEE estavam “DECIDIDOS a promover juntos a democracia, baseando-se nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições e leis dos Estados-membros, na

¹¹⁴ Ibidem, p. 425.

¹¹⁵ MALLET, Annick, op. cit., p. 38.

¹¹⁶ Ibidem, p. 38.

convenção de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e na carta social europeia, principalmente a liberdade, a igualdade e a justiça social”.¹¹⁷ Ao longo do texto, certos artigos tratarão da questão social. O **artigo 100 A** do Tratado afirma a necessidade de harmonização entre as legislações nacionais em relação à segurança do trabalho e à saúde. O **artigo 118 A** esclarece “1. Os Estados-membros dedicam-se a promover a melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores e estabelecem como objetivo a harmonização otimizada das condições existentes nesse campo”,¹¹⁸ este artigo estende as mesmas indicações à Comunidade. Os **artigos 130 e 130 E**¹¹⁹ vão reafirmar a importância da coesão econômica e social. O **artigo 118 B**, que não tinha poder coercivo, vai enfatizar o diálogo social: “A Comissão esforça-se para desenvolver um diálogo entre parceiros sociais no âmbito europeu que possa levar, se estes julgarem desejável, a relações convencionais”.¹²⁰ A partir do Ato Único, a Europa começa a consolidar sua política de ampliação e constituição do mercado interno. Esse novo contexto exige que as instâncias da CEE incluam na pauta a discussão e a elaboração de uma carta social da Comunidade Europeia.

O Tratado revela que a preocupação principal de suas disposições é a regulação da livre circulação do capital e das mercadorias. A política de livre concorrência criou a necessidade de estabelecer uma prática “leal” entre as empresas, respeitando os interesses dos consumidores. A Comunidade afirmará, portanto, sua intenção de proibir todas as tentativas por parte das empresas de cometer “abusos de posições dominantes”. O Tratado salienta que ficará atento às subvenções dos Estados às empresas e que as instâncias da Comunidade “controla[rão] as fusões”. Finalmente, ele estabelece o princípio de igualdade de tratamento entre as empresas públicas e privadas.¹²¹ O Ato Único não tem essa mesma preocupação de harmonizar as diferentes legislações sociais nacionais. Entretanto, a Europa comunitária começava a ampliar-se para o “sul”, e sua realidade social se revelaria mais contrastante. O princípio da “coesão econômica e

¹¹⁷ O Ato Único Europeu. Disponível em: <<http://www.leforum.de/fr/fr-traite-acteuniquefr.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2001.

¹¹⁸ *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam/ Textes comparés*. La Documentation française, 1999, p. 135.

¹¹⁹ MALLET, Annick, op. cit., p. 44.

¹²⁰ *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 135.

¹²¹ MALLET, Annick, op. cit., p. 42 -43.

social” adotado foi reforçado não somente em relação às diferenças existentes entre os países, mas também entre as regiões.

A partir do Ato Único, a Europa comunitária começou a preparar seu caminho para a supressão das barreiras internas e precisava definir então “um espaço judiciário e político europeu”. No entanto, restava uma série de divergências entre os membros sobre os limites que os Estados deviam impor ao papel das instituições europeias. As posições defendidas pelo Reino Unido aprofundariam os debates sobre o futuro da Comunidade. A Europa federativa confrontava-se cada vez com a ideia de uma Europa das nações. Na verdade, os modelos de concepção da construção europeia tinham pontos de convergência e de divergência entre os países constituintes, mas a falta de um consenso mínimo começará a levantar muitas dificuldades à consolidação do mercado comum.

A reação negativa da Grã-Bretanha à ideia da abolição dos controles de fronteiras impedia a concretização de um acordo que permitiria à Conferência legislar nesse campo. Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e os Países-Baixos instituíram o “Espaço Schengen” para efetuar um controle mais racional e uniformizado, principalmente de vistos, dos cidadãos de países não-pertencentes à Comunidade. O acordo de Schengen é assinado em junho de 1990, mas todas as discussões levadas a cabo para elaborá-lo tinham como objetivo pedagógico delimitar e fortalecer as novas fronteiras políticas comunitárias. A unificação dos procedimentos, adotada pelos países signatários do acordo de Schengen, estabeleceu uma dinâmica mais eficaz em relação ao controle das fronteiras. A aplicação do Acordo estabeleceria uma inflexibilidade dos procedimentos em relação à imigração, sobretudo clandestina, em relação ao direito de asilo e ao combate ao crime organizado. Ela visava também a “elaborar métodos suscetíveis de garantir a livre circulação entre eles e de serem estendidos aos outros países”.¹²² À medida que o Tratado do Ato Único decidiu que a constituição do mercado interno passava necessariamente pela unificação dos três mercados,¹²³ as instâncias

¹²² GERBET, Pierre, *op. cit.*, p. 430.

¹²³ Trata-se dos seguintes mercados: I) bens e serviços; II) capitais; III) trabalho. Na verdade, a principal preocupação das instâncias encarregadas de instituir o mercado interno, isto é, o Conselho de Ministros e a Comissão, era a supressão dos obstáculos à livre circulação das mercadorias. A regulação e a livre circulação dos serviços e dos capitais se revelava mais complexa; em relação aos interesses em jogo quanto à livre circulação das pessoas, isso permanecia sendo considerado um assunto de Estado, o que constituiu um obstáculo à sua solução.

européias foram instadas a tomar iniciativas mais decisivas em relação à carta dos direitos sociais.

1.3 – As etapas do esboço de uma carta dos direitos fundamentais

A partir do momento em que os países da Comunidade tomaram a decisão de instituir o mercado interno, a elaboração de uma carta social pôs-se em andamento. Os debates sobre isso antecipavam as diversas reflexões sobre a profundidade e a extensão do direito comunitário, decisão que obrigava o conjunto da CEE a esclarecer o poder de ingerência das instituições da CEE em relação ao poder de decisão dos Estados nacionais.

Por iniciativa da presidência do Conselho Europeu, constituiu-se uma comissão de especialistas no primeiro semestre de 1987. Essa comissão tem a função de fazer uma reflexão sobre a realidade da Comunidade e sugerir procedimentos para harmonizar as diferentes legislações nacionais. Na reunião de Hannover, em junho de 1988, o Conselho Europeu reafirmaria a importância da CEE em matéria de legislação sobre a questão social para esclarecer o mosaico institucional da constituição do mercado único.¹²⁴ Em setembro de 1988, a comissão produziu um relatório sobre as dimensões sociais do mercado interno, que traduz a necessidade de elaborar “uma base mínima das regras sociais comunitárias”.¹²⁵ A tarefa de elaborar uma proposta de carta foi atribuída ao Comitê Econômico e Social (CES). A Comissão Europeia solicitou ao CES, em 9 de novembro de 1988, “[que] procedesse a uma reflexão global sobre o conteúdo possível de uma ‘carta comunitária dos direitos sociais fundamentais’”.¹²⁶

O CES despenderia mais de três meses para debater e elaborar uma proposta de Carta. Todos os esforços empreendidos durante o processo de discussão e de decisão buscavam um consenso. A elaboração da Carta encontrava-se nas mãos dos membros do CES, isto é, os “representantes dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, negociantes e profissionais autônomos, profissionais liberais e interesse

¹²⁴ Disponível em: <In <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10107.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2000.

¹²⁵ MALLEY, Annick op. cit., p. 46.

¹²⁶ Disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10107.htm>>. Disponível em: 12 dez. 2000.

geral”, e sua composição estava conforme ao artigo 193 do tratado da CEE. Os representantes do Comitê Econômico e Social assumiram a tarefa de descrever “o quadro dos direitos sociais fundamentais comunitários”.¹²⁷ A forma de decisão do CES, que buscava um consenso, era um obstáculo a mais, que limitava a precisão e as extensões dos artigos do Documento. Para fazer sua proposta de Carta, o CES apoiou-se em toda a experiência das legislações elaboradas pelos Estados nacionais e, principalmente, na Carta Social do Conselho da Europa e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A principal preocupação do CES foi a preservação das diversidades da legislação social dos países da Comunidade. O parecer foi adotado em sessão plenária pelo Comitê Econômico e Social, em 22 de fevereiro de 1989, com 135 votos a favor e 22 votos contra¹²⁸. O projeto da Europa social começava a dar seus primeiros passos.

O Parlamento Europeu adotou uma resolução, em 15 de março de 1989, relativa a dois tipos de preocupação em relação à dinâmica de elaboração da legislação social comunitária. A primeira alertava para a necessidade “de adotar no âmbito comunitário direitos sociais fundamentais que não deverão ser questionados sob a pressão da concorrência ou da busca de competitividade e que poderão ser considerados como a base de futuras negociações entre os parceiros sociais”. A questão apresentada fez referência à necessidade de definir um “calendário” para a aplicação de uma legislação social europeia dentro do próprio calendário fixado pelas instâncias da Comunidade para a constituição do mercado interno. A reunião de Madri de junho de 1989 reforçaria a mesma preocupação. A Comissão Europeia tornou público, em 2 de outubro de 1989, seu projeto de “Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais”.¹²⁹ Em 22 de novembro do mesmo ano, o Parlamento Europeu adotaria uma resolução bastante crítica sobre os limites do projeto de Carta da Comissão.

Em dezembro de 1989, o Conselho Europeu, reunido em Strasbourg, apreciou e aprovou, sob a forma de uma declaração, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. O presidente da Comissão, Jacques Delors, analisou o significado histórico e social da Carta: “Declaração solene, ela estabelece os grandes

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10107.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2000.

princípios de base de nosso modelo europeu de direito do trabalho e, de modo mais geral, o lugar do trabalho em nossa sociedade. Ela consagra uma base dos direitos sociais que serão garantidos e aplicados, conforme o caso, no âmbito da Comunidade Europeia, de acordo com suas competências. Mas ela não poderá fazer parte da realidade social sem o envolvimento ativo dos parceiros sociais”.¹³⁰ O Reino unido não assinou a Carta, mesmo tendo feito uma série de proposições em seu texto final. Os onze membros da Comunidade assinaram a Carta em 9 de dezembro de 1989.¹³¹

¹³⁰ Commission des communautés européennes, “Charte communautaire des droit sociaux fondamentaux des travailleurs”, p. 3.

¹³¹ Essa realidade perduraria até o ano de 1998 quando, após a eleição de Tony Blair, o Reino unido decidiu assinar a Carta.

2 – A Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores

2.1 – As primeiras experiências de legislação social comunitária

As principais preocupações da CEE se inscreveriam em uma série de “programas e planos de ação”. Tal política de programas adotada pela Comunidade teve como consequência a centralização de algumas funções anteriormente preenchidas pelos Estados nacionais nessas instâncias. Tomou-se uma série de medidas na área da saúde e da segurança do trabalho. Entre os anos 1989 e 1993, o Conselho estabeleceu uma diretriz-quadro e treze outras diretrizes específicas. A diretriz de 1989 determinava que as máquinas deveriam seguir uma certa uniformização das normas técnicas. Em 1991, foi promulgada uma diretriz que estendeu a igualdade dos direitos aos trabalhadores com contrato de trabalho precário. Ainda em 1991, as instâncias da CEE determinariam o direito de todo trabalhador de conhecer o conteúdo de seus contratos de trabalho. No ano seguinte, a CEE decidiria dar proteção ao parto e à amamentação no trabalho. Em 1992, ela solicitaria a seus parceiros que promovessem a harmonização das legislações nacionais em relação às demissões coletivas e, no mesmo ano, implantaria o Plano de Ação Comunitária, que definia 1992 como o ano europeu da saúde e da segurança do trabalho.

Com vistas a aumentar os empregos e intensificar a troca de experiências no campo da formação profissional, a Comunidade criava toda uma série de programas e dezessete ações. Em 1986, ela elaborava o Programa de Ação para o Desenvolvimento Local do Emprego (LEDA), cujo objetivo era envolver as entidades locais na luta contra o desemprego. Em 1988, surgia a primeira edição do Programa de Ação para a Formação e a Preparação dos

Jovens para a Vida Adulta e Profissional (PETRA) e, em 1992, a segunda edição, visando a melhorar o sistema de educação e de formação profissional. Esse programa era dedicado à integração dos jovens ao mercado de trabalho. O Programa de Ação Comunitária em Prol dos Desempregados de Longa Duração (ERGO) era criado com a intenção de ajudar a divulgar as soluções adotadas pelos Estados da CEE para resolver os problemas do desemprego de longa duração. A Rede Comunitária de Projetos de Demonstração para a Formação Profissional das Mulheres (IRIS), criada em 1989, objetivava promover a formação profissional das mulheres em atividades em que sua presença fosse cada vez mais significativa. A Rede dos Coordenadores Nacionais do Emprego (NEC), instituída em 1989, propunha-se a instalar uma rede institucional de informação “sobre certos temas ligados ao emprego”. Com objetivo semelhante, será instituído em 1989 o Observatório do Emprego: o Sistema Europeu de Documentação sobre o Emprego (SYSDEM) era um órgão cuja função era reunir dados, desenvolver análises sobre o comportamento do emprego em todos os países da Comunidade e repassá-las à Comissão. Também o Programa de Apoio à Criação de Emprego (SPEC) concernia à questão do emprego e forneceu auxílio financeiro e técnico aos “projetos inovadores”. Em 1990, surge o Programa de Ação para a Melhoria da Formação Profissional Contínua (FORCE). A Rede Europeia para a Formação Profissional Relativa às Novas Tecnologias (EUROTECHNET) teve sua primeira edição em 1985 e a segunda em 1990; sua principal preocupação era a formação contínua da força de trabalho.

O objetivo visado pela CEE era a coesão social. Na realidade, a Europa comunitária precisava reafirmar sua legitimidade e, para realizar essa tarefa, devia estar cada vez mais presente na vida dos cidadãos. À medida que avança a institucionalização do mercado interno, a CEE é obrigada a aprofundar sua política de integração. Para intensificar suas relações com os cidadãos europeus, ela teve de ampliar a intervenção dos fundos e aumentar suas participações no orçamento. Entre os anos 1988 e 1993, o orçamento dos Fundos dobrara de valor em comparação a 1989. A principal preocupação dos responsáveis pelos Fundos eram as disparidades regionais. A CEE estabeleceu como parâmetro a aprovação de projetos de desenvolvimento das regiões cujo PIB equivalesse a 75% da média da Comunidade. Os projetos voltados para as disparidades regionais são os seguintes: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA).

A CEE começou a preparar os países-membros para enfrentar as consequências das unificações do mercado. A criação do mercado interno provocaria fatalmente um novo ajuste econômico. Diante das consequências do declínio da atividade industrial em certas regiões e das transferências regionais que se seguiram, a CEE viu-se obrigada a tomar medidas para minimizar os efeitos disso. Os Fundos criados para resolver essa situação são o FEDER e o FSE. No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, a Comunidade adotou medidas para combater o desemprego de longa duração, estabelecido para todo trabalhador inativo durante doze meses seguidos. Cabe ao FSE assumir essa nova realidade. Outra questão considerada vital na CEE em relação à coesão econômica e social era a inserção profissional dos jovens, isto é, dos cidadãos com menos de 25 anos, medida sustentada pelo Fundo Social Econômico.

As instâncias da Comunidade julgavam que toda mudança na estrutura produtiva agrícola repercutia no campo das relações sociais. Por conseguinte, tomaram a decisão de conceder subsídios aos países parceiros para promover o desenvolvimento das regiões com grande densidade de trabalhadores agrícolas.

A presença da Comunidade no campo das políticas sociais era fundamental para fortalecer os laços da CEE com os Estados-membros. A intervenção de suas instâncias acrescentava-se às políticas públicas dos países e das regiões no conjunto das políticas sociais comunitárias.

2.2 – Os direitos inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores

A Carta comunitária dos direitos sociais dos trabalhadores definiu alguns princípios gerais oriundos de um debate entre as instâncias da Comunidade e, principalmente, entre os “parceiros sociais” do CES. O preâmbulo da Carta estabeleceu que a constituição do mercado interno era indissociável da adoção de um projeto social na Europa. A ideia de integração do mercado de trabalho era vista como inseparável da constituição do mercado único e foi explicitada no preâmbulo da Carta:

Considerando que a instituição do mercado interno é o meio mais eficaz para a criação de empregos e para garantir o máximo de bem-estar na Comunidade; que o desenvolvimento e a criação de empregos devem ser a primeira prioridade na instituição do mercado interno;

que cabe à Comunidade enfrentar os desafios do futuro no âmbito da competitividade econômica, levando em conta principalmente os desequilíbrios regionais;

Considerando que o consenso social contribui para o fortalecimento da competitividade das empresas, de toda a economia e para a criação de empregos; que, por isso, é condição essencial para garantir um desenvolvimento econômico sustentado;

Considerando que a instituição do mercado interno deve favorecer a convergência e a melhoria das condições de vida e de trabalho, assim como a coesão econômico-social da Comunidade Europeia, evitando-se ao mesmo tempo as distorções de concorrência;

Considerando que a instituição do mercado interno deve proporcionar, para os trabalhadores da Comunidade Europeia, melhorias no campo social, principalmente em relação à livre circulação, condições de vida e de trabalho, saúde e segurança no ambiente de trabalho, proteção social, educação e formação;

Considerando que, para garantir a igualdade de tratamento, convém lutar contra as discriminações sob todas as formas, sobretudo aquelas baseadas no sexo, na cor, na raça, nas opiniões e crenças e que, em um espírito de solidariedade, importa lutar contra a exclusão social;

Considerando que cabe aos Estados-membros garantir que os trabalhadores dos outros países e os membros de suas famílias instalados legalmente em um Estado-membro da Comunidade Europeia possam beneficiar-se, no que tange às condições de vida e de trabalho, de um tratamento comparável àquele de que se beneficiam os trabalhadores do Estado-membro envolvido [...].

O preâmbulo da Carta é o resultado de uma conjuntura que comporta, em particular, princípios de base do processo fordista de organização e de regulação do trabalho. Ele afirmava a criação de um livre mercado unificado, mas estabelecia, ao mesmo tempo, uma série de pressupostos que necessitavam de uma intervenção “reguladora” do Estado. Os chefes de Estado e de governo reunidos em Estrasburgo fizeram referência ao artigo 117 do tratado da CEE, que indica “a necessidade de promover uma melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores que permita sua equiparação otimizada”. Eles continuam a

expor seus motivos no preâmbulo da Carta, referindo-se aos diferentes Conselhos que trataram da regulamentação da questão social. Os participantes do Conselho de Estrasburgo definiram que, “no âmbito da construção do mercado único europeu, convém dar aos aspectos sociais a mesma importância dos aspectos econômicos e que, conseqüentemente, eles devem ser desenvolvidos de maneira equilibrada”. O preâmbulo da Carta reafirmou a preocupação manifesta pelo Conselho Europeu de Madri de estabelecer as esferas de competência da CEE para legislar: “o papel respectivo das normas comunitárias, das legislações nacionais e das relações convencionais deve ser claramente estabelecido”. As questões cruciais da Carta permanecem as mesmas: a primeira delas concerne à ampliação dos enunciados da Carta e, a segunda, a seu poder coercitivo.

Como podemos constatar, os enunciados da Carta não estão entre os primeiros princípios definidos em seu preâmbulo. A ideia de uma “economia regulada pelas leis do mercado” começou a impor-se como alternativa possível a uma sociedade marcada por um Estado que desempenha o papel regulador da economia e das relações conflituosas entre capital e trabalho. A realidade é sempre mais complexa do que nossos esquemas. A Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores foi elaborada em um contexto em que não havia uma verdadeira reflexão sobre as conseqüências, para os trabalhadores, dos blocos econômicos regulados pela lei do livre mercado. Contudo, nela estão presentes os sinais da progressiva construção de uma nova hegemonia.

A Carta comunitária era composta de doze direitos sociais fundamentais, explicitados em 30 itens, que objetivavam regulamentar a livre circulação dos trabalhadores e propor os direitos mínimos entre os onze países signatários. Primeiramente, a Carta garante o direito à livre circulação dos trabalhadores da CEE. Em princípio, eles tinham o direito de circular livremente em todo o território da Comunidade, e as restrições ou “limitações” foram justificadas “por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública”. A Carta propôs-se a explicitar as medidas que deviam ser tomadas por todos os países da CEE no sentido da constituição do direito de livre circulação: “harmonização das condições de estadia em todos os Estados-membros, principalmente para o agrupamento familiar; supressão dos obstáculos resultantes do não-reconhecimento de diplomas ou de qualificações profissionais equivalentes; melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores fronteiriços.”

Em relação ao emprego e à remuneração, o texto estabelecia o direito de cada pessoa de escolher livremente sua profissão. A Carta fez alusão a um princípio pelo qual “todo emprego deve ser remunerado justamente”, mas, talvez em virtude do estágio de construção das instituições europeias, o texto adaptou esses enunciados, aparentemente universais, “segundo modalidades próprias a cada país”. O texto afirmava que as instituições europeias deviam levar em consideração “as modalidades próprias a cada país”, mas que, considerando as especificidades dessas realidades, devia ser “assegurada aos trabalhadores uma remuneração justa” necessária para garantir um “nível de vida decente”. A Carta reconheceu a existência de outros regimes de trabalho nos países parceiros da Comunidade além do “contrato em tempo integral e de duração indeterminada”, mas propôs que os trabalhadores submetidos a esses outros regimes se beneficiassem “de um salário de referência justo”.

A Carta retomou o pressuposto de que a “realização do mercado interno deve levar a uma melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores na Comunidade Europeia.” Os parágrafos da Carta continuavam a sustentar que a constituição do mercado interno produziria uma alteração significativa, sobretudo “na duração e na organização do tempo de trabalho e das formas de trabalho...”. Essa melhoria se produziria “por meio de uma equiparação otimizada dessas condições...”. O processo de constituição do mercado interno começou a tomar forma. A existência de uma legislação social comunitária deveria resultar, conforme a Carta, da regulamentação de alguns aspectos das relações de trabalho, ou seja, dos procedimentos relativos à demissão coletiva e às disposições sobre as falências. Ela estabeleceu, em toda a Comunidade, o direito a férias anuais e ao repouso semanal, afirmando que a quantidade de dias “deve equiparar-se positivamente, conforme as práticas nacionais”. O texto foi enfático sobre a necessidade de cada país parceiro da Comunidade definir as condições de trabalho a partir de uma lei, de uma convenção coletiva ou de um contrato de trabalho.

Segundo a Carta, o direito à proteção social devia estar em conformidade com “modalidades próprias a cada país”. O enunciado explicitado referia-se a uma proteção social europeia “adequada”, que devia oferecer aos trabalhadores, independentemente do tamanho de sua empresa, um “nível suficiente” de atendimento. O texto manifestava a preocupação com os trabalhadores que não integrassem mais o mercado de trabalho e que não tivessem os mínimos recursos necessários, isto é, aqueles “que estão desprovidos de meios de

subsistência”. Segundo o texto, estes deviam receber um auxílio adaptado à “sua situação pessoal”.

Garantia-se o direito à liberdade de associação dos trabalhadores e dos empregadores da Comunidade. Essa prerrogativa lhes deu a iniciativa de se organizarem livremente. O mesmo ponto afirmava que as associações ou sindicatos de trabalhadores e empregadores podiam, em conformidade com as “legislações e práticas nacionais”, assinar convenções coletivas. A Carta fazia referência à constituição da parceria entre os trabalhadores e os empregadores no âmbito da Comunidade Europeia, que podia se traduzir pelo estabelecimento de relações convencionais. O ponto 13 era a expressão da extensão das liberdades estabelecidas nesta primeira iniciativa de elaboração de uma carta social. “O direito de recorrer a ações coletivas, em caso de conflito de interesses, inclui o direito de greve, sob reserva das obrigações resultantes das regulamentações nacionais e das convenções coletivas”.

O ponto 15 esclarecia que a formação profissional contínua e permanente devia ser oferecida a todos os trabalhadores da Comunidade Europeia, afirmando que nenhum tipo de discriminação podia ser tolerado para impedir o acesso à formação profissional dos trabalhadores originários de países externos à Comunidade. Essa decisão foi tomada em uma conjuntura marcada por transferências regionais de empresas, pela reestruturação produtiva e pelo aumento do uso de novas tecnologias.

A Carta afirmava o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres, o que significava compartilhar o esforço para oferecer as mesmas oportunidades de emprego e de proteção social para ambos os sexos em todos os países da Comunidade. Permanece a questão referente à discriminação das mulheres: “A igualdade de tratamento entre os homens e as mulheres deve ser assegurada. A igualdade das oportunidades entre os homens e as mulheres deve ser desenvolvida”. A diferença de tratamento entre os gêneros era constatada inicialmente em relação ao acesso ao emprego, passando por questões tais como remuneração, condições diferenciadas de trabalho e até planos de carreira. A Carta instava os governos a refletirem sobre as iniciativas a tomar para permitir “[que] homens e mulheres conciliassem suas obrigações profissionais e familiares”.

Ela garantia aos trabalhadores das empresas estabelecidas nos Estados-membros o direito à informação. Esse tipo de medida era condicionado às “práticas em vigor” dos Estados-parceiros da Comunidade. O texto lhes assegurava o direito às informações e, quando necessário, o direito à consulta sobre as decisões da empresa nas seguintes situações: - durante a introdução de mudanças tecnológicas nas empresas, com consequências importantes para os trabalhadores no que concerne às condições de trabalho e à organização do trabalho; por ocasião de reestruturações ou fusões das empresas afetando o emprego dos trabalhadores; durante procedimentos de demissão coletiva; quando trabalhadores, em particular, transfronteiriços, são afetados por políticas de emprego aplicadas pela empresa onde estão empregados.

Quando as empresas tomavam medidas que poderiam diminuir o número de empregos ou modificar as estruturas de organização do processo de trabalho, a Carta aconselhava uma consulta prévia aos trabalhadores.

O documento assegurava o direito à saúde e à segurança do trabalho, salientando que os Estados-membros devem garantir ao trabalhador, em seu ambiente de trabalho, “condições satisfatórias de proteção de sua saúde e de sua segurança”. Esse ponto foi levado a sério pelos chefes de Estado e de governo, pois eles falavam abertamente da necessidade de harmonizar as legislações nacionais sobre esse tema, “otimizando as condições existentes nessa área”. Na verdade, há uma determinação da CEE para agir de modo exemplar em relação a essas duas questões, em razão de sua grande influência na produtividade.

A Carta propunha medidas sobre a proteção às crianças e adolescentes. Entre outras, definia a idade mínima de 15 anos para a entrada no mercado de trabalho. Segundo a Carta, os jovens “exercendo” um emprego tinham o direito “a uma remuneração justa”, conforme “as práticas nacionais”. A Carta fazia referência, ainda, à necessidade de criar medidas para adaptar, no nível da Comunidade, o acesso dos trabalhadores jovens ao mercado; ela afirmava, em seguida, o direito à renda mínima às pessoas idosas, pelo sistema social de assistência à saúde. E, enfim, o documento defendia “o direito à integração profissional e pessoal das pessoas deficientes”.

Esta Carta foi considerada pelas autoridades europeias um primeiro passo para a elaboração e institucionalização de um regulamento jurídico eficaz para a construção da

Europa comunitária. É o resultado de um importante debate realizado pelo Comitê Econômico e Social, mas a apresentação do projeto de Carta para apreciação do Conselho Europeu era competência da Comissão. A fragilidade desses esforços era evidente, pois a Carta não tinha poder coercitivo. O Conselho Europeu de Estrasburgo foi muito explícito sobre suas competências relativas à questão dos direitos sociais fundamentais. O título II da Carta, chamado de “implantação da Carta”, especifica que a aplicação das medidas sociais “indispensáveis ao bom funcionamento do mercado interno cabe particularmente, no âmbito de uma estratégia de coesão econômica e social, aos Estados-membros conforme as práticas nacionais, sobretudo por via legislativa e por meio de convenções coletivas”. Na realidade, as instâncias da Comunidade não tomaram medidas concretas para realmente legislar sobre a questão social na Comunidade. Esse poder continuou não sendo compartilhado entre os Estados-membros e a Comunidade. Entretanto, esse texto não tem nenhum valor jurídico obrigatório (o que o Parlamento Europeu lamenta fortemente). Embora os Estados-membros signatários proclame “seu apego profundo... a um modelo de relações sociais inspirado nas tradições e políticas comuns...”, eles só se comprometem, na verdade, a refletir sobre os meios de alcançar os objetivos da Carta, sem serem obrigados a legislar ou modificar suas práticas sociais”.

A imprecisão dos direitos inscritos na Carta e a designação da Comissão, em função de seu poder de persuadir os Estados a cooperarem na uniformização e na aplicação das normas comunitárias, fornecem elementos que permitem situar o lugar da carta social na constituição do mercado único. Desde a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, a atribuição de legislar sobre a questão social permanecia quase exclusivamente uma prerrogativa dos Estados-membros da Comunidade. Essa desarmonia de competências foi reconhecida na própria síntese da legislação elaborada pela Comunidade Europeia sobre a avaliação da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores. A decisão de não assinar a Carta, tomada pelo Reino Unido em 1989, “acentuou seu caráter simbólico”. O Parlamento Europeu adotaria uma resolução, em 22 de novembro de 1989, algumas semanas antes do Conselho Europeu de Estrasburgo, com uma posição bastante crítica em relação ao projeto de Carta dos Direitos Fundamentais.

2.3 – As avaliações do Parlamento Europeu sobre o processo de elaboração e o conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores

A resolução tomada pelo Parlamento afirmou a urgência de a Comunidade estabelecer uma posição justa entre as quatro liberdades com vistas à constituição do mercado interno. Para o Parlamento, a “coesão econômica e social da Comunidade” era o objetivo primordial na formação do mercado único, uma “verdadeira Europa social que deve progredir no mesmo ritmo que os aspectos econômicos, técnicos e financeiros da construção europeia”. Esse texto adotado pelo Parlamento Europeu em 22 de novembro de 1989, sob forma de resolução, “lamenta muito que o procedimento escolhido pela Comissão e pelo Conselho para a adoção de um texto tão importante para a Comunidade Europeia não tenha permitido associar o Parlamento a essa adoção”. O Parlamento havia fortalecido sua legitimidade por meio das eleições diretas de seus membros, mas continuava tendo um papel secundário no processo decisório da Comunidade Europeia. Na realidade, esse procedimento de elaboração da Carta, a partir do parecer do CES, ficou quase que exclusivamente restrito ao Conselho de Ministros e à Comissão.

A resolução do Parlamento caracterizou o projeto de carta adotado pela Comissão, em 21 de setembro de 1989, como “um primeiro passo para a implantação dos direitos sociais fundamentais na Comunidade Europeia, mas ela não representa senão uma base mínima além da qual o Conselho Europeu não poderia ir”. Esse texto lamenta principalmente “o enfraquecimento, em inúmeros pontos, do texto modificado da Carta”, produzido pelo Conselho de Ministros da Ação Social em 30 de outubro de 1989. A última resolução aprovada pelo Parlamento tinha a intenção de sensibilizar os chefes de Estado e de governo e havia solicitado insistentemente ao Conselho de Estrasburgo, a fim de conservar a credibilidade diante das expectativas dos cidadãos da Comunidade, que revisse e melhorasse este último texto: [o Parlamento] lamenta que a Carta não se integre ao sistema judiciário das Comunidades sob forma de instrumentos coercitivos, como desejara o Parlamento Europeu em suas resoluções pré-mencionadas de 15 de março de 1989 e de 14 de setembro de 1989.

Em sua resolução, o Parlamento continuou a insistir sobre a necessidade e a pertinência do Conselho, com sua participação, de entrar em um acordo sobre o texto do projeto da Carta antes da realização da reunião de dezembro de 1989, em Estrasburgo. A resolução ressaltou que a proposta da Carta apresentava uma série “de insuficiências e de imprecisões” e que havia algumas formulações de propostas que a Instituição não podia

aceitar. As divergências do Parlamento em relação ao projeto de Carta formulada pelo Conselho de Ministros eram:

- o fato de que os trabalhadores originários de outro país não sejam objeto de um tratamento idêntico àquele recebido pelos trabalhadores originários de um Estado-membro;

- a limitação de numerosos direitos ao exercício de um “trabalho não-temporário”, o que apresenta um caráter ambíguo e perigoso quanto ao destino que poderia ser reservado aos trabalhadores temporários ocupados em outro Estado-membro, e corre o risco de se traduzir na prática por “dumping social”;

- as referências, várias vezes feitas, ou às “legislações do Estado-membro”, ou às “práticas nacionais” (direito de greve, trabalho infantil, etc.), que não devem em nenhum caso enfraquecer o caráter fundamental dos direitos assim afirmados nem podem ser interpretadas por certos Estados-membros em detrimento dos trabalhadores.

Em sua resolução, endereçada à reunião de Estrasburgo, o Parlamento afirmava a necessidade de seu comprometimento com o Conselho e a Comissão, para garantir, em um “prazo próximo”, a aplicação de uma série de medidas com os Estados-parceiros, a fim de que a Carta assumisse seu “pleno valor”. A dificuldade do projeto, detectada pelo Parlamento, era de dupla natureza: a primeira transcrita acima fazia referência ao conteúdo das propostas da Carta, e a segunda incitava o Conselho Europeu a pronunciar-se sobre a forma jurídica a ser adotada em relação à Carta. O Parlamento estava certo de que a questão essencial levantada pela Carta devia ser o estabelecimento, sem nenhuma ambiguidade, de sua relação com seu poder coercitivo.

Na resolução do Parlamento, distinguem-se alguns pontos que, em sua opinião, deviam fazer parte da Carta. Essas propostas também eram genéricas, mas a responsabilidade de dotar a Europa comunitária de uma verdadeira carta social era uma prerrogativa do Conselho Europeu. As atribuições de outras instituições da Comunidade dependiam da profundidade e da extensão das decisões tomadas pela reunião de Estrasburgo. Para orientar bem o Conselho em suas decisões, o Parlamento propôs alguns direitos mais precisos ou diferentes daqueles do projeto do Conselho de Ministros. O Parlamento afirmava em sua resolução “o direito a uma proteção social pública”. A Carta adotada pelo Conselho fez

referência ao “direito a uma proteção social adequada [e...] uma proteção de segurança social suficiente, adaptadas à sua situação pessoal”. O texto não faz menção à natureza pública da proteção social.

A resolução do Parlamento assegura “o direito a um salário mínimo que permita um nível de vida compatível com aquele dos Estados-membros nos quais atuam os trabalhadores”. A Carta não mencionou o salário mínimo e fez alusão a “uma remuneração suficiente para lhes permitir um nível de vida decente”.

O Parlamento pensou na constituição do mercado interno a partir da instituição de algumas medidas que dessem aos trabalhadores o direito de intervir no processo, tais como: o direito à informação, à consulta prévia e à participação dos trabalhadores e de seus representantes, em particular no que diz respeito às estratégias e aos programas das empresas no caso de inovações tecnológicas, de modificações da organização do trabalho e de alterações na empresa ou empresas, entre outros, nos casos de ofertas públicas de compra ou de troca, assim como no caso de demissões coletivas.

A Carta incorporara em seu texto todas as preocupações mencionadas acima, mas “a informação, a consulta e a participação dos trabalhadores devem ser desenvolvidas, dentro de modalidades adequadas, de acordo com as práticas em vigor nos diferentes Estados-membros”.

A partir do momento em que existiam dois tipos de concepção sobre a significação jurídica da Carta, as propostas para sua aplicação eram diferentes. De um lado, a resolução adotada pelo Parlamento da Comunidade estabeleceu evidentemente a necessidade de o Conselho de Estrasburgo aprovar a Carta com poder coercitivo em relação às legislações nacionais. De outro, a Carta adotada pelo Conselho Europeu tomou um caminho diferente, que levava em consideração o princípio de subsidiaridade. Esse princípio reconheceu o papel complementar das instâncias da Comunidade em relação a temas considerados sensíveis pelos chefes de Estado e de governo. A esse respeito, a prerrogativa da Comunidade para legislar sobre a questão social sempre encontrou uma forte resistência nas instâncias.

O texto do Parlamento era, por princípio, mais explícito sobre a liberdade de associação, direito de greve e de negociação coletiva como o “direito à liberdade de

associação à ação coletiva, [incluído] o direito de greve, e à negociação coletiva, assim como a proteção legal dos representantes dos trabalhadores no exercício de seu mandato; o direito de criar organizações econômicas e de aderir a elas ou não (liberdade de associação positiva e negativa)". Em seu posicionamento, o Conselho Europeu seria claro em relação à liberdade de associação. No caso de questões sociais que tangiam a uma conquista de lutas históricas entre os trabalhadores e os empregadores, a Carta faria referência ao fato de que "eles têm o direito, nas condições previstas pelas legislações e práticas nacionais, de negociar e celebrar convenções coletivas". A Carta era explícita sobre a necessidade de fortalecer o diálogo entre os parceiros sociais. Mesmo o direito de greve foi reconhecido, "sob reserva das obrigações resultantes das regulamentações nacionais e das convenções coletivas". A proposta do Parlamento garantiu "a proteção legal" da representação dos trabalhadores "no exercício de seu mandato". A versão final da Carta dos Direitos Sociais dos Trabalhadores, adotada pela reunião de Estrasburgo, não leva em consideração a sugestão feita pela resolução do Parlamento Europeu sobre esse tema.

O texto do Parlamento fazia menção à necessidade da participação direta dos trabalhadores da Comunidade "nos lucros resultantes das atividades das empresas". Ele seria mais explícito, indicando "o direito dos trabalhadores a uma participação no capital produtivo". A Carta não faz nenhuma menção a isso; na realidade, a personalidade jurídica do trabalhador europeu tardaria a se constituir. A resolução do Parlamento propôs uma medida para acabar com o desemprego, sugerindo a adoção do "direito do trabalhador à proteção contra a demissão". A Carta Social dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, sem nenhum poder coercitivo, fazia referência à necessidade de informar, consultar e abrir o caminho à participação dos trabalhadores, entre outras coisas, "por ocasião de procedimentos de demissão coletiva".

A resolução do Parlamento tinha a intenção de responder à questão mais importante para a elaboração da Carta, ou seja, o verdadeiro poder das instâncias da Comunidade para legislar sobre a questão social. Com referência a isso, o Parlamento "opõe-se a toda interpretação restritiva das disposições do Tratado CEE em matéria social". Em seu posicionamento, ele propunha, no mesmo ponto 7, uma série de direitos controversos, pois inscritos no cerne da luta pela distribuição do valor agregado, como "a distribuição e a redução da jornada de trabalho, particularmente no que diz respeito à duração máxima do trabalho, à duração das férias, ao trabalho noturno ou por turnos, às horas extras, à

organização do tempo de trabalho”. O Parlamento continuava a apresentar em sua resolução algumas medidas que deviam ser tomadas pelos representantes da Conferência Intergovernamental de Estrasburgo para respeitar alguns procedimentos: “Ou seja, estender os procedimentos do Ato Único (voto do Conselho por maioria qualificada e procedimento de cooperação com o Parlamento) a todas as áreas que permitam a realização da dimensão social do mercado interno”. É evidente que as propostas oferecidas pelo Parlamento à apreciação dos membros da reunião de Estrasburgo não concordavam com a decisão, tomada pela Comissão e pelo Conselho de Ministros, sobre a proposta da Carta dos Direitos Fundamentais.

O método escolhido pelo Parlamento para dar um conteúdo à questão social era encorajar o Conselho Europeu ao “concerto entre os parceiros sociais” em conformidade com o artigo 118b da CEE. Ele submetia à apreciação dos chefes de Estado e de governo a proposta que incitaria a Comissão a “desempenhar um papel mais ativo na promoção do diálogo social”. A resolução “salienta que os necessários progressos legislativos devem ser acompanhados da implantação de um enquadramento jurídico comunitário indispensável para que o diálogo social – instrumento essencial da realização da Carta – possa culminar em acordos-quadros comunitários e na adoção de uma diretriz sobre a democracia econômica”.

De início, o Parlamento apresentava uma proposta de Carta Europeia dos Direitos Fundamentais com poder coercitivo, pois estava convencido de que a base constituindo os parceiros sociais se fundaria em um quadro jurídico comunitário. O texto defendido pelo Parlamento afirmava a urgência de aplicar “uma política ativa em matéria de emprego, fundando-se em meios financeiros e ações concretas em todos os Estados-membros, de modo a garantir na prática o direito de todos ao trabalho da melhor maneira possível”. A partir do momento em que a resolução fazia referência à questão do desemprego, ela assumira um tema que permaneceria uma questão não resolvida pelas instâncias da Comunidade. Em sua tomada de posição, o Parlamento apresentava a proposta de que todos os países que faziam parte da CEE deviam ratificar a Carta Social do Conselho Europeu com seu protocolo adicional, assim como o conjunto das resoluções da OIT. Ele considerava que a Carta do Conselho da Europa “constitui uma base do direito comunitário” e ressaltava a necessidade de as instâncias da Comunidade não somente ratificarem a Carta social europeia e as resoluções da OIT, mas também criarem meios para aplicá-las.

O texto aprovado pelo Conselho Europeu de Estrasburgo era o resultado de uma série de negociações onde nem sempre era visível a presença de grupos de interesses e de pressão. As sugestões de emendas feitas pelo Parlamento recebiam “a manifestação concordante”, isto é, a aprovação da maioria dos representantes dos chefes de Estado e de governo; na prática, porém, eles tinham começado a tomar medidas em seus Estados, de modo desigual, mas combinado, para suavizar as legislações sociais respectivas. Evidentemente, obteve êxito a resistência manifesta mais abertamente pela Grã-Bretanha, ao longo da discussão e da elaboração da Carta social, sobre a pertinência de resolver as questões sociais por meio do direito comunitário.

Provavelmente, essa primeira versão do documento era uma resposta possível em uma conjuntura em que os sindicatos tinham cada vez mais dificuldades em combinar a luta, garantindo e ampliando suas conquistas nacionais e o esforço visando a conquistar uma verdadeira carta social europeia. Esse esforço coletivo tropeçaria em uma dificuldade sempre presente, ou seja, “segundo que modalidades convinha instaurar esses direitos sociais na Comunidade”. Diante da resistência dos governos dos Estados a tomar as medidas para transformar a legislação social da CEE como referência na Comunidade, a Comissão elaborou 47 propostas para tornar mais concretas suas ações nessa área. A Comissão excluiu de suas propostas todas as questões que podiam produzir uma certa ideia de ingerência de seu poder no poder dos Estados nacionais. Ela decidiu não legislar sobre “as questões relativas à previdência social mínima, à co-gestão, ao salário mínimo, à liberdade de associação”. As resoluções adotadas pela Comissão recuperariam alguns artigos do Tratado da CEE, considerados vitais para o bom funcionamento do mercado interno. Esses temas, tratados pela Comissão, constituem a livre circulação dos trabalhadores (artigo 46 do Tratado da CEE), a igualdade de tratamento entre os gêneros (artigo 119 do mesmo Tratado), a questão da segurança e da saúde no ambiente de trabalho (artigo 118 da CEE, modificado pelo Ato Único) e os artigos que tratam “da coesão econômica e social (artigos 130 A e 130 B do Tratado da CEE), tais como modificados pelo Ato Único”. Em relação ao primeiro tema de preocupação da Comissão, ela elaborou a diretriz de 1988, estabelecendo o reconhecimento dos diplomas universitários com a duração mínima de três anos em tempo integral. A diretriz de 1990 estabelece novas regras para a obtenção do direito de permanência para as pessoas não-ativas. Em seguida, a Comissão instituiu os relatórios anuais para analisar o modo como os países da Comunidade chegaram a acordos em relação à legislação social.

Os limites impostos à Carta pelos chefes de Estado e de governo em relação à natureza de seus direitos e sua extensão inscreviam-se em uma conjuntura de transformações econômicas e sociais. Na realidade, os sindicatos buscavam cada vez mais restringir suas ações em campo, mantendo as conquistas sociais.

3 – O Tratado de Maastricht e a constituição do mercado interno

3.1 – Algumas dificuldades conjunturais e estruturais para a constituição do mercado único

Sem sombra de dúvida, as decisões tomadas pelos doze países da CEE, convocando uma conferência intergovernamental para retomar as medidas necessárias à adaptação dos tratados da Comunidade à constituição do mercado único, inscreviam-se na lógica dos principais acontecimentos que marcaram o fim da Segunda Guerra Mundial. Em primeiro lugar, os países que faziam parte da Europa Ocidental no pós-guerra vivenciaram uma experiência histórica singular em relação à constituição de suas identidades nacionais e à significação econômica, política e social que haviam considerado para limitar suas fronteiras. Na realidade, as dificuldades residiam no fato de que os Estados nacionais são constituídos a partir de suas singularidades econômicas, culturais, históricas e sociais. Portanto, no esforço realizado para a constituição da Europa comunitária e de suas instituições, era preciso tomar medidas para repensar a questão das identidades nacionais, com vistas a poder estabelecer as condições que tornassem igualmente possível a construção de uma identidade europeia. O processo de reconstrução da Europa daria um novo sentido aos laços políticos e econômicos entre as nações mais industrializadas do mundo ocidental. A Segunda Guerra mundial criara as condições políticas, econômicas e sociais para a divisão da Europa: do lado oriental, as pessoas vivenciavam uma economia burocrática planejada e, do lado ocidental, um número restrito de países europeus estabeleceria um mercado setorial do carvão e do aço. Uma nova realidade entre os dois grandes blocos era sua reconstrução pós-1945, e seu resultado mais

direto foi estabelecer a política de coexistência pacífica, conhecida como Guerra Fria, que dividia o mundo em zonas de influências. Os Estados Unidos estavam começando a consolidar sua hegemonia no mundo ocidental, e a URSS precisava delimitar e estabilizar as novas fronteiras de sua influência. O contexto histórico das relações internacionais mudaria com esse posicionamento das duas maiores potências mundiais.

No final dos anos oitenta, a crise da Europa Oriental levou à extinção progressiva da divisão do mundo em zonas de influências, mas a decisão de criar o mercado único até dezembro de 1992 foi tomada com o Tratado do Ato Único, antes da queda do muro de Berlim. O novo cenário internacional delineado por esse acontecimento reforçaria sem dúvida a decisão tomada pelo Tratado do Ato Único. As reuniões seguintes da CEE consideraram a importância política maior da desestruturação política da Europa Oriental para estabelecer bem o papel de uma Europa unificada num outro mundo. Os objetivos mais precisos da Conferência seguinte foram definidos pelos chefes de Estado e de governo durante o Conselho Europeu de Estrasburgo (8-9 de dezembro de 1989), a partir de um documento elaborado por Jacques Delors, conhecido como relatório Delors. A proposta adotada como texto de referência das discussões definiu com clareza os passos necessários para fazer a transição para a União Europeia.¹³²

A Comunidade decidiu, durante a reunião de Cúpula de Dublin, em 28 de abril de 1990, integrar a ex-República Democrática alemã (RDA) à CEE sem esperar a Conferência Intergovernamental de Maastricht. A resposta política à queda do muro, no nível comunitário, foi tomada pela cúpula de Paris em 19-21 de novembro de 1990. Ela aprovou “a Carta de Paris para uma nova Europa”. Esse documento fez uma análise muito clara do novo papel da CEE na integração política e econômica dos países da Europa Oriental que passaram por uma economia burocrática planejada, ao afirmar: “Lembrando o respeito à integridade territorial dos Estados, o não-recorso à força, a solução pacífica das divergências” e saldando o fim da “era do confronto e da divisão.”¹³³ Desde o Tratado do Ato Único, as condições internacionais estavam mais favoráveis a uma política de consolidação e de ampliação do mercado interno comunitário. A instabilidade econômica produzida pela crise do petróleo dos anos oitenta permanecia bem presente, e a constituição do mercado único era vista como um

¹³² Uma análise sobre o significado do Relatório Delors no processo de definição de diferentes fases de construção da UE pode ser encontrada em GERBET, Pierre, op. cit., p. 437.

¹³³ *Ibidem*, p. 443.

passo definitivo para uma economia europeia mais protegida, mais estável. A queda do muro de Berlim criaria um ambiente propício a uma política de abertura da CEE para o Leste europeu. O fim das economias burocráticas planejadas da URSS e do Leste europeu “acabava com a oposição de duas Europas antagônicas construídas paralelamente, mas com métodos diferentes. Seria então possível edificar uma grande Europa compartilhando valores comuns?”¹³⁴ A questão estava lançada, e a geopolítica estava modificando as antigas fronteiras nacionais. Tanto a Leste quanto a Oeste, estavam criadas as condições para a adoção de uma política mais ambiciosa de ampliação da Europa comunitária.

As dificuldades para estabelecer as fronteiras políticas da Europa comunitária iriam aparecer. Entre os países signatários da Europa dos doze, uma questão permanecia quase insolúvel, isto é, uma concepção de uma “União com vocação federal” com um grau crescente de integração versus a ideia de uma União composta por um conjunto de nações confederadas com a vocação de estabelecer prioritariamente um trabalho de cooperação. A posição mais clara em relação à segunda posição era defendida pela Grã-Bretanha, que permanecia reticente a qualquer iniciativa que não tivesse como pressuposto o papel de subsidiariedade das instituições europeias em relação ao poder soberano dos Estados nacionais. Aos chefes de Estado e de governo apenas cabia então buscar o equilíbrio entre os defensores das duas concepções sobre a construção europeia.

A conferência de Maastricht deveria tomar medidas para a conclusão do mercado interno e para a criação de uma nova dinâmica de funcionamento das instituições europeias que garantisse sua continuidade, mas que ao mesmo tempo interferisse em seu poder de legislar apenas nos limites impostos pelos Estados-membros para manter o equilíbrio entre seus parceiros. As tarefas da Conferência Intergovernamental de Maastricht eram manter e ampliar os poderes da Europa comunitária e definir a base da constituição e da institucionalização do mercado único.¹³⁵ Evidentemente, os doze países-membros da CEE não tinham diferenças significativas em relação a propostas para viabilizar a unificação do

¹³⁴ GERBET, Pierre, op. cit., p. 442.

¹³⁵ Maastricht se posicionaria sobre as quatro “principais áreas” de ação da Comunidade: “- um sistema político e administrativo comunitário, não somente intacto, mas fortalecido pela extensão de suas competências em numerosas áreas e por uma democratização parcial de suas instituições; - um sistema de cooptação intergovernamental institucionalizado em matéria de política externa e de segurança, suscetível de ser ampliado em matéria de defesa por meio de uma cooperação organizada com a União da Europa Ocidental (UEO); - um sistema de cooperação intergovernamental esboçado em nova área: a da justiça e das *Chaires* internas; - enfim, um sistema misto, mesclando mecanismos referentes a estratégias de integração (um Banco central), e da cooperação (um Conselho de Ministros da economia e das finanças), destinado a conduzir o funcionamento da união econômica e monetária.” In: QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 31.

mercado interno; na verdade, as discordâncias se concentravam nas medidas que diziam respeito ao poder decisório das políticas definidas pelos Estados nacionais. Para compreender bem as semelhanças e as diferenças em relação às políticas da Comunidade, tomemos como exemplo o caso da Grã-Bretanha, que se opôs abertamente à Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores – carta sem nenhum poder coercitivo –, do mesmo modo que se recusaria a assinar o protocolo social de Maastricht. A Grã-Bretanha não adotava e não aplicava as medidas aprovadas pelas instâncias comunitárias, para adotar um sistema monetário europeu, indispensáveis à integração da Europa de Maastricht, mas era fortemente favorável à criação da Comunidade do mercado único no prazo estabelecido pelas instâncias.

Apesar das resistências expressas por alguns países quanto a redefinir o papel das instituições da Europa comunitária, uma transformação profunda se iniciara. Com a institucionalização do mercado único, a Europa dos doze precisava de uma certa centralização política que implicasse uma definição mais precisa da extensão das competências de cada instância de decisão. O Tratado de Maastricht foi considerado o “primeiro ato diplomático a instituir oficialmente, em 7 de fevereiro de 1992, uma Europa política. E ainda que ele não confirme sua personalidade jurídica, não deixa de constituir seu texto fundador”¹³⁶. A Comunidade Econômica Europeia constituída a partir do Tratado de Roma cedera seu lugar, desde a elaboração e a aprovação do Tratado de Maastricht, à Comunidade Europeia. As “ambições” dos representantes dos Estados encarregados de elaborar o Tratado haviam considerado o conjunto das questões indispensáveis à transição da Europa dos doze para a união econômica e monetária mais ampla.

3.2 – As instituições da Comunidade em face da institucionalização do mercado interno

O Relatório Delors estabeleceu as diferentes etapas, que começariam pela construção de uma Europa do mercado único e que acabariam por concluir-se com uma união econômica e monetária. Essas etapas propostas foram incorporadas pelos representantes dos chefes de Estado e de governo nas resoluções da cúpula de Estrasburgo de 1989. Para poder operacionalizar as diferentes fases detalhadas nesse Relatório, as instituições nacionais e comunitárias deviam estabelecer uma dinâmica de funcionamento. Desse modo, o Tratado de

¹³⁶ QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 115.

Maastricht representava uma ruptura com as fases anteriores da construção da Europa comunitária, pois, estando já em andamento a constituição do mercado único, era indispensável que as instituições europeias agissem em conjunto para estabelecer uma união política. O principal recurso adotado pelo Tratado de Maastricht para a constituição do mercado interno era “a coordenação reforçada das políticas econômicas e da cooperação monetária, a adesão de todas as moedas ao mecanismo de câmbio do SME”.¹³⁷ A integração da maioria dos países ao processo de construção e de institucionalização de uma união econômica e monetária lhes exigia um esforço de equiparação dos indicadores econômicos e monetários. Os protocolos que foram anexados ao Tratado de Maastricht definiram “cinco critérios” que permitiam avaliar os países em relação à uniformização de suas políticas econômicas e lhes possibilitavam passar para a fase posterior de edificação da Comunidade Europeia. O Tratado de Maastricht estabeleceu um calendário para os países parceiros de uma união monetária, com prazos para as diferentes etapas. Os Estados-membros da CE integrados à união econômica e monetária deviam orientar suas políticas econômicas de acordo com os seguintes critérios:

– o déficit público não deve exceder a 3% do PIB; - a dívida pública não deve ir além de 60% do PIB; - a taxa de inflação não deve ultrapassar em mais de 1,5% aquela dos três países-membros menos inflacionários; - a taxa de juros a longo prazo não deve ser superior em 2% à taxa média nos mesmos países-membros; - o país-candidato deve pertencer, pelo menos há dois anos, à faixa reduzida do mecanismo de câmbio do SME, sem desvalorização da moeda nacional.¹³⁸

Os países envolvidos nas três etapas da construção da união econômica e monetária deviam esforçar-se para adaptar o funcionamento de suas instituições nacionais às decisões das instâncias comunitárias. O Tratado de Maastricht estabeleceu o papel de cada instituição comunitária nesse processo. Com a finalização do mercado único, os mecanismos de integração e de instituição do direito comunitário foram intensificados e, em consequência, a ação da cooperação intergovernamental dos Estados-membros deveria ser mais estrita e eficaz. O funcionamento integrado dessa verdadeira rede composta por todas as instituições comunitárias tinha como objetivo a legitimação desse sistema através de uma democratização consentida pelo poder dos mandatários dos Estados nacionais. Nos limites deste trabalho, a análise do poder decisório das instituições comunitárias era fundamental para compreender a importância atribuída a uma carta europeia dos direitos fundamentais no contexto de um poder compartilhado entre as instâncias comunitárias e nacionais.

¹³⁷ GERBET, Pierre, op. cit., p. 437.

¹³⁸ QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 124.

3.3 – As instituições europeias: um poder compartilhado e fortalecido

Os signatários do Tratado do Ato Único demonstravam uma firme determinação em retomar o processo de construção da Europa comunitária, mas suas decisões não significavam absolutamente que as divergências internas tivessem sido vencidas. Em seu posicionamento, o Tratado do Ato Único incorporaria ao conjunto das instituições comunitárias o Conselho Europeu, sua composição e a periodicidade de suas reuniões.¹³⁹ Já o Tratado de Maastricht realizou-se em uma conjuntura diferente, em um cenário político e econômico internacional mais próprio à institucionalização do mercado interno e ao fortalecimento do poder da Comunidade na Europa. Com essa decisão, as resoluções de Maastricht dariam uma continuidade à concepção de construção europeia, que privilegiava o poder dos chefes de Estado e de governo. O Conselho Europeu, representando os poderes executivos nacionais, manteria a iniciativa de controlar em grau e em extensão a transferência do direito de legislar, que cabia aos Estados, para a UE. O Tratado da União Europeia estipulava que “o Conselho Europeu dá à União o impulso necessário a seu desenvolvimento e define suas orientações políticas gerais”.¹⁴⁰ As iniciativas de legislação comunitária que podiam modificar a relação de forças entre a União e os Estados-membros deviam ser avalizadas pelo Conselho Europeu. Este simboliza o poder político da União, mas sua estratégia para construir o consenso em suas decisões fragilizava a intervenção da UE, principalmente no campo da política estrangeira e da segurança comum.

Podemos considerar o Conselho Europeu como o organismo decisório das políticas comunitárias por excelência, conservando essa influência direta através da representação dos poderes executivos nacionais no pilar de decisão: o Conselho de Ministros.¹⁴¹ Essa instância intergovernamental era a expressão do acordo de todos os Estados parceiros da CE como

¹³⁹ A decisão de transformar a cúpula em Conselho Europeu foi tomada durante a reunião de Paris, de 9 e 10 de dezembro de 1974. Quase dez anos mais tarde, o Conselho de Stuttgart reunido em junho de 1983 fez uma declaração solene sobre a União Europeia, em que definiu a composição do Conselho e sua função, mas foi o Tratado do Ato Único que integrou essas decisões e estabeleceu em seu artigo dois que “O Conselho Europeu reúne os chefes de Estado ou de governo dos Estados-membros assim como o Presidente da Comissão das comunidades europeias. Estes são assistidos pelos ministros das Relações Exteriores e por um membro da Comissão. O conselho se reúne ao menos duas vezes por ano.” In: QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne*. op. cit., p. 100.

¹⁴⁰ Artigo D do Tratado de Instituição da União Europeia. In Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, op. cit., p. 16.

¹⁴¹ Suas principais atribuições eram: “- assegura a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-membros, - dispõe de um poder de decisão”, Artigo 145 do Tratado de Instituição da União Europeia. Ibidem, p. 161.

instância enraizada na vida quotidiana da Comunidade. O artigo 146 do Tratado de Maastricht ressalta bem esse acordo: “O Conselho é formado por um representante de cada Estado-membro no nível ministerial, habilitado a envolver o governo desse Estado-membro”.¹⁴² O artigo do Tratado sobre a delegação dos governos nacionais era explícito. O Conselho de Ministros era “a instância legislativa” por excelência e tinha o poder de adotar “os regulamentos e diretrizes que estabelecem o quadro da vida comunitária e harmonizam as legislações”.¹⁴³ As dificuldades para aplicar novas medidas na Comunidade permaneciam enraizadas na vontade política dos chefes de Estado ou de governo.¹⁴⁴ O Tratado de Maastricht forneceu ao Conselho de Ministros os instrumentos indispensáveis para sua tomada de posição. O artigo 148 do Tratado de Maastricht definiu que “salvo disposições contrárias do presente Tratado, as deliberações do Conselho cabem à maioria dos membros que o compõem”. O Conselho de Ministros precisava de uma estrutura mais flexível para executar as diretrizes e os regulamentos indispensáveis à finalização do mercado único. No ponto 2 do mesmo artigo, foi definida a ponderação dos votos correspondentes a cada país-membro em caso de necessidade de votar por maioria qualificada. O ponto 3 do mesmo artigo estabeleceu que, nos casos previstos pelo Tratado em que a unanimidade era requerida, “as abstenções dos membros presentes ou representados” não constituíam um obstáculo à sua deliberação.¹⁴⁵

O Conselho de Ministros tinha por função o equilíbrio entre os Estados-membros para levar a construção europeia sem as interrupções provocadas pelos impasses políticos. Em seu posicionamento, ele incorporou essa vontade de sempre resolver as divergências e, por isso, quase exercia a função de um poder moderador, pois “salvo as questões relativas à CECA, o Conselho é, com efeito, investido do poder normativo. Cabe a ele adotar em último recurso os regulamentos e as diretrizes que formam os principais elementos do direito comunitário derivado”. O Conselho tinha um papel fundamental nas negociações de política externa da UE “e delega à Comissão a negociação dos acordos comerciais e de associação, sendo o único habilitado a celebrá-los”.¹⁴⁶ O Conselho, na pessoa de seu presidente, representava a

¹⁴² Tratado de Instituição da União Europeia. In: *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam/ Textes comparés. La Documentation française*, 1999, p. 187.

¹⁴³ MOREAU-DEFARGES, Philippe, *Les Institutions européennes*, 5. éd. Paris: Armand Colin, 2002, p. 41.

¹⁴⁴ “A unanimidade continuando a reger cerca de trinta artigos referentes a áreas consideradas como essenciais por este ou aquele Estado membro (sobretudo fiscalidade, **política social**)” In: MOREAU-DEFARGES, Philippe, op. cit., p. 46.

¹⁴⁵ Tratado de Instituição da União Europeia. In *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 162.

¹⁴⁶ QUERMONNE, Jean-Louis. *Le Système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 42.

Comunidade nos organismos internacionais; como podemos constatar, tinha o poder de intervenção nos diferentes domínios da Comunidade.

O poder “presidencial” que cabia ao Conselho Europeu foi transmitido, por delegação direta, ao Conselho de Ministros. À medida que o Tratado de Maastricht aumentava o poder decisório do Conselho de Ministros, nomeava-o responsável político pela implantação da união econômica e monetária. O Conselho representava o “ pilar comunidade”,¹⁴⁷ o fundamento da construção do direito comunitário e dos ajustes entre a soberania dos Estados e a soberania da Comunidade. A preocupação da Conferência de Maastricht estava presente no conjunto de suas deliberações. Maastricht propusera aos Estados parceiros a assinatura do Tratado, que precisava, para ter legitimidade, apropriar-se de uma parte de seu poder decisório. O ponto 1 da declaração n.19 do Tratado havia abordado esta questão: “A Conferência salienta que é essencial, para a coerência e unidade do processo de construção europeia, que cada Estado-membro transponha para seu direito nacional, integral e fielmente, as diretrizes comunitárias de que é destinatário, dentro dos prazos atribuídos por estas”.¹⁴⁸ A importância do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros era vital para a integração da questão social no direito comunitário; sem a concordância de todos os representantes dos Estados, os direitos sociais permaneciam fora dos Tratados. Havia uma defasagem no grau de desenvolvimento dos três pilares da União: os pilares comunitários progrediram muito em relação aos outros dois pilares, integrados pela Política Estrangeira e de Segurança Comum (PESC) e pelos Assuntos Internos e de Justiça.¹⁴⁹

O papel da Comissão, estabelecido pelo artigo 155 do Tratado de Maastricht para “garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, era

- velar pela aplicação das disposições do presente Tratado assim como das disposições tomadas pelas instituições em virtude deste,
- formular recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objeto do presente Tratado, se este o previr expressamente ou se ela julgar necessário,
- dispor de um poder decisório próprio e participar da formação dos atos do Conselho e do Parlamento Europeu nas condições previstas no presente Tratado,
- exercer as competências que o Conselho lhe confere para a execução das regras que ele estabelece.”¹⁵⁰

¹⁴⁷ GERBET, Pierre, op. cit., p. 473.

¹⁴⁸ “DECLARAÇÃO (nº19) relativa à aplicação do direito comunitário”. Disponível em: <<http://europa.eu/abc/treaties/archives/fr/frtr10.htm>>. Acesso em: 29 maio 2002.

¹⁴⁹ GERBET, Pierre, op.cit., p. 489.

¹⁵⁰ Tratado de Instituição da União Europeia, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 164.

As atribuições da Comissão, definidas pelo Tratado, eram bastante explícitas, mas esta desenvolvia suas atividades principalmente no campo da cooperação política entre os Estados-membros. Na realidade, a Comissão era “um organismo de impulso, uma instância de execução, ao mesmo tempo em que era uma garantia de respeito aos tratados”.¹⁵¹ Por sua vez, “um ato do Conselho era tomado mediante proposta da Comissão”, sua aprovação dependia, em última instância, da concordância do Conselho de Ministros em relação ao conteúdo de seu texto e da eficácia de sua aplicação. Os dispositivos para resolver a divisão do poder decisório entre as instâncias da Comunidade eram modificados pelo Tratado de Maastricht. Na verdade, o Conselho de Ministros não tinha mais necessidade de obter a unanimidade de votos de seus membros para a emenda da proposta original da Comissão; isso era “uma atenuação” do monopólio de proposta da Comissão.¹⁵²

O “valor simbólico” da aprovação da Carta Social dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores pela Cúpula de Estrasburgo era evidente, pois a responsabilidade de sua regulação no seio da Comunidade foi atribuída à Comissão. A Carta não havia sido integrada no texto do Tratado de Maastricht e não tinha poder coercitivo. A imprecisão dos direitos inscritos na Carta e a designação da Comissão, em função de seu poder de persuasão para fazer os Estados cooperarem para a uniformização e aplicação das normas comunitárias, forneceram elementos que permitem estabelecer o lugar da questão social na constituição do mercado único. Em relação ao poder de legislar, a Comissão tinha uma função bem determinada – elaborar e adotar principalmente recomendações e pareceres cuja competência estivesse prevista no Tratado de Maastricht, mas também regulamentos em alguns casos específicos. Ainda mais que, com essa posição adotada pelos chefes de Estado ou de governo, podemos compreender melhor a pouca preferência dada à questão social. Desde a aprovação e a regulamentação da Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, a atribuição de legislar sobre a questão social permanecia quase que exclusivamente uma prerrogativa dos Estados-membros da Comunidade. Essa disparidade de competência foi reconhecida na própria síntese da legislação elaborada pela Comunidade Europeia sobre a avaliação da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores.¹⁵³ A legislação social na

¹⁵¹ QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 35.

¹⁵² MOREAU-DEFARGES, Philippe, op. cit., p. 34.

¹⁵³ “Les droits sociaux consacrés par la Charte seront mis en œuvre, selon les cas, au niveau des États membres ou au niveau de la Communauté européenne, dans le cadre de ses compétences. Dans ce contexte, la

Europa comunitária também foi marcada por uma questão de prioridade e de rapidez, pois quase todos os obstáculos em relação às modificações e às adaptações à legislação dos Estados nacionais para a finalização do mercado único – “liberdade de estabelecimento, movimentos dos capitais, normas técnicas, mercados públicos, fiscalidade...” – são transpostos entre os anos 1986 e 1992.¹⁵⁴

O Parlamento Europeu “sofre de uma dificuldade de ser”,¹⁵⁵ mesmo após a decisão tomada pelo Tratado de Maastricht, de ampliar suas prerrogativas legislativas com a adoção do poder de “co-decisão” entre o Parlamento e o Conselho de Ministros. Evidentemente, o Parlamento Europeu passou a ter, a partir da conquista da prerrogativa de “co-decisão”, um pouco mais de visibilidade política na Comunidade, mas o Conselho de Ministros continuava a ocupar, no processo decisório, um “lugar privilegiado”.¹⁵⁶ Apesar de tudo, a crise de identidade do Parlamento permanecia sempre presente e talvez tivesse por origem análoga as dificuldades de legitimação do poder vivenciado pela Europa comunitária. À medida que persistia às prerrogativas legislativas dos Estados nacionais sobre as questões sociais, a proposta de uma cidadania europeia permanecia vazia de significado. Indiscutivelmente, o Tratado de Maastricht¹⁵⁷ ampliaria as prerrogativas do Parlamento em relação à legislação comunitária existente e também ampliaria os campos do procedimento “de parecer conforme” e de “parecer consultivo”. À proporção que o Tratado estabelecia a ampliação da participação do Parlamento no processo decisório, essa participação no poder legislativo era integrada a um mosaico de relações entre os poderes constituídos com “um alcance limitado”. O Tratado de Maastricht decidiu que “o parecer conforme não será necessário para a revisão do Tratado de união, previsto para 1996, isto é, para eventuais reformas institucionais, o que o Parlamento lamenta”.¹⁵⁸ As origens da demanda de plena integração do Parlamento no

Commission a présenté son programme d'action, dans le but de permettre l'adoption d'un socle de dispositions minimales communes à l'ensemble des États membres.” Disponível em:

<<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10107.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2001.

¹⁵⁴ DEFARGES-MOREAU, Philippe, op. cit., p. 27.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 27.

¹⁵⁶ QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Système politique de l'Union européenne*, op.cit., p. 42.

¹⁵⁷ Na verdade, o processo de “co-decisão” aprovado por Maastricht comportou muita ambiguidade. O campo de aplicação desse procedimento era muito restrito” Ficando circunscrito “aquelas tangendo ao mercado interno submetidas anteriormente ao procedimento de cooperação (livre circulação dos trabalhadores, liberdade de estabelecimento, acesso às atividades não-assalariadas, harmonização das legislações) mais já praticamente em vigor, aquelas relativas à pesquisa, ao meio ambiente, à proteção dos consumidores, à educação, à cultura, à saúde, ou seja, matérias atinentes à vida cotidiana dos cidadãos. Ora, trata-se essencialmente de áreas de competências compartilhadas onde a ação comunitária se limita frequentemente a ‘encorajar’ e complementar as ações nacionais. No futuro, o campo da co-decisão poderá ser ampliado por ocasião da revisão do Tratado” GERBET, Pierre, op.cit., p. 472-73.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 472.

processo decisório comunitário são antigas, mas se defrontaram com as resistências dos chefes de Estado e de governo. A aprovação do Tratado de Roma daria ao Parlamento a prerrogativa de ser consultado em certas áreas específicas por algumas instituições comunitárias. Em uma conjuntura bastante particular, o Tratado do Ato Único reconheceria a necessidade de aproximar o Parlamento dos outros poderes comunitários e começava a ser mais integrado, no triângulo decisório, com a introdução “de parecer conforme” e de “um procedimento de cooperação”. Esse procedimento de “cooperação” dava ao Parlamento o poder de intervir, em certas áreas, propondo emendas ou rejeitando as propostas de diretrizes e de regulamentos que haviam sido elaboradas pela Comissão, mas “a última palavra cabe ao Conselho que estatui por unanimidade”. Na verdade, o Parlamento buscava seu espaço há muito, e “reivindicou um papel constituinte desde sua eleição direta”.¹⁵⁹ Ao longo de nosso trabalho, fomos levados a constatar que o Parlamento permaneceu de fora das iniciativas tomadas pela Comunidade para a elaboração e aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores. A frágil participação do Parlamento no processo de elaboração da legislação comunitária e a falta de vontade política dos chefes de Estado e de governo para transpor essa fronteira revelam as dificuldades para tratar da questão social em uma Europa comunitária ampliada para vinte e cinco membros, com vinte e cinco legislações sociais diferentes, mas todas integradas e reguladas pelo mesmo mercado. No que se refere às instituições comunitárias, quando se levanta a questão da abdicação de uma parte do poder soberano dos Estados nacionais, as dificuldades para resolver a questão estão ainda presentes.

Em uma conjuntura de institucionalização do mercado único e no processo de consolidação de legitimação das instituições comunitárias, o Tratado de Maastricht não contribuía com uma decisão significativa em relação à Corte de Justiça. Ou seja, ele confirmaria a jurisdição criada pelo Tratado do Ato Único ao nomear o “Tribunal de Primeira Instância”.¹⁶⁰ Sua criação somente seria efetivada após a decisão do Conselho de 24 de outubro de 1988. A decisão de instituir o “Tribunal de Primeira Instância” tinha o objetivo de melhorar o funcionamento da Corte e facilitar a resolução de divergências e controvérsias existentes entre os Estados parceiros em relação à extensão e aos limites da aplicação do

¹⁵⁹ GERBET, Pierre, *Op.cit.*, p. 471.

¹⁶⁰ “O Ato Único, modificando nesse aspecto os três tratados, previu a criação de uma jurisdição de primeira instância, que foi efetivamente instituída, pela decisão 88/591 do Conselho, de 24 de outubro de 1988. A existência dessa jurisdição foi confirmada pelo tratado sobre a União. Ainda que essa jurisdição, denominada “Tribunal de Primeira Instância”, não tenha a qualidade de instituição, o fato de que, segundo o texto dos documentos, ela seja colocada “junto à Corte”, justifica que seja tratada ao mesmo tempo que esta” BOULOUIS, Jean, *Droit institutionnel de L'Union Européenne*. 6 éd., Paris: Montchrestien, 1997, p. 111 e 406.

direito comunitário e do direito nacional. A criação do Tribunal de Primeira Instância também objetivava estabelecer uma certa distribuição das atribuições no funcionamento da Corte, em virtude da implantação do mercado único. Conforme o artigo 164 do Tratado de Maastricht, “A Corte de Justiça garante o respeito ao direito na interpretação e na aplicação do presente Tratado.” Durante a elaboração do Tratado de Maastricht, a Corte era composta de 13 membros, número correspondente aos países parceiros da União. Ela podia solicitar ao Conselho, que devia aprovar por unanimidade, a mudança do número de representantes. Essa lógica adotada pelos países-membros da União – divisão entre os juízes – era uma prática que “distancia[va] a Corte daquilo que os fundadores queriam que ela fosse, uma jurisdição interna à Comunidade e não uma jurisdição de tipo internacional”. Os juízes e advogados gerais haviam sido nomeados por esses Estados, mas sua “nomeação” fora feita a partir de um acordo entre os governos dos países parceiros da União.¹⁶¹ Indubitavelmente, a Corte deveria garantir a existência de uma “comunidade de direito”, onde todos esses parceiros deveriam adotar como norma fundamental o respeito aos tratados celebrados.¹⁶² Na prática, a Corte de Justiça desenvolve uma importante atividade em relação ao processo de constituição de um direito social fundamental europeu, pois não existe carta dos direitos fundamentais com poder coercitivo, a questão das jurisprudências adotadas pela Corte podia desempenhar um papel essencial na luta pela implantação de uma verdadeira carta social. A vontade manifesta pelos chefes de Estado e de governo, no Tratado de Maastricht, de instituir uma cidadania europeia¹⁶³, provocaria uma ampliação nos direitos considerados fundamentais no nível europeu e, desse modo, também criaria condições mais favoráveis à constituição de novos grupos entre as organizações da sociedade civil que compunham a Comunidade, particularmente as ONGs. Outrora, a conquista de um direito social se traduzia por sua integração à lei. A razão de ser da sociedade civil organizada, dos representantes políticos e das instituições do Estado era criar as condições institucionais para resolver bem as diferenças e os conflitos entre os atores sociais. As decisões de Maastricht, com certas contradições mais ou menos fortes entre os países-membros, não suprimiam as dificuldades criadas para estabelecer uma regulação social no nível da Comunidade. Tanto mais que, após o Tratado de Maastricht, o voto por maioria qualificada, que já representava 80% dos campos de deliberação do Conselho, foi “estendido a 29 novos artigos”, mas mesmo após Nice permanecia restrita a unanimidade dos votos dos membros do Conselho “cerca de vinte

¹⁶¹ BOULOUIS, Jean, op. cit., p. 111-112.

¹⁶² MOREAU-DEFARGE, Philippe, op. cit., p. 52.

¹⁶³ GERBET, Pierre, op. cit., p. 468.

artigos referentes a áreas percebidas como ‘vitais’ por um ou outro Estado membro (fiscalidade, política social...)”.¹⁶⁴ As medidas adotadas pelo Tratado do Ato Único para assegurar as quatro liberdades fundamentais que originavam as intenções da Comunidade, isto é, a liberdade de circulação dos capitais, a liberdade de circulação das mercadorias, dos serviços e dos trabalhadores, consistiram em “fortalecer” o poder das instâncias da Comunidade de desregular e de regulamentar¹⁶⁵ as três primeiras liberdades. Os chefes de Estado e de governo que elaboraram o Tratado do mercado único seguiriam a mesma ordem de prioridade, e a questão social deveria permanecer circunscrita quase exclusivamente à competência dos Estados nacionais.

3.4 – O Protocolo sobre a política social

A constituição do mercado interno provocou uma discussão mais aprofundada sobre o lugar da questão social na nova realidade da Europa comunitária, mas as divergências entre os chefes de Estado e de governo continuavam as mesmas desde a aprovação da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores. Os onze Estados-membros signatários da Carta de 1989¹⁶⁶ também assinaram o Protocolo sobre a política social em Maastricht. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não iam assinar o Protocolo em razão da política de desregulação da economia, implantada pela primeira-ministra Margaret Thatcher.

O Protocolo afirmou que as instâncias superiores contratantes “desejam prosseguir no caminho traçado pela carta social de 1989”; em consequência, “elas celebraram entre si um acordo com esse fim”. O referido acordo fora aprovado, assim como a Carta de 1989, durante a reunião de uma instância da Comunidade,¹⁶⁷ mas o Protocolo ia dispensar esses dois países da aplicação da Carta: nem o Reino Unido nem a Irlanda participam dos votos referentes à

¹⁶⁴ DEFARGES- MOREAU, Philippe, op. cit., p. 47.

¹⁶⁵ QUERMONNE, Jean-Louis, op. cit., p. 73.

¹⁶⁶ “Os onze que já haviam adotado em dezembro de 1989 uma Carta Social e, em 1990, um programa de ação social, assinaram um protocolo – recusado pela Grã-Bretanha – comportando o princípio de acordos coletivos europeus e instituindo o voto por maioria para as questões de saúde e segurança, condições de trabalho, participação dos empregados, igualdade homem-mulher e acesso ao emprego. Havia, portanto, possibilidade de política social comunitária a Onze sem bloqueio britânico.” GERBET, Pierre, op. cit., p. 459.

¹⁶⁷ A ambiguidade entre os parceiros da Comunidade permanecia, mas a falta de acordo do Reino Unido com o Protocolo não podia paralisar as instituições europeias. Ele definiu o procedimento a ser seguido: “1. Convencionam autorizar estes onze Estados-membros a recorrer às instituições, procedimentos e mecanismos do tratado para compartilhar e aplicar, na medida de seu envolvimento, os atos e decisões necessárias à implantação do acordo acima visado.” Protocole sur la politique sociale. In: *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., 1999, p. 238.

aplicação da Carta e, por conseguinte, não são instados a pagar “outros [custos] além dos administrativos”¹⁶⁸ para sua regulamentação e aplicação. Diante da existência da Carta aprovada em Estrasburgo e na medida em que não havia nova adesão a suas propostas, o conteúdo do Protocolo era quase o mesmo da Carta, palavra por palavra. Nesse primeiro artigo, o Protocolo reafirmou uma série de princípios que, se levados a sério, poderiam criar as condições para uma Europa social. Ele estabelecia como prioridades da “Comunidade e dos Estados-membros” a aplicação do Protocolo com os objetivos seguintes: “a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, o diálogo social, o desenvolvimento de recursos humanos que permitam um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões”.¹⁶⁹ A atualidade dessas propostas era evidente, mas restava o problema – o mesmo da Carta de 1989 – dos mecanismos adotados para sua aprovação e sua aplicação.

O Protocolo levava em consideração alguns direitos sociais que interferiam diretamente na produtividade do trabalho e aplicara dispositivos para que suas regulamentações fossem mais eficazes. Para ilustrar essa afirmação, retomemos o artigo 2 do Protocolo. O texto iria estabelecer que: “o conselho pode estabelecer, por via de diretriz, prescrições mínimas aplicáveis progressivamente, considerando as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-membros” no campo da “melhoria, em particular, do ambiente de trabalho para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores, condições de trabalho, informação e consulta aos trabalhadores, igualdade entre homens e mulheres, integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho”.¹⁷⁰ Em seu posicionamento, o texto retomava, nos últimos três pontos, as questões mais gerais e que estavam sempre no centro das preocupações da legislação social comunitária. As dificuldades para aplicar uma legislação social comunitária não vinham somente da resistência manifesta pelo Reino Unido, mas estavam presentes, em grau menor ou maior, em todos os países da Comunidade. Os onze países signatários do Protocolo de Maastricht iriam adotar o procedimento segundo o qual o Conselho precisava estatuir por unanimidade a partir de uma proposta da Comissão; esse procedimento de consulta ao Parlamento e ao Comitê Econômico e Social se aplicava “às seguintes áreas:

- previdência social e proteção social dos trabalhadores,

¹⁶⁸ Protocole sur la politique sociale. In : *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., 1999, p. 238.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem, p. 238-239.

- proteção dos trabalhadores em caso de rescisão de contrato de trabalho,
- representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores, inclusive a co-gestão, sob reserva do parágrafo 6,
- condições de emprego dos oriundos de países de fora da Comunidade em situação de permanência regular no território da Comunidade;
- condições financeiras visando a promoção do emprego e a criação de empregos, sem prejuízo das disposições relativas ao Fundo social.”¹⁷¹

No texto, havia um parágrafo que fornecia elementos de análise para concluir que continuam existindo resistências da Comunidade em relação à questão social. Nossa constatação ganhava consistência na medida em que certas questões não podiam ser tratadas nos limites do Protocolo: “As disposições do presente artigo não se aplicam nem às remunerações, nem ao direito de associação, nem ao direito de greve, nem ao direito de *lock-out*”.¹⁷² É evidente que esse enunciado não tinha nenhuma relação com o princípio de subsidiariedade. O artigo exposto acima estabelecia que as questões do campo social não podiam ser tratadas na esfera da Comunidade.

Os artigos 3 e 4 trataram da relação que a Comissão e o Conselho de Ministros deviam estabelecer com os parceiros sociais. O artigo terceiro do texto estabeleceu como “tarefa” da Comissão a necessidade de uma consulta no caso de decisões em que os parceiros sociais estivessem diretamente implicados. O artigo quarto abordava as relações convencionais entre os trabalhadores e os empresários no seio da Comunidade. A esse respeito, o Protocolo proporia que as instâncias da Comunidade estimulassem o “diálogo” entre os parceiros sociais, o que podia “levar, se estes desejarem, a relações convencionais, inclusive acordos.” O texto definiria os mecanismos para aplicar as convenções coletivas ou os acordos. Na verdade, os parceiros sociais deviam solicitar à Comissão que submetesse as convenções coletivas ou os acordos à aprovação do Conselho de Ministros. Ele adotava como critério o voto para tomar as decisões de natureza reivindicativa à unanimidade previsto no seu artigo dois.

O artigo cinco estabeleceu o método da “cooperação entre os Estados-membros” para operacionalizar os Objetivos estabelecidos no artigo primeiro do Protocolo. Com sua decisão, a Comissão reforçava a disposição da Comunidade em adotar a cooperação como base da construção da Europa social. O artigo seis tinha a intenção de criar nos países parceiros as condições jurídicas para “a aplicação do princípio de igualdade das remunerações” entre

¹⁷¹ Protocole sur la politique sociale. In *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., 1999, p. 239.

¹⁷² *Ibidem*.

homens e mulheres, mas a responsabilidade para assegurar sua aplicação cabia a cada Estado. O texto insistiu sobre o fato de que os Estados deviam assumir sua responsabilidade, para criar de modo interno as condições políticas necessárias à aplicação da legislação social acordada entre os onze países da Comunidade. O resultado final do Protocolo não reflete uma Europa com vocação verdadeiramente social.

Qual a responsabilidade da comunidade na elaboração e execução das políticas sociais? É uma pergunta difícil de responder. Na verdade, o poder da UE provém do poder cedido pelos representantes dos Estados nacionais pertencentes a essas instâncias. Os Estados têm quase todo o poder na definição da política social europeia. O poder de decisão dos Estados é resultado da correlação de forças, em um determinado momento histórico, entre as diferentes classes, grupos sociais e grupos de interesses. A ampliação e a extensão da Carta dos Direitos Fundamentais podem ser compreendidas num contexto em que os interesses não são complementares, mas contraditórios. A UE dispõe de um poder restrito para fazer as leis europeias; contudo, a ampliação das prerrogativas de legislar resulta de negociações entre os chefes de governo. Nesse sentido, os resultados dos esforços feitos em Maastricht foram a prova dessas dificuldades vivenciadas pelos diferentes atores sociais no processo de elaboração e de aplicação de uma verdadeira carta europeia dos direitos sociais. As frustrações das expectativas se deviam a vários elementos. Sem dúvida, a questão das disparidades existentes entre as legislações sociais dos países da Comunidade foi um componente que “freou” o processo e dificultou muito a criação de uma carta social europeia. Outro elemento que influenciou negativamente a elaboração da carta foi a “crise do sindicalismo”.¹⁷³ O papel dos sindicatos em relação à elaboração da Carta Social dos Direitos Fundamentais pode ser analisado apenas no contexto da dupla contradição. De um lado, os representantes do movimento sindical permanecem muito atentos à defesa dos interesses nacionais e, de outro, são obrigados a apoiar as demandas de todos os trabalhadores da Comunidade pela conquista de uma verdadeira carta social europeia, em um contexto em que o poder econômico avança para a desregulamentação da legislação do trabalho. Desde a elaboração, em 1989, da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, os dirigentes sindicais fizeram um longo percurso claramente marcado pela necessidade de defender prioritariamente a preservação das legislações nacionais. A Europa dos doze vive uma situação bastante singular, tanto mais que sua Carta dos Direitos Fundamentais coexiste com

¹⁷³ GERBET, Pierre, op. cit., p. 470.

doze legislações sociais diferentes. Na medida em que o objetivo da concretização do mercado único europeu era integrar as políticas de desenvolvimento dos Estados-membros em uma estratégia de fortalecimento do mercado interno, mas também dar à Europa uma vantagem na competição do mercado mundial, os obstáculos para regular a questão social sempre estiveram presentes. A Europa comunitária, que tinha a intenção de apoiar a consolidação e a ampliação do mercado interno, esforçou-se para consolidar e aumentar simultaneamente sua participação no mercado mundial; para tanto, ela devia manter a diversidade das legislações sociais dos países parceiros do mercado único para dar flexibilidade ao movimento dos capitais.

Na Europa do mercado único, o Comitê Econômico e Social devia ter um papel importante na definição das estratégias de elaboração de uma política social europeia. O Comitê, “composto de representantes das diferentes categorias da vida econômica e social”, viu aumentar seu poder de consulta. O artigo 198 do Tratado de Maastricht afirmou que o Comitê devia ser “obrigatoriamente consultado” pelo Conselho e pela Comissão “em todos os casos em que o julgassem oportuno”. Diante da iniciativa tomada pelo Tratado de integrar mais o Comitê no processo de elaboração da política social, Maastricht lhe consagrou o direito de emitir pareceres “nos casos em que julgar oportuno”. O Tratado deu ao Comitê o poder “de estabelecer seu regulamento interno assim como a autonomia orçamentária”,¹⁷⁴ mas a definição da política social na Comunidade dos doze permanecia um assunto de Estado.

À medida que os países da Comunidade decidiam concretizar o mercado interno, eles deviam adotar uma série de propostas para adaptar a dinâmica de funcionamento das instituições europeias a essa nova realidade. Nesse contexto, as conferências intergovernamentais iriam assumir um lugar decisivo e foram organizadas com mais frequência. As reticências na Comunidade para ratificar o Tratado de Maastricht acarretaram, por parte do Parlamento Europeu, uma certa reserva. Este havia considerado o Tratado da União Europeia “insuficiente”, mas o Parlamento adotou uma resolução em que considerava que o Tratado continha alguns aspectos positivos e que os parlamentos nacionais deviam ratificá-lo. O Parlamento “enumerava uma longa lista de lacunas que os Parlamentos Nacionais deveriam instar os governos a preencher”.¹⁷⁵ A crise econômica afetou a Europa e, durante o período de elaboração e de ratificação do Tratado de Maastricht, a taxa de

¹⁷⁴ QUERMONNE, Jean-Louis, op. cit., p. 92.

¹⁷⁵ GERBET, Pierre, op. cit., p. 478.

crescimento foi de somente 1%. Com a ratificação de Maastricht, os chefes de Estado e de governo criaram novas medidas para a constituição da união econômica e monetária.

PARTE III

1 – A implantação da União Europeia (1993-1998)

1.1 – O Tratado de Amsterdã e a união política

A principal decisão tomada pelos chefes de Estado e de governo e incorporada ao Tratado de Maastricht concerne à união monetária e aos “complementos técnicos necessários à sua realização”, assim como à constituição da “união política em que a noção de cidadania europeia [parece] constituir a palavra-chave”.¹⁷⁶ A Conferência de Maastricht não permite integrar ao Tratado aspectos políticos, institucionais e sociais que aproximem a Europa comunitária dos cidadãos e que permitam executar as reformas das instituições da União a fim de preparar a ampliação aos países da Europa Central e Oriental.

Devido à necessidade de continuar as reformas políticas, sociais e institucionais do Tratado sobre a união europeia, os chefes de Estado e de governo, assinando o Tratado de Maastricht em 7 de fevereiro de 1992, “desejaram salientar seu caráter evolutivo, prevendo sua revisão para 1996”.¹⁷⁷ A Conferência Intergovernamental (CIG) prevista para efetuar a revisão do Tratado de Maastricht deve primeiramente se dedicar às “questões de segurança e de defesa, de energia, de turismo e de proteção civil, e de hierarquia dos atos comunitários”.¹⁷⁸ Entretanto, diante da multiplicidade das decisões visando a viabilizar as diferentes fases de consolidação da UE, a CIG deve ampliar e determinar com mais precisão

¹⁷⁶ “Analyse synoptique du Traité d’Amsterdam”, *Working Paper*, n. 19, octobre 1997, p. 3. Esse documento foi realizado a pedido do Secretariado da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) e com o apoio da Comissão Europeia. Foi coordenado por Cécile Barbier e realizado por Cécile Barbier, Christophe Degryse, Enrique Moro Lavado, Michel Paternotre, Philippe Pochet e Claude Vernay.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

sua pauta. É com esse objetivo que é lançada, na cidade de Turim, em março de 1996, a Conferência Intergovernamental, visando a efetuar as modificações do Tratado da Comunidade Europeia, que levará ao Tratado de Amsterdã, assinado em 2 de outubro de 1997.

Um dos desafios da Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996-97 era reequilibrar a construção europeia, que parecia ter como motivação apenas a união monetária. Temendo questionar os equilíbrios alcançados em Maastricht, qualquer debate ou modificação do tratado da união sobre o UEM fora, aliás, proscrito da CIG.¹⁷⁹

Durante o processo de preparação da nova Conferência, iniciado em março de 1996 e concluído em 17 e 18 de junho de 1997, em Amsterdã, “quatro grandes temáticas permaneceram finalmente na mesa de negociação: a reforma institucional, a PESC, o emprego e a livre circulação, rebatizada de espaço de liberdade, de segurança e de justiça”.¹⁸⁰ Essas questões são desenvolvidas em uma série de pontos retomados na pauta para a elaboração do Tratado de Amsterdã.¹⁸¹

O Tratado de Amsterdã, de 2 de outubro de 1997, destina-se a aprofundar as reformas institucionais e “a revisar, após experiência, certas disposições do Tratado de União Europeia”¹⁸².

A reforma institucional da União Europeia é uma questão-chave para a constituição de uma “comunidade de valores”.¹⁸³ A concretização desses objetivos implica um esforço por parte das instâncias decisórias para avançar na consolidação de um certo grau de unidade política da Europa comunitária. O Tratado de Amsterdã concede algumas prerrogativas de poder decisório à Presidência da Comissão¹⁸⁴ e ao Parlamento Europeu¹⁸⁵, sem alterar, no

¹⁷⁹ “Analyse synoptique du Traité d’Amsterdam”, *Working Paper*, n. 19, octobre 1997.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ “13 protocolos, 51 declarações da Conferência e 8 declarações de Estados-membros se acrescentam às modificações dos Tratados, distribuídas em 15 artigos.” Disponível em:

<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/99/269&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=>> . Acesso em: 02 fev. 2003.

¹⁸² GERBET, Pierre, op. cit., p. 542.

¹⁸³ O Tratado de Amsterdã reafirma a União Europeia como comunidade de valores (artigo 6 do Tratado UE, Tratados consolidados), mas também instaura um procedimento visando a sancionar todo Estado-membro da União que tiver cometido *uma violação grave e persistente* dos princípios da União (artigo 7 do Tratado UE, Tratados consolidados). MOREAU-DEFARGES, Philippe, op. cit., p. 165.

¹⁸⁴ “O papel do presidente da Comissão europeia é reforçado: agora ele define as orientações políticas de sua instituição. A questão da composição da Comissão não é definitivamente resolvida; está ligada à questão da ponderação dos votos no Conselho.” Disponível em: <<http://www.ose.be/files/osepaper/analyse-fr.pdf>> . Acesso em: 02 fev. 2003.

¹⁸⁵ “O peso do Parlamento também aumenta. A simplificação e a extensão do procedimento de co-decisão é certamente um dos aportes mais importantes desse tratado.” *Ibidem*.

entanto, as prerrogativas das instâncias de representação dos executivos nacionais e do poder da sociedade civil dos Estados-membros: o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, que compõem o triângulo do processo decisório. As modificações propostas pelo Tratado de Amsterdã incidem principalmente sobre o princípio de subsidiariedade:

A divisão da União em três pilares foi parcialmente atenuada pela comunitarização de uma parte do terceiro (Assuntos Internos e Justiça) em proveito do primeiro, mas o segundo (Política Estrangeira e de Segurança Comum) permanecia baseado na cooperação intergovernamental e na unanimidade de fato.¹⁸⁶

O Tratado de Amsterdã relaciona a ampliação do poder de co-decisão do Parlamento Europeu e de sua participação, de acordo com o artigo 192, “ao processo que leva à adoção dos atos comunitários” no “âmbito dos procedimentos definidos nos artigos 251 e 252”.¹⁸⁷ A ampliação da União de doze para quinze membros relança o problema da representação e da ponderação dos votos no seio do Conselho. A adesão de Estados da Europa Central e Oriental leva as instâncias da UE a redefinir essa questão. Entretanto, o Tratado de Amsterdã não produz mudanças significativas na estrutura institucional e no processo de decisão da UE. As modificações efetuadas se dão na comunitarização de uma parte do terceiro pilar (Assuntos Internos e Justiça), que repousa “sobre a cooperação intergovernamental e sobre a unanimidade de fato”.

Desde dezembro de 1996, a proposta de instaurar progressivamente “um espaço de liberdade, de segurança e de justiça” tinha o mérito de dissociar a livre circulação das pessoas, o asilo e a imigração das questões ligadas, de maneira geral, à luta contra a criminalidade. Isso também significava o fim do método intergovernamental para as questões do terceiro pilar em relação com a livre circulação das pessoas.¹⁸⁸

O Tratado de Amsterdã incorpora a conquista de Schengen sobre o controle da entrada das pessoas provenientes de países de fora da União, principalmente a entrada da força de trabalho disposta a permanecer na Europa na clandestinidade. Essa decisão do Tratado permite a centralização das informações e a uniformização dos procedimentos de controle das fronteiras externas da UE.

A política social e do emprego é incorporada ao Tratado de Amsterdã. Nas disposições comuns do Tratado sobre a União Europeia, o artigo 2 afirma que a União tem o objetivo

¹⁸⁶ GERBET, Pierre, op. cit., p. 541.

¹⁸⁷ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 158.

¹⁸⁸ “Analyse synoptique du Traité d’Amsterdam”, *Working Paper*, n. 19, octobre 1997, op. cit., p. 21.

de promover o progresso econômico e social assim como um nível elevado de emprego, e alcançar um desenvolvimento equilibrado e duradouro, principalmente por meio da criação de um espaço sem fronteiras internas, do fortalecimento da coesão econômica e social e do estabelecimento de uma união econômica e monetária que comporte, com o tempo, uma moeda única, conforme às disposições do presente Tratado.¹⁸⁹

Ao artigo B do Tratado de Maastricht é acrescentado o objetivo da UE de promover um nível elevado de emprego. A discussão sobre o emprego não estava prevista no calendário inicial da Conferência Intergovernamental de Amsterdã e, ao longo das negociações, “as delegações nacionais tinham-se recusado a relacionar o capítulo emprego à união monetária”.¹⁹⁰ Essa discussão só foi incorporada na pauta da Conferência, porque houve um agravamento do problema: “em razão da inexistência de progresso em matéria institucional ou de política externa e, em parte, devido à amplitude das reações suscitadas na Europa pelo caso Renault-Vilvorde e das pressões políticas decorrentes, e assumiu a forma de um título específico”.¹⁹¹ O problema do emprego, que passa a ser nesse período uma das reivindicações prioritárias dos movimentos favoráveis à Europa dos 15, atinge índices alarmantes: em 1995, a taxa de desemprego da população ativa total é de 10,1%; em 1996, 10,2% e, em 1997, 10,0%.¹⁹² Os dados mostram que o Mercado Comum Europeu não multiplicou as oportunidades de trabalho. Ao contrário, as condições de empregabilidade se agravaram devido às políticas dos governos conservadores, que desresponsabilizaram os Estados da aplicação de políticas sociais visando a proteger os empregos existentes e a estimular a criação de novos postos.

As negociações sobre o conteúdo do Tratado de Amsterdã culminam na inserção do Título VIII (ex-título VI A) do TCE: Emprego. De acordo com o artigo 125, do TCE, cabe aos Estados-membros e à comunidade elaborar “uma estratégia coordenada para o emprego e em particular promover uma mão-de-obra qualificada, formada e suscetível de se adaptar, assim como mercados de trabalho aptos a reagir rapidamente à evolução da economia, a fim de alcançar os objetivos enunciados no artigo 2 do Tratado sobre a União Europeia e no artigo 2 do presente Tratado”.¹⁹³ O tratamento do desemprego estrutural permanece limitado à necessidade de requalificar a força de trabalho para se adaptar “à evolução da economia”.

[AO1] Comentário:

[AO2R1] Comentário:

¹⁸⁹ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, op. cit., p. 15.

¹⁹⁰ “Analyse synoptique du Traité d’Amsterdam”, *Working Paper*, n. 19, octobre 1997. Op. cit., p. 32.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Source : OCDE (2004), *Principaux indicateurs économiques*, mai, Annexe statistique, p. 323.

¹⁹³ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 127.

O artigo 127 do TCE é mais explícito quanto aos limites da Comunidade para a definição e a aplicação de ações visando a inverter as taxas de desemprego: “a Comunidade contribui para a realização de um nível elevado de emprego encorajando a cooperação entre os Estados-membros, apoiando e, se necessário, complementando sua ação. Isso posto, ela respeita plenamente as competências dos Estados-membros nesse quesito”.¹⁹⁴

O Conselho Europeu é encarregado de examinar anualmente a situação do emprego na Comunidade e extrai suas conclusões de um relatório anual conjunto do Conselho e da Comissão. A partir das “conclusões do Conselho Europeu, o Conselho, estatuidando por maioria qualificada [...], elabora anualmente linhas diretrizes, consideradas pelos Estados em suas políticas de emprego”.¹⁹⁵ Cada Estado-membro deve apresentar um relatório anual ao Conselho e à Comissão “sobre as principais medidas tomadas para aplicar sua política de emprego”. Munido dessas informações, e após o parecer do Comitê do emprego, “o Conselho, estatuidando por maioria qualificada por recomendação da Comissão, pode, se julgar apropriado após seu exame, fazer recomendações aos Estados-membros”.¹⁹⁶ Percebe-se claramente que a intervenção do Conselho permanece circunscrita ao controle da situação do desemprego na UE e da aplicação, pelos Estados-membros, das diretrizes definidas por suas instâncias. Todavia, há progressos, pois o Conselho pode decidir, por maioria qualificada, por fazer recomendações aos Estados-membros.

Duas decisões são importantes na luta contra o desemprego: a constituição do Comitê do Emprego¹⁹⁷ e a realização do Conselho Europeu de Essen sobre o Emprego, em novembro de 1977.¹⁹⁸ O Conselho Europeu de Essen identifica “cinco áreas prioritárias de ação sobre o mercado do emprego”:

O fortalecimento dos investimentos na formação profissional;

¹⁹⁴ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 127.

¹⁹⁵ *Ibidem*, artigo 128, p. 128.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ “Previsto pelo tratado (artigo 130), o Comitê do Emprego foi oficialmente criado por uma decisão do Conselho em janeiro de 2000. A principal missão do Comitê, definida no Tratado e estabelecida pela decisão de criação, consiste em preparar os trabalhos do Conselho no que tange à estratégia europeia para o emprego e a seus instrumentos: diretrizes para o emprego, relatório conjunto sobre o emprego e recomendações sobre a implantação das políticas nacionais do emprego”. Texto disponível em:

<http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/emco_fr.htm>. Acesso em: 01 jun. 2005.

¹⁹⁸ Texto integral do Conselho Europeu de Essen sobre o emprego disponível em:

<<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10223.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

A intensificação do crescimento em emprego;
 A redução dos custos indiretos do trabalho;
 O crescimento da eficácia da política do mercado de trabalho;
 As medidas em favor dos grupos ameaçados de exclusão do mercado de trabalho.¹⁹⁹

O relatório redigido a pedido do Secretariado da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) e com o apoio da Comissão Europeia salienta os pontos positivos da política de emprego no novo capítulo do Tratado.

Com referência à parte emprego, uma leitura mais atenta permite destacar cinco elementos: os objetivos (art.1), principalmente aqueles da adaptabilidade e da empregabilidade; os procedimentos (art. 4 e 3 § 2), que são uma mescla dos procedimentos de acompanhamento das políticas nacionais de emprego de Essen e da política de vigilância multilateral aplicada para a UEM, mas também a transversalidade do emprego em relação às outras políticas; os níveis (art. 2 e 3 § 1): a responsabilidade cabe principalmente aos Estados-membros; nos meios (art. 5), sete medidas são citadas; a mais inovadora sendo o financiamento de experiências-piloto; as instituições: (art.6) o comitê para o emprego e o mercado do trabalho, cuja existência é confirmada pelo Tratado.²⁰⁰

A questão do emprego está definitivamente na pauta e “encabeça a agenda da União”²⁰¹, embora as diretrizes aprovadas não invertam a situação do desemprego estrutural.

A introdução dos direitos sociais nas discussões preparatórias da Conferência Intergovernamental de Amsterdã era uma reivindicação dos setores sociais preocupados com a regulamentação das relações de trabalho na UE. De fato, a Conferência Intergovernamental de Maastricht reúne-se para tomar as decisões indispensáveis à conclusão do mercado interno, mesmo que o Reino Unido e a Irlanda do Norte não adiram ao protocolo sobre a política social. A falta de disposição dos Estados-membros para resolver as questões sociais, na Europa do mercado único, leva a uma certa reserva quanto aos objetivos reais da livre circulação.

A Comissão Europeia está atenta à luta pelo emprego e contra o desmantelamento do Estado, que precede a Conferência Intergovernamental de Amsterdã. Ela lança um debate sobre a questão dos direitos sociais fundamentais na Comunidade e decide realizar um primeiro Fórum Europeu sobre a Política Social (março de 1996).²⁰² A Comissão reúne, a

¹⁹⁹ Texto disponível em: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/co/10223.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

²⁰⁰ “Analyse synoptique du Traité d’Amsterdam”, *Working Paper*, n. 19, op. cit., p. 4.

²⁰¹ Na realidade, “trata-se apenas de medidas incitativas, pois a política do emprego cabe à competência nacional”. GERBET, Pierre, op. cit., p. 545.

²⁰² MALLEY, Annick, op. cit., p. 269.

partir de abril de 1995, “especialistas nacionais, deputados europeus, representantes das instituições comunitárias, parceiros sociais e organizações não-governamentais; eles têm a missão de examinar a possibilidade de uma revisão do campo de aplicação da Carta Social de 1989 e sua eventual integração ao tratado revisado (trabalhos da CIG)”.²⁰³ As questões prioritárias desse debate são incorporadas à pauta do Fórum e submetidas à apreciação do Comitê Econômico e Social.

Em outubro de 1995, “a Comissão constitui um comitê de especialistas sobre a política social. É composto de sete personalidades europeias do mundo político, universitário e associativo”.²⁰⁴ Esse Comitê considera que o déficit social é “ameaçador” e se propõe a fazer uma análise do lugar que as questões sociais “e os direitos sociais compreendidos em sentido amplo ocupam e devem ocupar na construção europeia de amanhã”. Após quatro meses de discussões intensas, o Comitê apresenta: “seu relatório *Para uma Europa dos direitos cívicos e sociais*” que comporta vinte e seis propostas,²⁰⁵ “partindo da constatação de que *as questões sociais encontram-se agora à frente dos desafios a que deve responder a construção europeia... A Europa será a Europa de todos, de todos seus cidadãos, ou não será*”.²⁰⁶

As recomendações do Comitê dos especialistas visam a superar as dificuldades inerentes ao processo de construção da Europa social; no entanto, não apresentam propostas detalhadas, que implicariam a definição de parâmetros passíveis de serem confundidos com as posições tomadas pelos diferentes atores sociais. No décimo quinto ponto, o Comitê sugere “aplicar a regra da maioria qualificada no campo social, à exceção de algumas áreas sensíveis (proteção social, participação)”. As áreas ditas sensíveis, tais como a “proteção social” e a “participação”, devem ser objeto de uma decisão unânime dos membros do Conselho. A ampliação do critério de voto para a maioria qualificada, vital para salvaguardar os interesses dos trabalhadores (proteção social, participação), não recebe nenhum apoio.

O Acordo Social (Protocolo sobre a política social), anexo do Tratado de Maastricht, é introduzido no Tratado de Amsterdã com certas modificações após a realização das eleições no Reino Unido, cujo resultado interrompe uma série de governos conservadores. Tony Blair, eleito primeiro-ministro, assina em 1998 a Carta Comunitária dos Direitos Sociais

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ As vinte e seis propostas figuram em MALLEY, Annick, op. cit., p. 270-271.

²⁰⁶ Ibidem, p. 269.

Fundamentais dos Trabalhadores, que é adotada em dezembro de 1998. Essa mudança de comportamento do governo do Reino Unido reflete uma mudança mais ampla, em andamento na Europa dos quinze, e que se traduz pelo fracasso eleitoral de governos que buscam reconduzir seus mandatos a partir de projetos políticos conservadores. Esse contexto, em que se aprofundam as disputas políticas e triunfam os projetos políticos alternativos, leva a supor que o texto do Tratado de Amsterdã levará em conta a Europa social.

Porém, as mudanças produzidas no terreno político não se refletem no terreno social. Apesar da mudança ocorrida no final dos anos 1990 e no início do ano 2000 na correlação de forças entre os representantes dos Estados e dos governos no Conselho Europeu, suas iniciativas políticas não mudam substancialmente. Um aspecto essencial da consolidação do espaço social europeu é a integração, em seu Tratado, de um título sobre os direitos sociais e do homem garantindo a cidadania europeia. A origem da preocupação acerca da introdução no Tratado de Amsterdã de direitos que não permaneçam circunscritos à regulamentação das relações de trabalho pode ser atribuída à necessidade de enfatizar os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores. O envolvimento dos Estados-membros da EU, no que diz respeito a esses direitos, e a exigência de que os países candidatos à UE sejam signatários das convenções e das declarações que garantem seu respeito e sua aplicação, parece suficiente, mesmo que a luta dos trabalhadores não seja em favor da separação entre Carta Social e discussão dos direitos sociais e dos direitos do homem.

O Tratado de Amsterdã amplia os direitos fundamentais, afirmando que “a União é fundada nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito aos direitos do homem e às liberdades fundamentais, assim como do Estado de direito, princípios comuns aos Estados-membros”. A defesa dos princípios da liberdade e do respeito aos direitos do homem e às liberdades fundamentais está inscrita na perspectiva de sua ampliação. O segundo ponto do artigo 6 do Tratado de Maastricht, que não sofre nenhuma modificação, afirma que “a União respeita os direitos fundamentais previstos pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, enquanto princípios gerais do direito comunitário”.

Um dos princípios da cidadania europeia é estabelecido pelo artigo 17 do TCE: “[Institui-se] uma cidadania da União [a] toda pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União complementa a cidadania nacional e não a substitui”.

A noção de complementaridade entre a nacionalidade dos Estados-membros e da União é igualmente incorporada no Tratado. A preocupação expressa pelos sindicatos quanto à necessidade de elaborar uma Carta dos Direitos Fundamentais passa a ser uma das reivindicações principais dos representantes dos trabalhadores.

A Europa social de Amsterdã traz avanços nas decisões sobre o emprego e os direitos fundamentais, mas as conquistas sobre os direitos sociais permanecem pouco significativas. O artigo 136 do TCE afirma que “a Comunidade e os Estados-membros” estão “conscientes dos direitos sociais fundamentais, tais como aqueles enunciados na Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989”.²⁰⁷ O fato de que o Tratado de Amsterdã faça referência à Carta de 1989 representa uma mudança que se traduz pela introdução, em seu texto, de certos princípios gerais sobre os direitos sociais. Esse artigo também define os objetivos que orientam a Comunidade Europeia para a elaboração dos dez artigos do Tratado sobre as questões sociais. Trata-se

da promoção do emprego, da melhoria das condições de vida e de trabalho, permitindo sua harmonização, uma proteção social adequada, o diálogo social, o desenvolvimento dos recursos humanos que permitam um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões.

O Tratado esclarece que a Comunidade e os Estados-membros devem agir em conjunto, considerando “a diversidade das práticas nacionais, em particular no campo das relações convencionais, assim como a necessidade de manter a competitividade da economia da Comunidade”.

O artigo 137 define o campo de ação da Comunidade na área social. As questões sociais sobre as quais a Comunidade pode intervir são de duas ordens distintas. A primeira diz respeito aos meios de garantir a melhoria do ambiente de trabalho, em particular, para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores e as condições de trabalho. Essas condições sempre foram objeto da atenção da Comunidade, pois atingem diretamente a produtividade do trabalho. O segundo conjunto de questões consideradas concerne à discriminação de qualquer tipo, principalmente “a igualdade entre homens e mulheres no que tange às suas

²⁰⁷ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 132.

oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento recebido no trabalho”.²⁰⁸ Uma segunda questão que também faz parte das preocupações da Comunidade se refere ao direito à informação, à consulta aos trabalhadores e à integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho.

O terceiro ponto do Tratado de Amsterdã, do mesmo artigo, define os temas sociais que o Conselho estatui por unanimidade mediante proposta da Comissão. Esses temas são considerados essenciais para estimular os deslocamentos dos trabalhadores no seio do mercado interno.

A previdência social e a proteção social dos trabalhadores; a proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho; a representação e a defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores, inclusive a co-gestão, sob reserva do parágrafo 6; as condições de emprego dos originários de países não-pertencentes à Comunidade em permanência regular no território da Comunidade.²⁰⁹

A adoção pelo Conselho de uma legislação que garanta esses direitos, conforme o critério da unanimidade, entrava a livre circulação da força de trabalho. A falta de vontade manifesta pela Comunidade para definir uma Carta social regulamentando as relações de trabalho é evidente no sexto ponto do artigo 137: “As disposições do presente artigo não se aplicam nem às remunerações, nem ao direito de associação, nem ao direito de greve, nem ao direito de *lock-out*”. O princípio de subsidiariedade é aplicado à Europa social e caracteriza as relações entre os Estados e a Comunidade. Por essa razão, a prerrogativa do estabelecimento de uma legislação social concerne quase que somente aos Estados nacionais.

O Tratado atribui à Comissão a tarefa de “promover a consulta aos parceiros sociais no nível comunitário e tomar toda medida útil para facilitar o diálogo entre eles, velando por um apoio equilibrado das partes”.²¹⁰ Antes de apresentar suas propostas, a Comissão deve “consultar os parceiros sociais sobre a orientação possível de uma ação comunitária”.²¹¹ O diálogo entre os parceiros sociais “no nível comunitário, pode levar, se estes assim o desejarem, a relações convencionais, inclusive acordos”. A possibilidade de um acordo, prevista no artigo 139, não retira da Comissão a prerrogativa de apresentar suas propostas ao Conselho de Ministros.

²⁰⁸ “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p.132.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 133.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 134.

²¹¹ *Ibidem*.

A Comissão “encoraja a cooperação entre os Estados-membros e facilita a coordenação de sua ação” no que diz respeito aos seguintes dossiês:

- emprego;
- direito do trabalho e condições de trabalho;
- formação e aperfeiçoamento profissionais;
- previdência social;
- proteção contra os acidentes e as doenças profissionais;
- higiene do trabalho;
- direito sindical e negociações coletivas entre empregadores e trabalhadores.²¹²

Os temas sociais em torno dos quais a Comissão incita os Estados-membros a cooperarem são exatamente os mesmos que aqueles previstos pelo Tratado de Maastricht, o que leva a crer que a Conferência Intergovernamental de Amsterdã não estava disposta a avançar na consolidação da Europa social.

O Tratado de Amsterdã não consegue transpor os limites impostos à política social pelo Tratado de Maastricht, adiando assim para Nice a possibilidade de avançar nesse sentido.

1.2 – A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A revisão que o Conselho da Europa realizou em Estrasburgo, em 3 de maio de 1996,²¹³ da Carta Social Europeia, que havia sido redigida em 1961, revela uma mudança de atitude dos governos em relação ao lugar das questões sociais na integração europeia. Os países-membros da União Europeia devem assinar a Carta Social Europeia Revisada, mas essa nova realidade engendrada pela atualização da Carta questiona novamente a competência da UE e o melhor momento de legislar sobre a regulamentação das questões sociais. Por outro lado, a situação política dos países europeus modificou-se com as derrotas sucessivas dos partidários do Estado mínimo e da desregulamentação das atividades produtivas, que eles querem deixar à liberdade do jogo do mercado.

²¹² “Le Traité instituant la Communauté européenne”, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam*, op. cit., p. 135.

²¹³ A Carta Social Europeia foi elaborada em Turim, em 18 de outubro de 1961. O texto integral está disponível em: <<http://www.hri.ca/fortherecord2000/euro2000/bilan2000/documentation/conventions/social-chart.htm>> . Acesso em: 09 junho 2003.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, comporta uma série de diretivas que visam a seguir o calendário de integração econômica e monetária da Europa dos quinze. Ele também compreende artigos relativos às questões sociais, em razão do déficit social resultante da falta de disposição das instituições europeias para integrar nas negociações a regulamentação das relações de trabalho, através da elaboração de uma Carta dos direitos sociais e fundamentais da UE.

Os tratados da União Europeia, a partir de Maastricht, estabelecem que seus pontos principais, que regulamentam as questões sociais, são da competência do terceiro pilar de decisão da UE, a cooperação intergovernamental, revelando assim que o princípio da subsidiariedade continua sendo aplicado em dossiês importantes que marcam as relações de trabalho na UE.

O Tratado de Amsterdã não aplica as reformas necessárias para tornar as instituições europeias adequadas à política de crescimento, em um contexto transformado pela queda do Muro de Berlim.²¹⁴ A discussão sobre a “Europa Social” é retomada nesse novo contexto, mais com o objetivo de fazer restrições à adesão dos Estados da Europa Oriental à UE do que de elaborar uma legislação que regule as relações de trabalho. A proposta da UE de uma Carta dos direitos fundamentais visa a tornar “mais transparente o sistema de proteção dos direitos fundamentais aos olhos dos cidadãos”. Trata-se, então, de dar visibilidade aos direitos do homem e às liberdades fundamentais, pois o crescimento da UE significaria a integração de “países que até uma época ainda recente eram submetidos a regimes não democráticos”.²¹⁵

A partir das decisões do Tratado de Amsterdã, a CES e a plataforma das ONGs sociais europeias lançam, em julho de 1998, uma “campanha conjunta em favor de uma *Bill of Rights*”,²¹⁶ iniciando assim uma série de mobilizações que conduzem a um movimento pela incorporação, no tratado europeu, da Carta Social Europeia de 1996.²¹⁷

²¹⁴ “A aproximação geopolítica das duas Europas, a do Oeste e a do Leste, simbolizada pela queda do Muro de Berlim em 1989, facilitou a redação de uma carta comum.” BRAIBANT, Guy. *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne: Témoignage et commentaires*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, p. 18.

²¹⁵ MACÍA, Laura Carrasco, “Le projet de Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/archive/00000851/01/scop2000_3_4.pdf>, p. 19-20>. Acesso em: 24 abr. 2004.

²¹⁶ Declaração de direitos, de 1689, que impôs limites ao poder do rei na Grã-Bretanha.

²¹⁷ Projeto de carta dos direitos fundamentais da União Europeia, seguido de uma resolução da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), adotada por seu comitê executivo em 16 e 17 de setembro de 1999. Textos disponíveis em: <http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con19_fr.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2005.

A plataforma das ONGs europeias do setor social está criada. Ela iniciou, com a Confederação Europeia dos Sindicatos, um abaixo-assinado em favor da adoção de uma Carta dos direitos fundamentais na União. Esse se apoiava no relatório de 1996 do comitê de expertos (presidido pela Sra. Pintasilgo), que preconizava a adoção de um documento que retomasse os direitos civis e sociais em vigor na União Europeia. Esse relatório, para satisfação das ONGs e sindicatos, fazia referência aos instrumentos do Conselho da Europa: Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Carta Social Europeia Revisada.²¹⁸

Essa campanha, conduzida pela CES e pelas ONGs europeias do setor social, em defesa da integração da Carta Social Europeia Revisada no tratado da UE, questiona novamente a jurisprudência das decisões do Conselho da Europa.

Apesar da resistência dos governos da UE, alguns direitos sociais são incorporados à Carta de Amsterdã, devido à necessidade de “encontrar respostas globais ao problema do desemprego e da reorganização dos mercados de trabalho”.²¹⁹ Além das consequências sociais do crescimento, devem-se observar nessa iniciativa motivos “de ordem mais política, e mesmo filosófica: a transformação da própria essência da Europa. Tratava-se, no início e até os últimos tempos, de um mercado comum, de uma união econômica e monetária, de uma comunidade de interesses. Hoje, trata-se cada vez mais de uma união política e de uma comunidade de valores”.²²⁰ Se a UE se pretende uma comunidade de valores, deve estar munida de uma carta dos direitos fundamentais que incorpore todos os direitos sociais que restituem a dignidade aos trabalhadores.

O Tratado de Amsterdã reafirma a cidadania europeia expressa no Tratado de Maastricht, e coloca os valores humanos em primeiro plano na construção europeia. A formação da UE como um espaço de liberdade, de segurança e de justiça exige a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O Tratado de Amsterdã representa a concretização dessa decisão. Assim, “frente à grande progressão desse tema, a Comissão encarregou um grupo de especialistas”, presidido “por Spiros Simitis, de um relatório, entregue em fevereiro de 1999”.²²¹

²¹⁸ FONTENEAU, Gérard, “Les droits fondamentaux sont entre nos mains”, *Revue de l’Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines du Mouvement ATD Quart Monde*, n. 181, 2001. Disponível em: <<http://www.revuequartmonde.org/gsd/collect/rqmnum/index/assoc/HASH0142.dir/doc.doc>>. Acesso em: 02 jul. 2003.

²¹⁹ FONTENEAU, Gérard, op. cit. p. 20.

²²⁰ BRAIBANT, Guy, *La charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Paris, Seuil, 2001, p. 17-18.

²²¹ O relatório “Spiros Simitis evidenciou a necessidade de resolver as contradições oriundas das diferenças de engajamento em favor dos direitos fundamentais entre os diferentes pilares da União Europeia e de sistemas de referências incluídos no Tratado de Amsterdã em matéria de direitos do Homem, de liberdades fundamentais e de direitos sociais fundamentais. Ele propôs elaborar um texto único, reunindo os direitos provenientes de

A reunião do Conselho Europeu em Colônia (em 3 e 4 de junho de 1999) “estipulou o princípio e traçou as linhas gerais”²²² de um processo resultante da proposta de uma Carta social para a UE, pois, no “estágio de desenvolvimento da União Europeia, seria conveniente reunir os direitos fundamentais em vigor em nível da União em uma carta, de forma a dar-lhes uma maior visibilidade”.²²³ O Conselho afirmou em Colônia que “o respeito aos direitos fundamentais é um dos princípios fundadores da União Europeia e a condição indispensável para sua legitimidade”.²²⁴ Assim, em conformidade com a decisão da Corte de Justiça Europeia de “confirmar e definir em sua jurisprudência a obrigação da União de respeitar os direitos fundamentais”, o Conselho se mostrou favorável à elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais na UE.

A posição do Conselho sobre os direitos a serem incorporados na Carta e sobre sua hierarquização aparece de forma explícita na segunda decisão tomada em Colônia:

O Conselho Europeu tem o parecer de que essa carta deve conter os direitos de liberdade e de igualdade, assim como os direitos de procedimento tais como garantidos pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, e tais como resultam das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, na condição de princípios gerais do direito comunitário. A carta deve, além disso, conter os direitos fundamentais reservados aos cidadãos da União. Na elaboração da carta, deverão também ser considerados direitos econômicos e sociais, tais como enunciados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (artigo 136 TCE), na medida em que eles não justificam apenas objetivos para a ação da União.²²⁵

Nessa decisão, o Conselho enumera os direitos e as garantias individuais que devem fazer parte da Carta e, no fim do texto, declara que será necessário, “além disso, levar em consideração direitos econômicos e sociais”, em conformidade com as disposições do artigo 136 do TCE.²²⁶

diferentes origens, e inserir esse texto nos tratados. Suas recomendações foram postas em prática com a elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais”. PICHOT, Evelyne. Texto disponível em: <http://www.social-law.net/article.php?id_article=448>. Acesso em: 25 jul. 2005.

²²² BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 19.

²²³ “Conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999”. Texto disponível em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/kolnfr.htm>. Acesso em: 20 abr. 2004.

²²⁴ “La décision du Conseil européen de Cologne concernant l’élaboration d’une Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”. Disponível em: <http://www.aidh.org/Europe/Drts_Fondam1.htm>. Acesso em: 10 jun. 2005.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Artigo 136: “A Comunidade e os Estados-membros, conscientes dos direitos sociais fundamentais, tais como os enunciados na carta social europeia assinada em Turim em 18 de outubro de 1961 e na carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos direitos dos trabalhadores de 1989, têm por objetivo a promoção do emprego, a

Em Colônia, o Conselho Europeu também estipula “o princípio” e traça “as linhas gerais”²²⁷ a serem seguidas para a elaboração do projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Ele recomenda o estabelecimento de uma “instância composta por representantes dos chefes de Estado e de governo e pelo presidente da Comissão Europeia, bem como por membros do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais”,²²⁸ a fim de elaborar a Carta. Quanto ao secretariado, ele “deveria ser assegurado pelo Secretariado Geral do Conselho”. Os outros representantes “do Comitê Econômico e Social e do Comitê das Regiões, assim como grupos sociais e especialistas, deveriam ser ouvidos”.²²⁹ O ponto de vista dos grupos sociais, principais interessados no dossiê da Carta, deve então ser levado em conta.

A Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) é favorável à elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais, julgando que esta “pode ser considerada como um primeiro passo e um resultado encorajadores”. Ela propõe a intensificação de “sua campanha, tanto em nível europeu frente a instituições europeias – por intermédio de seus afiliados – quanto em nível nacional, com o objetivo de reunir sufrágios em favor de uma integração real dos direitos fundamentais no Tratado”.²³⁰

Para garantir a legitimidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma das obrigações é a presença majoritária dos representantes dos poderes legislativos nacionais e da UE, que devem concluir o projeto da Carta antes da reunião do Conselho Europeu em dezembro de 2000 em Nice.²³¹

melhoria das condições de vida e de trabalho, permitindo sua equalização no progresso, uma proteção social adequada, o diálogo social, o desenvolvimento dos recursos humanos permitindo um nível de emprego elevado e sustentável e a luta contra as exclusões. Para isso, a Comunidade e os Estados-membros aplicam medidas que dão conta da diversidade das práticas nacionais, particularmente no domínio das relações convencionais, bem como da necessidade de manter a competitividade da economia da Comunidade.” Texto disponível em: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf> . Acesso em: 05 março 2003.

²²⁷ BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 19.

²²⁸ “La décision du Conseil européen de Cologne concernant l’élaboration d’une Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”. Disponível em: <http://www.aidh.org/Europe/Drts_Fondam1.htm> . Acesso em: 10 jun. 2005.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ “Projet de Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”. Disponível em: <http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con19_fr.pdf> . Acesso em: 21 ago. 2005.

²³¹ “O Conselho Europeu incumba o Conselho *Assuntos Gerais* de tomar as medidas necessárias antes do Conselho Europeu de Tampere”. Ibidem.

Na ocasião da reunião do Conselho Europeu em Tampere, em 15 e 16 de outubro de 1999, é reafirmado o princípio da “criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia”.²³² As principais decisões do Conselho de Tampere são: a aplicação de políticas europeias comuns “em matéria de asilo e de migração” para a formação de um “verdadeiro espaço europeu de justiça”; a intensificação da “luta contra a criminalidade em nível da União”; e uma “ação exterior mais forte” da EU.²³³ Cabe também ao Conselho de Tampere aprovar as medidas que visam a tornar mais eficazes as políticas estrangeira e de segurança comuns, bem como as conquistas de Schengen.

O Conselho de Tampere determina o procedimento de elaboração da Carta²³⁴ e a composição do grupo encarregado dela. Ele aprova a participação de quinze representantes de chefes de Estado ou de governo nesse grupo. O presidente da Comissão Europeia tem direito a um representante. Segundo a proposta do Conselho, o Parlamento Europeu participa com dezesseis membros, e os parlamentos nacionais com trinta membros (dois por parlamento). A instância encarregada da elaboração da Carta é formada então por sessenta e dois membros, tendo direito de voto e podendo ser substituídos por suplentes.

Nessa reunião, decide-se que a escolha do presidente da comissão será feita pelo conjunto dos membros. O equilíbrio na comissão deve ser obtido graças ao poder exercido pelos chefes de Estados ou de governo dos Estados-membros e, nessa medida, decide-se que “o Secretariado Geral do Conselho assegura o secretariado da instância. A fim de garantir uma boa coordenação, serão estabelecidos estreitos contatos com o Secretariado Geral do Parlamento Europeu, com a Comissão e, na medida do necessário, com os secretariados dos parlamentos nacionais”.²³⁵ Também está previsto que representantes de organizações da sociedade civil participarão como observadores, e as instâncias da União que devem ser ouvidas estão definidas.²³⁶

²³² “Conseil européen de Tampere, conclusions de la présidence”. Disponível em: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm#milestones>. Acesso em: 21 jun. 2004.

²³³ Ibidem.

²³⁴ BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 19.

²³⁵ “Conseil européen de Tampere, conclusions de la présidence”. Disponível em: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm#milestones>. Acesso em: 21 agosto 2004.

²³⁶ “Observadores: dois representantes da Corte de Justiça das Comunidades Europeias designadas pela Corte. Dois representantes do Conselho da Europa, dos quais um representante da Corte Europeia dos Direitos do Homem. Instâncias da União Europeia que devem ser ouvidas: o Comitê Econômico e Social. O Comitê das Regiões. O mediador.” Ibidem.

A estrutura de funcionamento da instância permite a constituição de “grupos de trabalho *ad hoc*, que são abertos a todos os seus membros”. A partir de um plano de trabalho que deve ser “estabelecido pela instância, um comitê de redação, composto pelo presidente, vice-presidentes e o representante da Comissão, e assistido pelo Secretariado Geral do Conselho, elabora um anteprojeto de carta, levando em conta proposições de texto apresentadas por qualquer membro da instância”.²³⁷ Cabe a cada um dos três vice-presidentes, designados por seu representante respectivo, consultar regularmente a posição dos poderes executivos nacionais, dos poderes legislativos nacionais e do Parlamento Europeu. Durante a instalação da convenção é criado um órgão de direção e de coordenação, denominado *Presidium*, composto pelo presidente, pelos três vice-presidentes e pelo representante da Comissão.²³⁸

Os princípios que devem orientar a proposta da Carta dos Direitos Fundamentais elaborada pelos Conselhos Europeus de Colônia e de Tampere têm por objetivo reafirmar “aos cidadãos europeus a importância dos direitos civis, sociais, econômicos, políticos e culturais para o projeto europeu”.²³⁹ A reunião dos representantes dos poderes constituídos é o momento de uma nova relação de forças. A instância se expõe às pressões políticas das organizações representativas da sociedade organizada, que intervêm na dinâmica do processo, nos limites impostos pelos Conselhos de Colônia e de Tampere.

Após uma primeira reunião constituinte da instância em Bruxelas, em 17 de dezembro de 1999, uma segunda reunião tem lugar, também em Bruxelas, em 13 de janeiro de 2000. Nessa reunião, decide-se que o grupo constituído deixa de se chamar instância e será designado como “Convenção”. O processo de elaboração de uma proposta de Carta que então se inicia enfrenta certas dificuldades devido à falta de legitimidade da Convenção criada pelo Conselho Europeu:

Para dizer a verdade, no início essa legitimidade era frágil. A “instância” havia sido criada por um organismo, o Conselho Europeu, que não tinha expressamente o poder. Consequentemente, ela própria não tinha de direito nenhum poder de decisão e constituía um organismo consultivo tendo como única missão elaborar um projeto

²³⁷ “Conseil européen de Tampere, conclusions de la présidence”. Disponível em:

<http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_fr.htm#milestones>. Acesso em: 21 ago. 2004.

²³⁸ O *Presidium* não estava previsto nas conclusões dos Conselhos Europeus que originaram a Carta. No Conselho de Tampere, falava-se apenas de um *comitê de redação*. Porém rapidamente foi reconhecida a necessidade de um órgão de direção e de coordenação.” BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 25.

²³⁹ MACÍA, Laura Carrasco, op. cit., p. 20.

de carta, e no entanto seu papel era na verdade muito importante. De fato, se esse projeto devia no fim ser submetido ao Conselho Europeu e aprovado pelo Parlamento e pela Comissão, nenhum procedimento de emenda, nem sequer qualquer debate estavam previstos em benefício dessas instituições, de forma que o projeto da Convenção seria para pegar ou largar.²⁴⁰

As restrições políticas impostas à Convenção - e a aprovação da resolução que estabelece que suas decisões devem ser tomadas de forma consensual - representam assim grandes obstáculos à elaboração do projeto de Carta. A Convenção, formada por “uma maioria de juristas profissionais, frequentemente de alto nível: magistrados, professores de direito, advogados, dos quais alguns têm, além disso, uma experiência política”,²⁴¹ é encarregada de elaborar um projeto de Carta que integre os direitos civis, sociais, econômicos, políticos e culturais. Os sindicatos e organizações não governamentais tomam parte nas discussões, mas sua participação dura apenas o tempo de uma única sessão, o que revela a pouca importância dada à sociedade civil pela Convenção.²⁴²

A Convenção imprime aos trabalhos uma dinâmica em que o Comitê de Redação é responsável pela formulação e pela síntese das proposições submetidas à Convenção. Essas proposições são discutidas pelos membros dos diferentes grupos da Convenção, que sugerem modificações. Essas são analisadas em seguida pelo Comitê de Redação e integradas ou não no projeto. Essas solicitações se dão diversas vezes, de forma a obter o “compromisso e o consenso”.

De fato, por proposta do presidente Herzog, foi decidido desde o início não haver votação. Essa solução pode parecer estranha para uma assembleia que se pretendia democrática. Mas ela era o meio de evitar clivagens, bloqueios, frustrações.²⁴³

O presidente da Convenção, Roman Herzog, frente aos limites impostos pelos Conselhos de Colônia e de Tampere, decide ampliar os debates a fim de evitar que se produzam bloqueios durante os trabalhos. As posições contrárias à regulamentação das questões sociais não são totalmente resolvidas e, nessa medida, o presidente Herzog se esforça para elaborar um projeto de Carta que resulte de um acordo aceitável por todos os Estados nacionais. A Convenção tem consciência de que, tomando essa iniciativa junto aos governos,

²⁴⁰ BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 20.

²⁴¹ Ibidem, p. 22.

²⁴² “Todas as organizações de nível europeu que desejavam foram ouvidas, em um período dedicado especialmente a elas no mês de março; infelizmente, elas eram tão numerosas – cerca de setenta – que cada uma delas só pôde dispor de um tempo reduzido”. Ibidem, p. 30.

²⁴³ Ibidem, p. 27.

não se preocupa mais em integrar na Carta a maioria das proposições que provêm dos sindicatos e dos movimentos sociais.

A decisão de elaborar um documento aberto, levando em conta direitos associados à cidadania europeia, é tomada unanimemente por todos os participantes do processo de elaboração da Carta.

Os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) têm uma relação de interdependência com os direitos civis e políticos (DCP); assim, a liberdade sindical e as liberdades de pensamento, de opinião, de expressão, de associação, de reunião, de manifestação e de negociação são ligadas. Se uma “distinção entre DCP e DESC é feita com fins de esclarecimento” (BODY 4), não pode tratar-se de uma hierarquia, nem de uma ordem de prioridade.²⁴⁴

Essa unidade poderia estar associada à aprovação, em 1996, da revisão da Carta dos Direitos Fundamentais pelo Conselho da Europa²⁴⁵. No entanto, embora esse acordo comum sobre os direitos que devem figurar na Carta exista na forma, no conteúdo, as cláusulas ditas econômicas e sociais continuam o principal ponto de divergência entre os membros da Convenção e, sobretudo, entre os representantes do patronato e os representantes dos sindicatos de trabalhadores e das ONGs.

Depois de sete meses de discussões, a Convenção apresenta, em 28 de julho de 2000, uma primeira versão do projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da UE, onde figuram os direitos considerados essenciais pelos membros da Convenção como base jurídica da Cidadania Europeia. Durante essa primeira etapa da elaboração da Carta, nenhum impasse põe em perigo a proposta do presidente da Convenção, que deseja que as decisões sejam tomadas por consenso, e não pelo voto.

A primeira versão do projeto de Carta, fruto das negociações entre os representantes dos poderes legislativos nacionais e da UE, e dos representantes dos quinze Estados-membros, não é aceita. As organizações representativas dos trabalhadores se opõem a essa

²⁴⁴ Projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Bruxelas, 26 de maio de 2000. CHARTE 4325/00 CONTRIB 191 Confédération Française Démocratique du Travail, Confédération Française de l'Encadrement / Confédération Générale des Cadres, Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, Confédération Générale du Travail. Disponível em: <http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con191_fr.pdf>. Acesso em: 24 maio 2005.

²⁴⁵ Adotada pelos Estados-membros do Conselho da Europa. Em razão do alcance desse texto, a CES propõe adotá-lo com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

primeira versão, que não compreende certos direitos econômicos e sociais considerados essenciais, e cujo conceito de Cidadania Europeia é ambíguo. A ausência desses direitos e a imprecisão de alguns outros levam os sindicatos a reagir “negativamente ao primeiro projeto completo de Carta tornado público no fim do mês de julho”.²⁴⁶ Na realidade, a extensão do desacordo é mais vasta, pois a primeira proposta de Carta, denominada *Convent 45*,²⁴⁷ “teve imediatamente a unanimidade das organizações sindicais e dos movimentos sociais contra ela”.²⁴⁸ Os direitos previstos no projeto de Carta carecem de clareza e precisão.

Um resumo das críticas que lhe foram então dirigidas nos é fornecida pelo deputado europeu (Esquerda Unitária/Esquerda Verde Nórdica) Sr. Francis Wurtz: “[...] no lugar do direito ao trabalho, encontra-se ali o *direito de acesso aos serviços de emprego* (artigo 27); o esperado direito a moradia torna-se *direito a... um auxílio à moradia* (artigo 32); o direito de greve está ausente, mas afirma-se o direito dos *empregadores e (dos) trabalhadores [...] de recorrer, em caso de conflitos de interesse, a ações coletivas* (artigo 26)! Mais genericamente, os direitos sindicais estão ali ignorados em sua essência, mas a *liberdade de empresa* é objeto de um artigo dedicado somente a ela (artigo 16), enquanto a *livre circulação dos capitais* é lembrada desde o preâmbulo!”²⁴⁹

A Confederação Europeia dos Sindicatos e ONGs do setor social também fazem críticas ao projeto da Convenção. Elas afirmam que “direitos importantes [estão] faltando (principalmente o direito ao trabalho, o direito de greve e o reconhecimento dos parceiros sociais no âmbito das relações coletivas de trabalho, e das ONGs no âmbito de um diálogo civil estruturado)”.²⁵⁰ A Confederação afirma também que “a formulação de alguns direitos [está] regredindo em diversos pontos em relação à Carta Social Revisada do Conselho da Europa”²⁵¹.

O Preâmbulo da Carta distingue os cidadãos de origem europeia:

1. Os povos europeus estabeleceram entre si uma união sempre mais estreita e decidiram compartilhar um futuro pacífico fundado em valores comuns. 3. A União contribui para o desenvolvimento desses valores comuns no respeito da diversidade das culturas e das tradições dos povos europeus, bem como da identidade nacional dos Estados-membros e de sua organização dos poderes

²⁴⁶ Projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Bruxelas, 26 de maio de 2000. CHARTE 4325/00 CONTRIB 191 Confédération Française Démocratique du Travail, Confédération Française de l'Encadrement / Confédération Générale des Cadres, Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, Confédération Générale du Travail. Texto cit., p. 31.

²⁴⁷ Texto integral do *Convent 45*. Disponível em:

<http://institut.fsu.fr/chantiers/europe/charte/Charte_projet_07_2000.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2005.

²⁴⁸ Carta eletrônica do Observatório social Europeu CIGinfo, outubro de 2000, n. 2, p. 4.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ Projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Bruxelas, 28 de julho de 2000, *Convent 45*. Texto disponível em: <http://institut.fsu.fr/chantiers/europe/charte/Charte_projet_07_2000.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2005.

²⁵¹ *Ibidem*.

públicos em nível nacional, regional e local; ela assegura, pela livre circulação das pessoas, dos bens, dos capitais e dos serviços, um desenvolvimento equilibrado e sustentável.²⁵²

A CES e as ONGs do setor social criticam a passagem do Preâmbulo onde são discriminados os “nacionais de Estados terceiros legalmente autorizados a residir permanentemente no território de um Estado da União”, e propõem substituir “povos europeus” por “povos que vivem na Europa”.²⁵³ A Convenção deve enfrentar as críticas tanto dos sindicatos quanto das ONGs do domínio social em razão de seu conservadorismo²⁵⁴. A Confederação das Indústrias Britânicas, por exemplo, “que era muito hostil à Carta desde o início, declara que aquele texto era *totalmente inaceitável*”.²⁵⁵ Por essa razão, o *Presidium* realiza uma série de reuniões a partir do fim do mês de agosto de 2000, a fim de elaborar um novo texto e sair do impasse. Entretanto, para respeitar a decisão do Conselho de Tampere, os poderes executivos e legislativos, representados na Convenção, devem chegar a um novo consenso em torno de um projeto que incorpora algumas modificações desejadas pelas organizações representativas da sociedade civil que tomam parte das solicitações. As resistências à reformulação da Carta são mais perceptíveis entre os representantes do executivo que adotam uma posição mais moderada “para não engajar exageradamente os governos” no resultado dos trabalhos da Convenção. Em contrapartida, os representantes dos Parlamentos nacionais e do Parlamento europeu, “mais sensíveis às reações da opinião pública e da sociedade civil, [são] mais dinâmicos”.²⁵⁶ A Convenção, que havia se engajado, diante do Conselho de Tampere, em elaborar uma proposta de Carta consensual, não pode então ignorar as reações contrárias a sua iniciativa.

O comitê de redação da Carta, sob pressão da rejeição de sua primeira proposta, “tentou melhorar o projeto de texto” que deveria ser apresentado ao Conselho Europeu de Biarritz em 13 e 14 de outubro²⁵⁷. Em 28 de setembro, ele submete à reunião plenária da Convenção a “versão revisada” (*Convent 47*), onde são introduzidas “mudanças significativas

²⁵² Projeto de Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Bruxelas, *Convent 45*, op. cit.

²⁵³ Proposição da CES e de ONG de Carta Europeia dos Direitos Fundamentais. Texto disponível em: <<http://perso.wanadoo.fr/ciemi.org/p17fr.html>>. Acesso em: 21 ago. 2002.

²⁵⁴ “Havia-se chegado a recusar o reconhecimento do direito de greve, que, no entanto existe em todos os países, ou mesmo o direito ao descanso semanal, que, entretanto remonta pelo menos à Gênese, e teria sido introduzido no direito civil por um édito de Constantino de 321”. *Ibidem*, p. 44-45.

²⁵⁵ BRAIBANT, Guy. op. cit., p. 50.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ A proposta de Carta devia primeiro ser submetida à análise e à aprovação do Conselho Europeu de Nice, de 7 a 9 de dezembro de 2000.

no plano social”.²⁵⁸ Na verdade, as restrições impostas ao conteúdo da Carta e a sua natureza jurídica revelam a existência de projetos políticos diferentes sobre a integração, principalmente sobre o papel do Estado na regulação das relações sociais de produção.

No início da Convenção, o projeto de lista dos direitos era muito ricamente provido de direitos sociais. Depois, houve uma evolução negativa sob a influência de dois argumentos políticos e doutrinários. Os argumentos políticos consistiam em dizer que nós não podíamos desenvolver o Estado, providência que custa caro e freia o crescimento econômico. Os argumentos jurídicos referiam-se à justiciabilidade; objetava-se que os direitos sociais, que são geralmente direitos de crédito, como o direito a moradia ou o direito ao trabalho, não são justiciáveis no sentido tradicional desse termo.²⁵⁹

1.3 – A última versão da Carta dos Direitos Fundamentais aprovada pela Convenção

O Preâmbulo da Carta “reafirma, a respeito das competências e dos deveres da Comunidade e da União, bem como do princípio de subsidiariedade, os direitos que resultam [...] das Cartas sociais adotadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa”.²⁶⁰ A proposta da Carta da Convenção²⁶¹ “enuncia três tipos de direitos”.²⁶² Os primeiros, relativos à dignidade e às liberdades, estão “contidos na maior parte da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”.²⁶³ O artigo primeiro afirma que a dignidade humana é inviolável, que ela deve ser respeitada e protegida. A Carta garante o direito à vida e à integridade, estabelece a proibição da tortura, da escravidão e do trabalho forçado. Quanto às liberdades, o capítulo II assegura, entre outros direitos, que toda pessoa tem direito ao respeito de sua vida privada e familiar, à liberdade de expressão e de informação, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, à liberdade de reunião e de associação. O artigo 15 exprime “o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceita”, e que “todo cidadão e toda cidadã da União tem a liberdade de procurar um emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de oferecer serviços em qualquer

²⁵⁸ Carta eletrônica do Observatório Social Europeu CIGinfo, outubro de 2000, n. 2, p. 4.

²⁵⁹ BRAIBANT, Guy. op. cit., p. 44-45.

²⁶⁰ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01), 18/12/2000 FR, *Journal officiel des Communautés européennes*, p. 364-368.

²⁶¹ A segunda proposta apresentada pela Convenção é inteiramente aprovada pela Conferência Intergovernamental de Nice. A análise foi efetuada a partir das formulações dos artigos que figuram no texto definitivo publicado no Jornal Oficial. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01), 18/12/2000 FR, *Journal officiel des Communautés européennes*.

²⁶² Carta eletrônica do Observatório Social Europeu CIGinfo, outubro de 2000, n. 2, p. 4.

²⁶³ *Ibidem*.

Estado-membro”,²⁶⁴ reafirmando o princípio da livre circulação dos trabalhadores. Em último lugar, nela se afirma que os trabalhadores “nacionais de países terceiros que são autorizados a trabalhar no território dos Estados-membros têm direito a condições de trabalho equivalentes às daquelas das quais se beneficiam os cidadãos e as cidadãs da União”.²⁶⁵ Os dois últimos artigos (18 e 19) do capítulo sobre a Liberdade reafirmam o direito de asilo e garantem a proteção em caso de afastamento, de expulsão ou de extradição.²⁶⁶

O segundo grupo de direitos que constam da Carta concerne à igualdade e à solidariedade. A Carta garante a igualdade em direito, a não-discriminação, o respeito à diversidade cultural, religiosa e linguística. O artigo 23 afirma que “a igualdade entre os homens e as mulheres deve ser assegurada em todos os domínios, inclusive em matéria de emprego, de trabalho e de remuneração. O princípio da igualdade não impede a manutenção ou a adoção de medidas, prevendo vantagens específicas em favor do sexo sub-representado”.²⁶⁷ A incorporação desse artigo na Carta ajuda a combater a discriminação sexual que, mesmo sendo proibida pelas Convenções da OIT e pelas Declarações dos Direitos do Homem, é observada invariavelmente nas relações de trabalho em qualquer país. A Carta assegura os direitos das crianças, os direitos dos idosos e a inserção dos portadores de deficiência. Ela comporta aspectos essenciais para o combate dessas discriminações.

O capítulo relativo à solidariedade é o mais contestado pelos sindicatos, pois compreende a maioria dos direitos considerados essenciais, fonte permanente de conflitos entre os sindicatos dos trabalhadores e os sindicatos patronais.

A análise das duas versões permite constatar alguns assuntos de divergência na Convenção. A numeração dos artigos não coincide nos dois documentos, pois a versão definitiva contém dois artigos a mais. A versão final do projeto de Carta é adotada como objeto de comparação, pois resulta do esforço do *Presidium* para integrar no projeto de Carta uma parte das críticas formuladas pelos sindicatos e pelas ONGs.

²⁶⁴ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01), 18/12/2000 FR, *Journal officiel des Communautés européennes*.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ As proteções definidas na Carta são asseguradas pela Declaração dos Direitos do Homem e não deveriam constar desse documento, pois na verdade não se trata de um direito, mas de uma salvaguarda contra os governos dos países que atacam os direitos considerados essenciais. “1. As expulsões coletivas são proibidas. 2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado a um Estado em que existe um risco sério de ser submetido à pena de morte, à tortura ou a outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.” *Ibidem*.

²⁶⁷ *Ibidem*.

O direito dos trabalhadores e dos empregadores de “negociar e de celebrar convenções coletivas” é reconhecido, “em conformidade com o direito comunitário e com as legislações e práticas nacionais”.²⁶⁸ Entretanto, o direito de greve dos trabalhadores como “ações coletivas pela defesa de seus interesses”, previsto em todas as legislações nacionais, só é reconhecido na segunda versão da proposta da Carta elaborada pela Convenção.

O artigo 29 da Carta garante que “toda pessoa tem direito de acessar a um serviço gratuito de emprego”. Os sindicatos e ONGs do setor social haviam exigido a gratuidade do serviço de emprego, não prevista no primeiro projeto da Carta.

A Carta assegura que “todo trabalhador tem direito a uma proteção contra qualquer demissão injustificada”, mas consta um adendo da versão definitiva: “em conformidade com o direito comunitário e com as legislações e práticas nacionais”. A Carta garante também que “todo trabalhador tem direito a condições de trabalho que respeitem sua saúde, sua segurança e sua dignidade”. O artigo correspondente, na primeira proposta, prevê “condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas”.

O conteúdo das duas proposições de Carta coincide quanto ao segundo ponto do artigo 31 (versão definitiva) e 29 (primeira versão), garantindo que “todo trabalhador tem direito a uma limitação da duração máxima de trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas”. Essa garantia de direito pode, no entanto, ser aplicada, pois não estabelece parâmetros para “a duração máxima do trabalho”, nem para os “períodos de descanso”, e não define limite mínimo admitido pela UE para o “período anual de férias pagas”. Esse caráter demasiado geral não permite harmonizar as legislações sociais dos Estados-membros.

O artigo 32, relativo à proibição do trabalho infantil, estabelece regras adaptadas às legislações sociais de cada Estado-membro, mas define que “a idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade na qual termina o período de escolaridade obrigatória, sem prejuízo das regras mais favoráveis aos jovens e salvo derrogações limitadas”.²⁶⁹ Esse

²⁶⁸ Artigo 28 da versão da Carta aprovada pela CIG de Nice e artigo 26 da primeira versão (*Convent 45*) da proposta apresentada pela Convenção.

²⁶⁹ Artigo 32 da versão da Carta aprovada pela CIG de Nice.

mesmo artigo garante que “os jovens admitidos ao trabalho devem se beneficiar de condições de trabalho adaptadas à sua idade e ser protegidos contra a exploração econômica ou contra qualquer trabalho que possa prejudicar sua segurança, sua saúde, seu desenvolvimento físico, mental, moral ou social, ou comprometer sua educação”.²⁷⁰

A regulamentação da previdência social e da ajuda social, vital para garantir a livre circulação do trabalho na UE, consta do artigo 34 da versão definitiva, onde se afirma que: “a União **reconhece e respeita**²⁷¹ o direito de acesso às prestações de previdência social e aos serviços sociais que asseguram uma proteção em casos como a maternidade, a doença, os acidentes de trabalho, a dependência ou a velhice, bem como em caso de perda de emprego, segundo as modalidades estabelecidas pelo direito comunitário e pelas legislações e práticas nacionais”.²⁷² Nesse mesmo artigo, garante-se que “toda pessoa que reside e se desloca legalmente no interior da União tem direito às prestações de previdência social e às vantagens sociais em conformidade com o direito comunitário e com as legislações e práticas nacionais”. Ainda que o direito à livre circulação da força de trabalho seja reafirmado no projeto de Carta, o texto permanece ambíguo no que concerne ao direito à ajuda social:

A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União *reconhece e respeita*²⁷³ o direito a uma ajuda social e a um auxílio à moradia, destinados a assegurar uma existência digna a todos aqueles que não dispõem de recursos suficientes, segundo as modalidades estabelecidas pelo direito comunitário e pelas legislações e práticas nacionais.

Os representantes dos trabalhadores e das ONGs defendem a modificação desse artigo, que, no entanto, é deixado da mesma forma pelos representantes dos poderes legislativos e executivos da Convenção.

A Carta reconhece igualmente que “toda pessoa tem o direito de acesso à prevenção em matéria de saúde, e de se beneficiar de cuidados médicos nas condições estabelecidas pelas legislações e práticas nacionais”, mas, na redação do artigo 35, os Estados-membros é que são incumbidos de definir as políticas de proteção da saúde. Na versão definitiva da Carta, essa responsabilidade é dividida com a Comunidade Europeia, pois o mesmo artigo acrescenta que “um nível elevado de proteção da saúde humana é assegurado na definição e aplicação de todas as políticas e ações da União”.

²⁷⁰ Artigo 32 da versão da Carta aprovada pela CIG de Nice.

²⁷¹ Grifo nosso.

²⁷² Versão da Carta aprovada pela CIG de Nice.

²⁷³ *Ibidem*.

A Carta também afirma que “a proteção ao meio ambiente e a melhoria de sua qualidade devem ser integradas nas políticas da União e asseguradas em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável”. Sobre esse ponto, ela afirma que a proteção ao meio ambiente não se limita ao que estabelecem as legislações nacionais. A mesma prerrogativa é adotada pela Carta dos Direitos Fundamentais no que concerne à garantia de um “nível elevado de proteção da saúde, da segurança e dos interesses dos consumidores”, que é “assegurada nas políticas da União”.²⁷⁴

No capítulo V da Carta, dedicado à cidadania, são incorporados direitos válidos para todos os membros dos Estados da União. O primeiro é o “direito de voto e de elegibilidade nas eleições do Parlamento Europeu” de todo cidadão e toda cidadã “no Estado-membro onde ele ou ela reside”. A Carta garante também que: “todo cidadão e toda cidadã da União tem o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-membros”, e o artigo 46 considera que “a liberdade de circulação e de permanência pode ser concedida, em conformidade com o tratado que institui a Comunidade Europeia, aos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de um Estado-membro”. A liberdade de circulação e de permanência é restrita aos cidadãos da UE.

No último capítulo, consagrado à Justiça, são definidos os critérios jurídicos, válidos para todos os Estados-membros da União, visando a estabelecer uma certa uniformidade dos procedimentos relativos à cidadania europeia.

Nas disposições gerais define-se o campo de aplicação e competências da Carta:

As disposições da presente Carta dirigem-se às instituições e órgãos da União no respeito ao princípio de subsidiariedade, bem como aos Estados-membros, somente quando eles aplicam o direito da União. Consequentemente, eles respeitam os direitos, observam os princípios e promovem sua aplicação, em conformidade com suas respectivas competências.²⁷⁵

O artigo 51 estabelece claramente a política de não-intervenção da UE nas questões sociais, que continuam da responsabilidade dos Estados nacionais: “a presente Carta não cria qualquer competência nem qualquer obrigação nova para a Comunidade e para a União e não modifica as competências e a as obrigações definidas pelos tratados”. A discussão sobre o

²⁷⁴ Artigo 38 da versão da Carta aprovada pela CIG de Nice.

²⁷⁵ Artigo 51 da versão da Carta aprovada pela CIG de Nice.

poder coercitivo da Carta é retomada pela CIG de Nice (dezembro de 2000) na cúpula subsequente da UE.

1.4 – As reações ao conteúdo da Carta dos Direitos Fundamentais

O Conselho de Administração da Coordenação Europeia é contrário ao projeto de Carta de Direitos Fundamentais, pois essa não incorpora nenhum direito novo:

Um grande número de ONGs lamentou que a Carta tivesse sido limitada a uma reescrita dos direitos atualmente reconhecidos e ratificados pelos Estados sem agregar nada de significativo. Constata-se, de fato, que direitos reconhecidos por convenções internacionais, mas ainda não ratificados por todos os Estados, não constam da Carta, marcando assim um certo recuo em relação às negociações internacionais.²⁷⁶

A eficácia da Carta dos Direitos Fundamentais é novamente questionada, pois a maioria dos direitos que constam dela já aparece em textos internacionais que garantem: “direitos civis e políticos de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais”, e em “convenções da Organização Internacional do Trabalho e a Jurisprudência da Corte de Justiça das Comunidades Europeias”, que os Estados-membros da União Europeia já assinaram e ratificaram. Na verdade, na Carta, “não está, então, explicitamente previsto outorgar novos direitos aos cidadãos europeus, mas reunir os existentes e dar-lhes um aumento de publicidade”.²⁷⁷

O Conselho Europeu Informal²⁷⁸ de Biarritz (13 e 14 de outubro de 2000) “aprovou o conteúdo da carta”, “louvando-se pela contribuição desse texto ao modelo de valores e de sociedade que a União Europeia constitui”. O Conselho de Biarritz reafirma a decisão tomada pelo Conselho de Colônia, pretendendo que, “uma vez formalmente adotado pela Comissão

²⁷⁶ “Motion sur la Charte rédigée par le Conseil d’Administration de la Coordination européenne.” Disponível em: <<http://perso.wanadoo.fr/ciemi.org/p17fr.html>>. Acesso em: 21 ago. 2002.

²⁷⁷ Carta eletrônica do Observatório Social europeu CIGInfo, outubro de 2000, n. 2, p. 2.

²⁷⁸ “O texto abaixo é uma síntese dos trabalhos do Conselho, efetuada pela redação do *site* da Presidência Francesa da União Europeia, com base nos elementos fornecidos pelo Presidente do Conselho Europeu na conferência de imprensa”. Texto disponível em: <http://www.senat.fr/europe/biarritz_2000.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2005.

Europeia e pelo Parlamento Europeu, esse texto será solenemente proclamado no Conselho Europeu de Nice”.²⁷⁹

Os sindicatos e os movimentos sociais, por sua vez, organizam uma grande manifestação em Nice contra a adoção da Carta, mas algumas organizações, como a CES, reconhecem os avanços da versão da Carta adotada em Nice, frisando, entretanto, que ela deveria ser dotada de poder coercitivo.

A CES vê na proposta da Convenção de uma carta europeia um passo importante na promoção de uma Europa social e dos cidadãos, se ela estiver inscrita nos Tratados. No entanto, o combate deve continuar para atingir esse objetivo. A Carta contém melhorias, em razão da campanha e da reação da CES às precedentes proposições iniciais, julgadas inaceitáveis. O objetivo estratégico da CES continua sendo uma Carta à parte inteira e legalmente coercitiva, ancorada no Tratado da UE. Para a CES, o conteúdo dos direitos e o estatuto da Carta estão estreitamente ligados.²⁸⁰

A Carta, resultado do consenso na Convenção, é proclamada solenemente na Conferência Intergovernamental (CIG) de Nice, de 7 a 9 de dezembro de 2000. Ela visa a incorporar as questões sociais na Europa da União Econômica e Monetária, e a estabelecer salvaguardas aos direitos do homem e à democracia para os países candidatos à adesão à UE.

A esperada proclamação solene, que reúne em Nice o Parlamento Europeu e a Comissão, limita-se a um encontro protocolar.

O que foi feito em Nice, em 7 de dezembro de 2000, praticamente não merece essa qualificação: uma mera assinatura de três pessoas, eminentes e representativas, bem entendido: Hubert Védrine, ministro das Relações Exteriores da França e presidente do Conselho da União Europeia; Nicole Fontaine, presidente do Parlamento Europeu; e Romano Prodi, presidente da Comissão. Sem discurso nem música ou, como se poderia dizer, “sem pompa nem circunstância”.²⁸¹

A Carta dos Direitos Fundamentais aprovada pela União, devido ao seu caráter geral e ao número inexpressivo de direitos sociais que dela constam, não limita o poder e a prerrogativa das legislações nacionais em relação à regulamentação das relações de trabalho. Dos cinquenta e um direitos definidos pela Carta (em seus 54 artigos), apenas 14 se referem aos direitos sociais. Ela não pode ser considerada como um modelo de Carta dos Direitos Fundamentais pelo simples fato de mencionar direitos civis e políticos e direitos do homem e

²⁷⁹ Texto disponível em: <http://www.senat.fr/europe/biarritz_2000.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2005. Ibidem.

²⁸⁰ “La position de la CES sur la proposition de Charte des droits fondamentaux dans l’optique du sommet de Nice”, Bruxelas, 25 e 26 de outubro de 2000. Disponível em:

<<http://www.spterritoriaux.cgt.fr/international/campagnes.html>>. Acesso em: 24 jun. 2005.

²⁸¹ BRAIBANT, Guy, op. cit., p. 55.

liberdades fundamentais, já que esses são garantidos nos tratados internacionais e nas convenções e declarações assinadas e ratificadas pelos países da UE.

A Carta aprovada em Nice não constitui uma garantia da livre circulação da força de trabalho. Não é, portanto, uma Carta Social. Ela se limita a incorporar na legislação da União os direitos e as liberdades assegurados por convenções e acordos internacionais, que são uma parte dos princípios que balizam a construção da cidadania na Europa. Os países candidatos devem adaptar sua legislação e suas rotinas institucionais a essa nova realidade, mas, quando o poder coercitivo da Carta é discutido, os chefes de governo presentes em Nice demonstram resistência, e essa questão é transferida para a próxima Conferência Intergovernamental (CIG) da UE.

A Carta se transforma em um primeiro capítulo da constituição da UE, o que significa que termina o trajeto de reivindicações dos sindicatos e das ONGs que desejam incorporar a Carta ao Tratado da UE. O conteúdo do texto incorporado não é novo, pois não garante uma Europa em que o trabalho humano esteja no centro do processo de desenvolvimento econômico, político e social.

PARTE IV

1 – A Carta Social do MERCOSUL

1.1 – As origens históricas e sociais do MERCOSUL

As experiências históricas, econômicas e sociais, que deram origem à construção da União Europeia (UE), são a referência maior na gênese de outros processos de integração regional. A constituição das instâncias comunitárias e supranacionais, assim como toda a reflexão sobre a delimitação das esferas de poder entre os Estados nacionais e a EU, tornou-se um legado para a formação dos blocos de países latino-americanos.

A partir da década de oitenta, os processos de integração regionais adquiriram novo dinamismo, em decorrência da aceleração da mundialização da economia; no entanto, suas dinâmicas permaneceram parcialmente vinculadas às realidades específicas dos Estados nacionais.

O presente capítulo estrutura-se com base no propósito de explicitar as especificidades da experiência latino-americana de integração e de regionalização, cujas raízes remontam ao século XIX. Contudo, foi a partir dos anos 50 que os processos de integração passaram a conformar uma nova realidade na região, com a criação e o funcionamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), ambas com papel importante na emergência de novas realidades econômicas e políticas na América Latina e em sua inserção internacional. A análise dos seus Tratados permitiu compreender seus propósitos, os objetivos alcançados e seus fracassos. Os

avanços e os recuos destas duas Associações, em maior ou menor grau, definiram a arquitetura política do MERCOSUL.

1.2 – O Idealismo Integracionista

A realidade dos países da América Latina está marcada pela heterogeneidade e pela diversidade econômica, política, social e cultural. Tais singularidades, todavia, não são suficientes para ofuscar a “origem comum” dos estados nações. Todos eles resultaram do processo de colonização de duas culturas ibéricas com uma origem espacial comum, formada pelos colonizadores espanhóis e portugueses. Tais culturas, na interação com os habitantes nativos, nascidos no continente ou trazidos na condição de escravos, produziram o seu contrário. O sentimento de liberdade foi compartilhado pelos oprimidos, e transformado num forte elemento de aglutinação e reação aos colonizadores. A trajetória comum das colônias da América Latina marcou os seus desenvolvimentos econômicos, políticos e sociais.

Os processos que levaram à independência das colônias hispânicas e portuguesas foram peculiares. Nas primeiras, foram as elites “*criollas*” que se sublevaram, por meio de uma série de movimentos armados, contra a Coroa Espanhola, a qual havia se transformado num poder com interesses e exigências insuportáveis aos “*criollos*”. Por sua vez, o Brasil, elevado à condição de vice-reino de Portugal, em 1808, proclamou a sua independência sem, no entanto, romper efetivamente os laços com a antiga Metrópole. As classes dominantes, integradas por portugueses e brasileiros, declararam a Independência do Brasil, em 1822, mas mantiveram a monarquia e o Imperador (o príncipe herdeiro do trono de Portugal, D. Pedro I).

A unidade das lutas independentistas das colônias espanholas aproximou os novos Estados-nações. Os processos que culminaram na independência desses países inspiravam-se nas ideias integracionistas, cujos principais próceres foram Bolívar e San Martín, idealizadores de uma América Latina unida e forte. No início do século XIX, as nações que conquistaram suas independências se depararam com uma série de dificuldades para constituir e para afirmar as respectivas soberanias diante do novo ciclo de expansão colonialista empreendido pelas metrópoles europeias.

Diante daquele contexto, muitos obstáculos tiveram de ser enfrentados pelos novos Estados americanos; os principais foram o escasso contingente populacional e o atraso econômico endêmico. Em decorrência das “aspirações de domínio”²⁸² das potências colonizadoras europeias e da necessidade crescente de afirmação do novo poder das elites nacionais, surgiu uma crescente preocupação manifestada, dentre outros, por Simón Bolívar, com a possibilidade de acentuar-se o isolamento das novas repúblicas. Essa circunstância estava presente em decorrência da herança deixada pela Coroa Espanhola que desestimulou qualquer tipo de atividade, contato ou relação entre as suas colônias americanas. As elites dirigentes das novas repúblicas, convertidas, às pressas, aos princípios republicanos, não se dispunham a partilhar internamente o seu poder ou a se vincular organicamente ao esforço de integração regional.

Simón Bolívar convocou, em 1824, o *Congresso Anfictiónico do Panamá*, com o propósito de “criar uma confederação de nações hispano-americanas”, o qual se reuniu dois anos depois, em 1826. Essa iniciativa, para “acordar um tratado de União, liga e coerência perpétua”,²⁸³ foi explicitada no Art. 2º do Acordo:

El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuera necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera; y asegurarse desde ahora para siempre los goces de una paz inalterable y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos, respectivamente, como con las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas.²⁸⁴

Não obstante o empenho dos idealizadores do Congresso e do consenso verificado entre os representantes das diferentes nações, o Acordo não foi ratificado pelos países participantes. Essa situação, marcada pela ausência de um objetivo comum ancorado no “pacto perpetua”, dificultou a contenção do processo de fragmentação. Na América Central e na Colômbia,²⁸⁵ alguns Estados signatários do Acordo não conseguiram conter novas divisões nos seus territórios

²⁸² Guía de Integración de América Latina y el Caribe SP/Di N. 5-01, Mayo 2001. Secretaría Permanente del SELA. Disponível em: <<http://www.sela.org/index.asp?URL=aa0/es/menu/libros.htm>, p. 4-6 Pagina 1 sobre 4> . Acesso em: 24 fev. 2003.

²⁸³ Ibidem, p. 4-6 Pagina 1 sobre 4.

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ Ibidem.

A trajetória comum percorrida pelas antigas colônias espanholas tomou forma no Acordo elaborado pelos participantes do Congresso de 1826, traduzindo-se num marco inicial do conjunto dos países da América Latina, no que diz respeito à discussão acerca do processo de regionalização e integração, pois propõe um pacto perpétuo de defesa comum contra a dominação estrangeira. Em 1899, 60 anos mais tarde, durante a 1ª Conferência dos Estados Americanos, foi apresentada uma proposta que defendia a criação do livre-comércio entre os países da América do Sul.²⁸⁶

Os movimentos independentistas latino-americanos, impulsionados pelo "libertador" Simón Bolívar, na Venezuela, por José de San Martín, no Rio da Prata, e por Francisco Marazán, na América Central, desencadearam ações políticas que causaram o rompimento com o isolacionismo (imposto pela metrópole espanhola às suas colônias), o qual havia impedido que as colônias da Coroa espanhola progredissem em seus contatos políticos e relações comerciais. Isso inviabilizou, também, que elas desenvolvessem suas vias de comunicações. Dessa forma, a metrópole espanhola tentava impossibilitar a criação de vínculos entre os habitantes das colônias americanas, todos submetidos a uma brutal opressão. O fato desses povos da América Espanhola estarem sujeitos a um único e mesmo opressor criava as condições que propiciaram a Simón Bolívar ter, como propósito, “não somente conquistar a independência dos países da América Latina frente à Metrópole, mas também de proceder a uma *refondation* econômica e social das sociedades latino-americanas repousando em uma solidariedade intercontinental.”²⁸⁷

O ideal de Simón Bolívar, de integração das ex-colônias, eminentemente político, visava a superar a fragmentação resultante dos movimentos de independência e do "vazio institucional" provocado pela derrocada da dominação espanhola. A base da coesão dos novos países da América Espanhola era sua unidade “fundada sobre uma origem, uma língua, costumes e um destino comuns”.²⁸⁸

A fragilidade política, econômica e social era uma das características dos países da América Latina. Além disso, os movimentos independentistas da América Espanhola haviam

²⁸⁶ Guía de Integración de América Latina y el Caribe SP/Di N. 5-01, Mayo 2001. Secretaría Permanente del SELA. Texto cit., p. 4-6 página 3 sobre 4.

²⁸⁷ GIORDANO, Paolo. « La regionalización de los mercados en América Latina » Disponível em: <http://coursenligne.sciences-po.fr/2001_2002/options_poitiers/S2parag31.pdf p.1>. Acesso em: 21 agosto 2007.

²⁸⁸ Ibidem, p. 1.

contraído enormes dívidas como forma de financiarem suas lutas, o que veio a debilitar, ainda mais, suas frágeis economias. As relações políticas das nações latino-americanas com as antigas metrópoles haviam sido subvertidas; no entanto, suas economias ainda permaneciam dependentes dos interesses econômicos dos países centrais, especialmente da Inglaterra.²⁸⁹ As trocas realizadas pela América Latina com esses países eram desiguais não apenas com referência ao valor agregado dos produtos (matérias-primas x manufaturas), mas, também, por se realizarem entre partes com desenvolvimentos econômicos muito díspares.

As nações latino-americanas davam início aos seus processos de construção nacional quando o comércio internacional era dominado pelos interesses da Inglaterra, a qual, durante um longo período, deteve o monopólio da atividade comercial com a América Latina. Tais relações econômicas, essencialmente agrícolas, agropecuárias e extrativistas, obstaculizaram as relações de trocas entre os novos países latino-americanos, e, portanto, a integração entre eles. Além disso, poucas foram as tentativas bem sucedidas de produzir manufaturas; as raras experiências empreendidas, nesse sentido, depois da metade do século XIX, ficaram circunscritas a poucos países,²⁹⁰ não mudando, substancialmente, a situação econômica deles.

Em termos políticos, a situação era igualmente difícil. No Brasil, a escravidão garantia o direito de propriedade sobre a vida do escravo. A história dessas circunstâncias, mesmo depois da abolição política de tal direito, vem interferir, negativamente, na capacidade de as majorias reagirem organizadamente nos marcos da institucionalidade.

A exclusão de grande parte da população da América Latina do processo decisório vai produzindo uma apatia e um silêncio que são reforçados cotidianamente pelo poder do uso pessoal da força, exercido pelas elites locais. O universalismo presente no sentimento de liberdade, que deu origem ao ideário para a eclosão dos movimentos independentistas, transforma-se, paulatinamente, em poder de exclusão das majorias, processado arbitrariamente pelas “novas” classes dominantes locais.

²⁸⁹ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 4-6 Pagina 2 sobre 4.

²⁹⁰ O Paraguai desenvolveu, ao longo do século XIX, sua modernização com o estabelecimento da siderurgia, a construção de ferrovias, a instalação do telégrafo e a ampliação da manufatura. O progresso gerado por essas medidas fez com que aquele país se tornasse uma ameaça real às pretensões políticas e econômicas da Argentina e do Brasil na região. Em decorrência do progresso econômico produzido e das ações expansionistas de Solano López, Governo do Paraguai, os três países vizinhos (Argentina, Brasil e Uruguai) uniram-se e constituíram a Tríplice Aliança (assessorada e financiada pela Inglaterra), levando a cabo uma guerra fratricida contra o Paraguai, a qual vitimou, aproximadamente, 100 mil pessoas e durou cinco anos (de 1865 a 1870).

O ideal de liberdade, difundido na América Latina, foi uma decorrência da opressão exercida pelas Coroas espanhola e portuguesa. Os novos Estados nacionais, unidades políticas autônomas e independentes, fragmentaram a opressão praticada durante o período colonial. Todavia, as suas existências e institucionalização não conduziram, mecanicamente, à construção de relações de cooperação e de solidariedade. Essa nova divisão política deu origem, isso sim, ao fortalecimento das elites nacionais, muito mais ocupadas com a implantação de seus projetos do que com o avanço dos ideais de integração continental.

Las guerras de independencia y las posteriores, dieron lugar a una gran influencia de las fuerzas armadas y de los caudillos militares en las políticas nacionales y, conjuntamente con dicha influencia, se manifestó un nacionalismo expansivo, con objetivos geopolíticos incompatibles con los de los vecinos. Todo lo cual hizo que se manejaran a menudo hipótesis de conflicto fronterizas y regionales, que obligaban a desarrollar planes de contingencia costosos contra posibles ataques militares.²⁹¹

O poder do Estado passou a ser partilhado pelas forças armadas e pelas elites nacionais locais, que o praticaram abusivamente, dando origem ao “mandonismo local”. Os proprietários e, de uma forma mais frequente na América espanhola, os militares, impuseram o seu poder e modelaram as instituições dos nascentes Estados nacionais. Os habitantes originários da terra, quando não dizimados, foram integrados em atividades subalternas, numa situação que perdurou até mesmo depois da independência das colônias.

O ideário da integração, durante um longo período, foi de encontro aos sentimentos nacionalistas e aos projetos de formação das identidades e unidades nacionais. A proposta de Simón Bolívar, de constituição de um poder político regional, chocava-se com os interesses das elites locais, a tal ponto que, no transcorrer do século XIX e início do século XX, originou conflitos fronteiriços:

Crise econômica, interesses particulares locais, oposição entre federalistas e centralistas ou liberais e conservadores em virtude dos projetos de integração. Um nacionalismo difuso se espalha na América Latina e os conflitos fronteiriços que eclodem entre o século XIX e o século XX levam o primeiro movimento de integração subcontinental a um revés.²⁹²

²⁹¹ GINESTA, Jaques. In: *El mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Org.: Maria Susana Soares e Maria Izabel Mallmann. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1999, p. 73.

²⁹² GIORDANO, Paolo. Art. cit., p. 1.

²⁹² *Ibidem*, p. 1.

A preocupação das jovens sociedades com a afirmação de suas singularidades nacionais, que se manifestava em disputas políticas, produziu um “nacionalismo difuso”, contrapondo o ideal integracionista do século XIX.

1.3 – Um novo contexto para a integração

O desenvolvimento dos países latino-americanos aconteceu, desde sua origem, num contexto de assimetrias econômicas e políticas frente às nações centrais. A natureza das trocas comerciais entre eles não se modificou significativamente até a Segunda Guerra Mundial. A pauta de exportações desses países permaneceu inalterada, limitando-se à venda de matérias-primas. As trocas regionais eram pouco expressivas sendo que, no ano de 1938, do total das exportações, as regionais representavam somente 7%.²⁹³

A crise de 1929, que produziu profundas alterações na economia mundial, e o longo período de recessão que a seguiu, levou os países centrais, compradores de matérias-primas, a rever suas pautas de importação. Essa retração trouxe sérias consequências para os países da América Latina: a principal delas foi a inexistência de divisas que possibilitassem o seguimento da importação de produtos manufaturados. Essa mudança no comércio internacional levou os países latino-americanos a buscarem alternativas que dessem sustentabilidade às suas economias.

A conjuntura do pré-Segunda Guerra criou um ambiente propício para a industrialização de alguns países latino-americanos, pois não havia mais a concorrência dos produtos importados (de qualidade superior e preços mais competitivos). O modelo implantado, a partir do início dos anos trinta, notadamente na Argentina, no Brasil e no México, denominado “substituição de importações”, levou à reorientação das economias, por meio da intensificação e diversificação das atividades industriais.

A economia brasileira, predominantemente agroexportadora, e tendo como principal produto de exportação o café, foi profundamente afetada pela crise do capitalismo no final da década de vinte. As exportações de café, produto considerado pelos países consumidores um

²⁹³ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 6-8 Pagina 1 sobre 4.

produto supérfluo (e, portanto, passível de substituição), diminuíram enormemente. A adoção de uma política de incentivo à industrialização propiciou a dinamização da economia e está na origem do surgimento e da diversificação do parque industrial brasileiro.

O projeto de desenvolvimento industrial, via substituição das importações, produziu resultados positivos nesses países e foi o responsável pela queda das importações, entre o final da década de vinte e meados dos anos sessenta, de 30% para 9%. Os bens de consumo que representavam 46% das importações, no final da década de vinte, passaram, na segunda metade dos anos sessenta, a 18%. Ao mesmo tempo, os “produtos intermediários, combustíveis e bens de capital”, essenciais para a produção industrial, passaram de 54%, no início do período, para 83% do total das importações.²⁹⁴ O avanço da indústria, todavia, não transformou significativamente as relações das estruturas produtivas herdadas da história colonial da América Latina, as quais permaneceram centradas na exportação de produtos primários. O processo de industrialização via substituição de importações, desencadeado em decorrência da singularidade da conjuntura que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, gerou as condições econômicas favoráveis à implementação de uma nova dinâmica de relacionamento político e comercial entre os países da região. No entanto, o incremento da produção voltada para o mercado interno, em algumas economias da região, não transformou sensivelmente suas capacidades científicas e tecnológicas, a ponto de permitir a modernização sustentada das suas indústrias. Mais do que isso, as mudanças ocorridas no processo produtivo dessas nações não geraram as condições para que houvesse uma inserção competitiva de suas economias no mercado mundial.

Uma das consequências do avanço da produção industrial foi a tentativa da Argentina e do Brasil (que haviam tido, no passado, várias disputas políticas, econômicas e fronteiriças) estabelecerem, na véspera da Segunda Guerra Mundial, “uma primeira união aduaneira bilateral”. Essa iniciativa, todavia, não foi bem sucedida:

Tal projeto foi descontinuado não apenas em função dos itinerários políticos diversos seguidos pelos dois países naquela conjuntura político-militar, como provavelmente também, no plano estrutural, em razão de assimetrias econômicas, da baixa intercomplementariedade industrial e do caráter ainda mais excêntrico de suas respectivas parcerias comerciais externas.²⁹⁵

²⁹⁴ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 6-8 Pagina 2 sobre 4.

²⁹⁵ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In: *MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil*. Buenos Aires: INTAL, 2002, p. 3 Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/deAlmeida_DD14.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2003.

No início dos anos cinquenta, uma nova iniciativa foi empreendida pelo Governo peronista da Argentina, a qual visou desenvolver uma política comercial na região, agregando àquele país, o Brasil e o Chile para constituírem o « Pacto do ABC ». No entanto, tal projeto não produziu os resultados almejados em função das “naturais diferenças políticas e de orientação diplomática hemisférica entre os governos dos três países, no contexto da Guerra Fria, [que] sepultaram rapidamente essa tentativa de caráter mais ‘hegemônico’ do que propriamente econômico ou comercial”.²⁹⁶

Antes de a Europa do pós-guerra iniciar as negociações que conduziram ao Acordo do Carvão e do Aço, foi assinado, em 1947, o Acordo Geral Sobre as Tarifas e o Comércio (GATT).²⁹⁷ Tal Acordo tornou “impossível à época constituir uma simples área de preferências tarifárias entre os países interessados da região ou concluir um pacto comercial bilateral mais avançado entre os dois grandes”.²⁹⁸ A comunidade política internacional estabelecia, dessa forma, rígidas regras disciplinadoras das iniciativas tomadas pelos Estados nacionais, enquadrando-os no universo mais amplo dos interesses circunscritos ao processo mundial das trocas comerciais. Uma nova situação foi criada com a decisão do GATT, e não restava, pois, outra alternativa, aos países latino-americanos, senão a de resgatar a proposta de integração e de regionalização. Foi nessa direção que as diferentes nações latino-americanas tentaram inscrever suas estratégias de desenvolvimento, estabelecendo um vínculo entre as ideias de integração regional e de desenvolvimento industrial.

A reativação do comércio internacional vem abalar as frágeis economias da região. Os esforços realizados pelos países latino-americanos haviam surtido os efeitos desejados e, terminada a guerra, eles se defrontaram com reais dificuldades para administrar suas economias e manter o ritmo de industrialização, cujo financiamento, via empréstimos internacionais, era insustentável, dada a escassez de divisas provocada pela queda das exportações. As medidas adotadas pelos países da América Latina, tais como as restrições às importações e incentivos à expansão e à produção industrial, que haviam diversificado a

²⁹⁶ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Art. cit., p. 3.

²⁹⁷ A íntegra do Acordo está disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/urrnd_f/ur05fr.asp#gatt47>. Acesso em: 21 ago. 2005.

²⁹⁸ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Art. cit., p. 3. O autor está se referindo à Argentina e ao Brasil, quando faz menção aos dois grandes.

produção em alguns países da região, durante mais de duas décadas, davam sinais visíveis de exaustão. Os países da região não dispunham dos meios intelectuais e materiais para criar, num curto espaço de tempo, condições que viessem a produzir as inovações tecnológicas para aumentar a produtividade e a competitividade de suas indústrias. A impossibilidade de essas nações darem continuidade ao processo de industrialização não pode ser atribuída unicamente ao tamanho reduzido dos mercados nacionais. As restrições à produção em escala, na região, são decorrências das dificuldades de incorporação das inovações tecnológicas, a qual deve ser associada à singularidade histórica do desenvolvimento político, econômico e social desses países.²⁹⁹

Após a Segunda Guerra Mundial, colocou-se, novamente, o velho dilema de implantar a indústria nos países da periferia e torná-la competitiva ou, no limite, criar, no interior desses países, as condições para suas viabilidades econômicas. A ampliação do comércio na região, iniciada no transcorrer da década de 30 até o término da Segunda Guerra, foi, assim, uma decorrência do impedimento temporário das grandes potências em prosseguirem com a exportação de manufaturas para o mercado latino-americano. O aumento do comércio regional não foi, todavia, resultado de uma política deliberada dos países no sentido de criarem as bases para um processo de integração de longo prazo. Recuperada a normalidade do mercado mundial, após essa guerra, muitos países restabeleceram suas posições tanto de fornecedores de matérias-primas, como de compradores de produtos manufaturados.

1.4 – A criação da ALALC

A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi fundada em 1960, por iniciativa da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Uruguai, culminando com a assinatura do Tratado de Montevideu.³⁰⁰ Posteriormente, passaram a integrá-la a Colômbia, o Equador, o Peru, a Venezuela e, por último, em 1967, a Bolívia.

²⁹⁹ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 6-8 Pagina 2 sobre 4 et 3 sobre 4.

³⁰⁰ Ver a íntegra do referido Tratado disponível em:

<http://www2.uol.com.br/actasoft/actaMERCOSUL/novo/tratmonte_1960.htm>. Acesso em: 02 maio 2005.

A origem do Tratado de Montevideu deve ser analisada no contexto das restrições impostas, pelo GATT-1947, ao comércio internacional, as quais proibiam o comércio bilateral entre os países.

O principal antecedente da ALALC foi a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1949. Esse órgão da ONU inspirou, nos anos 1950, a política de integração e regionalização das Américas Latina e Central, “a partir de uma concepção desenvolvimentista da economia”.³⁰¹ A CEPAL entendia que a estratégia a ser adotada para o desenvolvimento da região residia na ação de Estados “propulsores” do planejamento e na execução de programas que criassem as condições para a expansão e para a diversificação das atividades industriais: “A ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida”.³⁰²

Nos anos cinquenta, esse órgão da ONU já defendia a tese de que o Estado, nos países latino-americanos, deveria exercer o papel de planejador e programador do desenvolvimento regional “endógeno e autossustentável”. Sem desconsiderar o papel do mercado, afirmava que “la ampliación y el funcionamiento eficiente del mercado, exigían una serie de reformas básicas en la sociedad que tenían como principal protagonista al Estado interventor y planificador”.³⁰³

Para a CEPAL, o desenvolvimento da indústria na América Latina, via substituição das importações, poderia implantar um processo de interiorização da produção industrial; mas advertia que, face às limitações impostas a essa expansão, pelas reduzidas dimensões dos mercados nacionais, fazia-se necessário o estabelecimento de uma política de integração regional que ampliasse o consumo. Segundo a CEPAL, a integração igualmente abriria possibilidades para a incorporação de avanços tecnológicos nas indústrias da região, tornando-as mais eficientes e, principalmente, ampliando o mercado para uma produção em grande escala.

³⁰¹ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 49.

³⁰² BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha in Cinquenta anos de pensamento na CEPAL Org. BIELSCHOWSKY, Ricardo. São Paulo/ Rio de Janeiro: Record, 2000.

³⁰³ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 49.

As barreiras alfandegárias, vigentes nos Estados nacionais, todavia, impediam a circulação dos produtos na região. Tal fato fez com que os governos latino-americanos buscassem facilitar os fluxos comerciais e garantir o desenvolvimento na América Latina. Essa é a circunstância na qual a ALALC foi criada, inspirada pelas seguintes constatações, que estão expostas no Preâmbulo do Tratado de Montevidéu:

PERSUADIDOS de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos;

CONSCIENTES de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo; [...] ³⁰⁴

Como fica claro nesse mesmo Preâmbulo, os representantes dos governos afirmavam estar “convencidos” de que a constituição da Associação tanto possibilitaria o “fortalecimento das economias nacionais”, como criaria as condições para a intensificação do comércio entre os países signatários do Tratado, o que redundaria em maiores facilidades para as suas inserções no mercado internacional.

Face às dificuldades para a criação de uma zona de livre-comércio, o Tratado determinava, em seu Art. 2º, um prazo de até 12 anos para que os Estados participantes eliminassem as tarifas alfandegárias, e uniformizassem suas legislações. Para a eliminação das tarifas, o documento previa dois caminhos: as “Listas Nacionais”, sistemática precisada no Art.4º, devendo representar um esforço a ser realizado por cada país; as “Listas Comuns”, definidas no Art. 7º, o qual relacionava os produtos que passariam a circular “livremente” em virtude dos resultados obtidos nas negociações levadas a efeito pelos organismos da ALALC, entre os representantes dos Países-parte, em consonância com o cronograma de execução previsto no mesmo Artigo. No Art. 15, eram apontadas as medidas destinadas a encontrar uma saída para o conjunto da região com vistas à retomada do processo de industrialização: ³⁰⁵

³⁰⁴ Tratado de Montevidéu (I), Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Disponível em: <http://www.uol.com.br/actasoft/actaMERCOSUL/espanhol/tratado_de_montevideo.htm, p. 1>. Acesso em: 07 mar. 2003.

³⁰⁵ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 13-17 Pagina 4 sobre 8.

Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procuraran, en la medida de lo posible armonizar - en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado - sus regímenes de importación y exportación así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona.³⁰⁶

A "negociação seletiva das tarifas", que combinava o esforço de elaboração das "Listas Comuns" com o das "Listas Nacionais", teve, nos anos iniciais da sua aplicação, um resultado expressivo. Na primeira rodada de negociação das "Listas Comuns", foram definidas concessões tarifárias de 3.500 produtos; na segunda rodada, entretanto, houve acordo na redução das tarifas de somente 300 produtos. Tal fato já indicava as dificuldades que cercariam a instituição de uma zona de livre-comércio; apesar de tais entraves, ocorreu um aumento de 44% no comércio intrarregional, entre 1961 e 1963.³⁰⁷

O Tratado, além disso, estabelecia medidas em favor "de países de menor desenvolvimento relativo" e de "países de tamanho intermediário, denominados mercados insuficientes". No primeiro grupo, estavam o Equador, o Paraguai e o Uruguai; no segundo, a Colômbia, o Chile, o Peru e a Venezuela.

O capítulo VIII do Tratado de Montevidéu definia duas instâncias da Associação: a Conferência e o Comitê. A Conferência representava o órgão responsável pela "aplicação do Tratado" e pela promoção e realização "da negociação" das Listas Nacionais e das Listas Comuns.³⁰⁸ Essas Conferências deveriam realizar-se, ordinariamente, uma vez por ano, e, extraordinariamente, sempre que o Comitê julgasse oportuna a sua convocação. O *quorum* mínimo de dois terços de representantes dos Estados-membros era exigido para a tomada de decisões. No entanto, no Art. 38, transparece a preocupação com a construção da unidade, pois "durante os primeiros anos de vigência do tratado" as decisões tomadas pela Conferência deveriam contar com a concordância de dois terços "das partes contratantes", sem obter nenhum voto contrário.³⁰⁹ A atribuição prevista para o Comitê era a de ser um "organismo encarregado de zelar pela aplicação" do Acordo da ALALC, constituindo-se em seu

³⁰⁶ Tratado de Montevidéu (I). Tratado cit, p. 6.

³⁰⁷ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 13-17 Pagina 4 sobre 8.

³⁰⁸ Tratado de Montevidéu (I). Tratado cit., p. 11-12.

³⁰⁹ Ibidem, p. 12.

respectivo guardião.

A criação da ALALC, com o objetivo de propiciar as condições econômicas e políticas para o estabelecimento de uma zona de livre-comércio na região teve, como principal propósito, estimular um comércio mais aberto e integrado.³¹⁰ Em razão disso, as cláusulas do Acordo eram “parciais e flexíveis”, como forma de permitirem «negociações seletivas» entre os seus membros, cujas realidades econômicas eram muito diferentes.

1.5 – As crises do processo de integração

Os obstáculos, para a criação da zona de livre-comércio, não demoraram a aparecer. Era permanente o descumprimento, pelos países-membros, das metas acordadas para a instituição da zona de livre-comércio. Essa situação levou a ALALC a realizar uma análise dos pressupostos estabelecidos no Acordo e a questionar sua adequação à realidade dos países participantes.

Até 1967, decorridos cinco anos de reuniões para a definição das Listas Comuns, as negociações não haviam sido concluídas. Face a esse insucesso, a ALALC instituiu um sistema automático de redução de tarifas; entretanto, o seu processo de desgaste já era irreversível.³¹¹ Tal iniciativa, cujo objetivo era criar as condições econômicas e políticas favoráveis à abertura gradual das economias nacionais, até então fechadas, não respondia mais aos seus propósitos primeiros.³¹²

Da mesma forma, a realidade regional já havia sofrido profundas modificações. O Brasil, uma das principais economias da região e signatário do Tratado, sofrera um golpe civil-militar em 1964, e a "ideologia da segurança nacional", instituída pelos militares, não atribuía maior importância à criação da área de livre-comércio. A emergência dessa e de outras ditaduras militares na região acarretou novas dificuldades políticas para o cumprimento do calendário inicial proposto pela Associação em 1960, e representou:

³¹⁰ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 13-17 Pagina 4 sobre 8.

³¹¹ Ibidem, loc. cit.

³¹² Ibidem, loc. cit.

El renacimiento de un nacionalismo militante, con proyectos geopolíticos contrapuestos en varios países (Brasil, Argentina, Chile, etc.) y la apertura de nuevos terrenos de cooperación entre ellos, en razón de las necesidades de la lucha antisubversiva y del alineamiento general de los gobiernos en determinadas posturas estratégicas y de defensa.³¹³

Essas investidas contra os frágeis processos de instituição da ordem democrática na América Latina buscavam impedir o crescimento e a ampliação dos movimentos populares. As greves dos trabalhadores urbanos, por melhores condições de trabalho e salários, e a eclosão de inúmeros movimentos políticos de cunho nacionalista e anti-imperialista, marcaram o período que antecedeu os golpes civis-militares. Além do mais, nesse mesmo momento, as disputas pela posse e demarcação das terras radicalizaram-se e difundiram-se em todo o continente latino-americano. Em decorrência dessa situação:

O Departamento de Estado norte-americano considerou que as ameaças à segurança continental se encontravam no interior da região e, então, elaborou novos conceitos para a defesa e o desenvolvimento hemisféricos. Era necessário, para tanto, adotar hipóteses de conflito orientadas contra o surgimento e a expansão do comunismo na América Latina, irradiados, segundo Washington, desde Cuba.³¹⁴

No âmbito da ALALC, as dificuldades e os obstáculos colocados pelos Estados multiplicavam-se. Sua sétima Conferência Extraordinária, convocada em 1968, representou mais um esforço na direção de dar continuidade à elaboração das “Listas Comuns”; todavia, face ao seu “fracasso”, o período de transição para a supressão das tarifas e para a uniformização das normas nacionais foi prorrogado até 31 de dezembro de 1980. Em consequência dos desacordos entre os membros e da falta de consenso mínimo sobre o caminho a ser seguido, a Quarta Conferência Ordinária da Associação, em 1974, abriu “la posibilidad de concertar acuerdos de carácter comercial para un grupo de productos y en forma sectorial, o sea en sectores de la producción, llamados acuerdos de complementación”.³¹⁵ Os beneficiários desses Acordos, entretanto, foram as empresas multinacionais sediadas, principalmente, na Argentina, no Brasil e no México.

A derradeira evidência do insucesso da ALALC foi a Resolução 324, que autorizava o Uruguai a estabelecer Acordos bilaterais com a Argentina e o Brasil, contrariando,

³¹³ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 54.

³¹⁴ CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (ORGS.), "Capítulo V. Os países do Cone Sul e as grandes potências, Autores: Rapport, Mario e Madrid, Eduardo," In: *Historia do Cone Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 278.

³¹⁵ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 53.

frontalmente, o Tratado de Montevideu, e significando “el abandono del principio de la multilateralidad” entre seus integrantes.³¹⁶

Diante do malogrado esforço da ALALC, novas iniciativas para a constituição de blocos de países surgiram na região. Uma delas foi, em 1969, o Acordo de Cartagena, que deu origem ao Grupo Andino, composto por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela. O Grupo Andino teve como objetivo a constituição de um mercado comum na região, sem, no entanto, implicar o desligamento dos países da ALALC.³¹⁷

Que lugar ocupava a questão social no Tratado de Montevideu? A única referência feita a ela, ao longo dos seus 65 Artigos, está no Preâmbulo, no qual consta que os países signatários do Acordo estavam “persuadidos” que a supressão “gradual” das barreiras ao comércio “intrarregional” era condição necessária para o desenvolvimento econômico da região e para “assegurar um melhor nível de vida para o seu povo”.³¹⁸ A preocupação da Associação com a questão social esgotava-se nesses poucos objetivos genéricos, igualmente presentes nos discursos dos governantes de todos os Estados latino-americanos. A problemática social não recebeu, durante o período de existência da ALALC, maior atenção nem por parte dos governos, muito menos das autoridades da própria Associação.

1.6 – A criação da ALADI

A primeira experiência de integração na América Latina chegara ao fim, e os avanços advindos da disposição dos 11 países latino-americanos de criarem uma área de livre-comércio foram tímidos; mas o ideário integracionista permanecia. Nesse contexto, a retomada do processo fora feita com o intuito de superar as dificuldades vivenciadas pela ALALC. Assim, a nova entidade incorporou, no seu espólio, a “herança histórica” da primeira Associação.

O processo que culminou com a criação da Associação Latino-Americana de

³¹⁶ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 53.

³¹⁷ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 13-17 Pagina 5 sobre 8 et 6 sobre 8.

³¹⁸ Tratado de Montevideu (I). Tratado cit, p. 1.

Integração (ALADI)³¹⁹ teve, como protagonistas, a Argentina, a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Chile, o Equador, o México, o Paraguai, o Peru, o Uruguai, a Venezuela e Cuba, que, em 1999, passou a integrá-la. Nesse ano, a nova Associação congregava 88,3% da população; 94,1% do território; e 95,4% do Produto Interno Bruto da América Latina e do Caribe.³²⁰ Até 1999, faziam parte da Associação os mesmos países que haviam integrado a ALALC. O Art. 54 da nova Associação reconhecia as suas responsabilidades jurídicas e políticas com a ALALC:

A personalidade jurídica da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, estabelecida pelo Tratado de Montevidéu, subscrito em 18 de fevereiro de 1960, continuará, para todos os efeitos, na Associação Latino-Americana de Integração. A partir, portanto, do momento em que entre em vigor o presente Tratado, caberão à Associação Latino-Americana de Integração os direitos e obrigações da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.³²¹

O Tratado de Montevidéu, de agosto de 1980, que não definia nem o ritmo, nem o prazo de conclusão do processo de integração, tinha, como meta, “dotar de flexibilidad al acuerdo con el objeto de adaptarlo a los cambios ocurridos en los países miembros y en el entorno internacional desde la fundación de la institución en 1960”.³²²

No seu Preâmbulo, os signatários declaravam estar “decididos a renovar o processo de integração latino-americano e a estabelecer objetivos e mecanismos compatíveis com a realidade da região”. Manifestavam a decisão de dar continuidade ao processo de integração, bem como de aproveitar a “experiência positiva, acolhida na aplicação do Tratado de Montevidéu, de 1960”.³²³

A nova Associação reconhecia a existência de diferentes realidades econômicas e sociais dos países-membros e mantinha a mesma classificação, presente no Tratado de 1960, de países de menor desenvolvimento relativo. O Preâmbulo indicava a necessidade de:

Impulsionar o desenvolvimento de vínculos de solidariedade e cooperação com outros países e áreas de integração da América Latina, com o propósito de promover

³¹⁹ Tratado de Montevidéu (II). Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) Montevidéu, Agosto 1980. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ALADI/Tratado_de_montevideu_1980_ALADI.htm Tratado cit., p. 2.> . Acesso em: 24 maio 2004.

³²⁰ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., 63-68 página 1 sobre 8.

³²¹ Tratado de Montevidéu (II). Tratado cit, Art. 54.

³²² Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., 63-68 página 1 sobre 8.

³²³ Tratado de Montevidéu (II). Tratado cit.

um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional.³²⁴

O Tratado da ALADI teve o mérito de, pela primeira vez, associar o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social. Ele previa, ainda, a possibilidade de haver assinaturas de Acordos parciais, sem a participação da “totalidade dos países-membros”, cujo objetivo seria “criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional, através de sua progressiva multilateralização”. Os “direitos e obrigações” previstos nesses Acordos teriam validade “exclusivamente para os países-membros que os subscreverem ou a eles adiram”. Os Acordos parciais poderiam “ser comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do comércio ou adotar outras modalidades, em conformidade com o artigo 14 do presente Tratado”.

Ao mesmo tempo em que o Tratado de Montevideu de 1980 estimulava a política de “desenvolvimento para dentro”, ele abria a possibilidade de “desenvolvimento para fora”, pois estimulava os países-membros a participarem mais ativamente da economia mundial. O Artigo 26 previa que:

Os países-membros realizarão as ações necessárias para estabelecer e desenvolver vínculos de solidariedade e cooperação com outras áreas de integração fora da América Latina, através da participação da Associação nos programas que forem realizados a nível internacional em matéria de cooperação horizontal, em execução dos princípios normativos e compromissos assumidos no contexto da Declaração e Plano de Ação para a obtenção de uma Nova Ordem Econômica Internacional e da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.³²⁵

O Artigo 48 denota que os membros da Associação já estavam atentos, em 1980, às iniciativas empreendidas pelo GATT, no que concerne ao estabelecimento de regras para a uniformização do comércio mundial. Esse Artigo define a postura que os países-membros deveriam adotar em relação aos investimentos:

Os capitais procedentes dos países-membros da Associação gozarão no território dos outros países-membros de um tratamento não menos favorável do que o tratamento que se concede aos capitais provenientes de qualquer outro país não membro, sem prejuízo do previsto nos acordos que os países-membros possam celebrar nesta matéria, nos termos do presente Tratado.³²⁶

O Tratado, que deu origem à ALADI, fazia referência à questão social, ao declarar que

³²⁴ Tratado de Montevideu (II). Doc. cit.

³²⁵ Ibidem.

³²⁶ Ibidem.

a integração deveria significar, para a América Latina, a aceleração “do processo de desenvolvimento econômico e social, de forma a assegurar um melhor nível de vida para seus povos”; e, no seu Art.1º, afirmava que a integração buscava a promoção do “desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da região”.³²⁷ A questão social não era, todavia, objeto de uma política específica que visasse garantir, uniformizar e ampliar as conquistas sociais. A solução dos problemas sociais era associada ao desenvolvimento econômico, propiciado pelo progresso técnico, do qual resultaria a melhoria das condições de vida e de trabalho da população.

No ano de 1984 foi proposto, na Conferência Latino-americana de Quito, um “plano de trabalho” com as metas da Associação para o próximo período, como forma de dar cumprimento aos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Montevidéu:

La eliminación de las restricciones no arancelarias aplicadas al comercio intrarregional; la sustitución de las importaciones de fuera de la región por la oferta regional; la puesta en vigor de la preferencia arancelaria regional (PAR) y la ampliación de las nóminas de apertura de mercado para los llamados países de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador, y Paraguay).³²⁸

No mês de março do ano seguinte, “num encontro dos Chefes de Estado e de Governo”, realizado na cidade de Montevidéu, foi convocada “una rueda regional de negociaciones, con el objeto de recuperar el comercio recíproco y establecer un sistema preferencial de comercio y de pagos.” Em 1986, no México, ocorreu a “IIIa. Reunión del Consejo de Ministros”, que inaugurou a Rodada Regional de Negociações, a qual aprovou as seguintes regras para disciplinar o comércio entre os países-membros:

Una **preferencia** promedio del 10% para los países de igual nivel y del 22% para los países mediterráneos (Paraguay y Bolivia), con un gran número de excepciones confeccionadas unilateralmente. Un programa regional para la **recuperación y expansión del comercio (PREC)**, que otorga una preferencia básica de 60% para una lista de productos que representen e 130% de las importaciones desde terceros países. Se renueva el compromiso de ir desmantelando **las restricciones no arancelarias** y se crea un **mecanismo para atenuar los desequilibrios** que se manifiesten en los intercambios regionales.³²⁹

Não obstante essas iniciativas, os países integrantes da ALADI consideravam que a Associação não exercia um papel ativo no aprofundamento da integração regional. Em novembro de 1992, empreendeu-se nova tentativa na direção de impulsioná-la a partir da

³²⁷ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 1 e 2.

³²⁸ Ibidem, p. 54-55.

³²⁹ Ibidem, p. 55.

iniciativa de solicitar, a um Comitê de *Experts*, a realização de “uma análise do Tratado de 1980” e de “fixar nova pauta e novos mecanismos” para a Associação.³³⁰ Certamente, a ação empreendida pelo Comitê de *Experts* deparou-se com a diversidade das realidades econômicas, políticas e sociais dos países-membros; mas a fragmentação do processo de constituição dos blocos econômicos no continente já era uma realidade. Nessa medida, o interesse dos países participantes em preservar os marcos da ALADI era determinado pelos Acordos estabelecidos no âmbito do GATT. A existência da Associação permitia que as nações do continente formassem diferentes blocos econômicos. O papel da ALADI continuou sendo o de legitimar as relações comerciais privilegiadas, estabelecidas entre os países da região.

A constituição de blocos econômicos na América Latina, sob o amparo institucional da ALALC e, posteriormente, da ALADI, revela que as diferenças econômicas, geopolíticas e culturais existentes entre os países da América Latina estabelecem uma dinâmica *sui generis* em relação ao processo de integração, interferindo na composição e na consolidação dos seus agrupamentos e reagrupamentos econômicos. Os fatores econômicos, políticos e sociais, que levaram os governos das nações latino-americanas a se associarem são múltiplos; mas a frustração das expectativas dos países-membros em relação ao papel aglutinador da ALADI ficava cada dia mais evidente.

O Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) surgiu na esteira da inércia da ALADI, em agrupar os diferentes blocos regionais, configurando-se numa situação construída e pactuada, em menor ou maior grau, por todos os países membros.

1.7 – A crise econômica dos anos 70 e as dificuldades de integração

A CEPAL apontava a crescente deterioração das trocas comerciais entre a América Latina e os países capitalistas centrais, em decorrência dos diferentes valores agregados às matérias-primas e aos produtos industrializados; afirmava, ainda, que a persistência dessa situação representaria o principal fator de retardamento do processo de desenvolvimento industrial nos países latino-americanos. As alterações ocorridas no comércio mundial, no período entre a I Guerra Mundial e os anos 60, haviam provocado uma queda expressiva dos “preços das matérias-primas e dos produtos alimentícios, cuja participação baixou de 21% a

³³⁰ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit.

14% e de 29% a 23%, respectivamente, enquanto os produtos industriais subiram de 37% a 43% e os minerais, como o petróleo, passaram de 13% a 20%”.³³¹

Diante desse quadro, a CEPAL estimulou a criação da ALALC e, posteriormente, da ALADI, com o intuito de criar um conjunto de normas que fomentassem a integração regional e protegessem as economias nacionais. Mas a dependência das economias da América Latina acentuou-se a partir da década de sessenta.

No decorrer da década de setenta, alguns países latino-americanos contrataram empréstimos internacionais, concedidos, principalmente, para a "Argentina, o Brasil, o México e o Peru". Com isso, a dívida dos “países em desenvolvimento com as entidades financeiras internacionais” duplicou de valor.³³² Tais empréstimos foram concedidos a partir dos recursos adicionais obtidos com a chamada crise do petróleo de 1973, provocada pela eclosão da guerra no Oriente Médio. Uma das consequências desse conflito foi a elevação dos preços do petróleo, que "produziu notáveis alterações na estrutura mundial de pagamentos, no momento em que os depósitos dos países da OPEP contribuíram para elevar a liquidez dos bancos privados internacionais".³³³

Parte desse aumento de liquidez foi concedida na forma de empréstimos, a juros variáveis, para alguns países latino-americanos. Tais empréstimos de petrodólares foram concretizados durante os regimes autoritários; portanto, num período em que a sociedade civil da Argentina e do Brasil, por exemplo, não dispunha de mecanismos para fiscalizar as ações do Estado. O reflexo dessa política traduziu-se no aumento astronômico da dívida externa dos países latino-americanos, a qual passou de 27 bilhões de dólares em 1970 para 231 bilhões de dólares em 1980.³³⁴ Essa aceleração do endividamento externo provocou uma mudança de rota nas principais economias da região. O objetivo definido pelos governos para enfrentar o endividamento crescente foi a geração de um superávit na balança comercial, que acabou exercendo uma forte influência sobre os propósitos da regionalização e da integração, pois reorientou as economias da região para a intensificação da produção para fins de exportação.

³³¹ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.), op. cit., p. 279.

³³² *Ibidem*, p. 283.

³³³ *Ibidem*.

³³⁴ *Ibidem*.

As duas principais economias do continente sul-americano, que tiveram suas economias afetadas por esse endividamento, foram a Argentina (que aumentou, entre 1975/1985, em mais de 6,5 vezes o valor da sua dívida externa) e o Brasil (com um aumento de 3,8 vezes). Tais dados revelam que o endividamento desses países, com o fim de modernizar as suas economias, não gerou, internamente, a riqueza necessária para amortizar o principal de suas dívidas externas e internas.

Dívida externa em dólares dos principais países do Cone Sul. (em bilhões de dólares)			
	1975	1985	1994
Argentina	7,72	50,95	77,39
Brasil	27,33	105,19	151,10
Chile	5,52	20,38	22,94

Fonte: Banco Mundial, World Debt Tables, 1996.³³⁵

O endividamento da América Latina, nos anos 1970, subverteu a ordem definida pelas teorias da CEPAL, as quais davam suporte às políticas de regionalização e integração. As dificuldades enfrentadas pelas economias latino-americanas demonstravam suas incapacidades de promover o desenvolvimento de dentro para fora. No início dos anos oitenta, o Tesouro norte-americano elevou as taxas de juros dos títulos do Governo dos EUA; isso redundou num desmedido aumento da dívida dos países devedores. Uma das primeiras medidas tomadas por esses países foi a restrição das importações, visando obter um aumento do superávit na balança de pagamentos para efetuar o pagamento dos juros da dívida. Isso teve, como agravante imediato, a retração das importações entre os países-membros da ALADI.

Ao mesmo tempo em que os Governos da região restringiram as importações, desenvolveram políticas de estímulo às exportações. A necessidade de esses países aumentarem as exportações afetou o comércio intrarregional, que sofreu um decréscimo significativo.

³³⁵ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.), op. cit., p. 286.

A ALADI dispunha-se a incrementar o desenvolvimento mediante o fortalecimento do mercado regional. Esse objetivo inicial, definido pela Associação, perdeu força diante da necessidade de os países da região darem prioridade às exportações. Muitos autores definem os anos 80 como a *década perdida*. A circunstância criada pelo aprofundamento da dependência externa da AL viria a impor uma marca de inoperância e de impotência de suas economias para impulsionar a integração regional. As recomendações da CEPAL (adotadas pela ALADI) para tornar as economias dos países latino-americanos mais competitivas foram sendo, paulatinamente, desestimuladas pelos organismos financeiros internacionais, que recomendavam a reorientação das economias e a realização de cortes nos orçamentos para “sanar” as finanças dos Estados. Sem mensurar os custos sociais delas resultantes, esses organismos estabeleceram metas rígidas para que os países endividados “honrassem” seus compromissos externos. Tais medidas foram adotadas pelos países devedores, com o intuito de atender às necessidades crescentes de divisas mediante restrições às importações. O *Système Economique Latiaméricain* (SELA) assim descreve o impacto do endividamento externo na América Latina:

El poco avance de los mecanismos de integración contribuyó a que se materializaran los temores que habían inducido a proponerlos. Los desequilibrios de balance de pagos financiados con recursos externos desembocaron en la crisis de endeudamiento de los años ochenta. La inmensa transferencia neta de recursos al exterior que significó el servicio de la deuda redujo el crecimiento y las posibilidades de inversión en casi todos los países de la región. La recesión de las economías condujo a la inestabilidad y en algunos casos a la hiperinflación.³³⁶

A nova realidade da economia internacional reservava aos países subdesenvolvidos uma abertura gradual, mas irrestrita, de suas economias. As trocas entre os países centrais e os da periferia continuavam desiguais, e a crise da dívida externa destes últimos projetavam uma outra dimensão de realidade. O balanço das experiências integracionistas da ALALC e da ALADI levaram os seus signatários a constatarem que as opções de desenvolvimento estavam condicionadas a uma dinâmica marcada pela conjunção de interesses econômicos internos e externos. Essa circunstância levava os integracionistas a mudarem seu curso e a fazerem uma revisão dos seus conceitos, em particular, acerca das concepções teóricas cepalinas desenvolvidas até o final da década de setenta.

Em agosto de 1982, o México ameaçou suspender o pagamento da sua dívida externa. Essa atitude do Governo mexicano, aliada a fatores estruturais do conjunto das economias

³³⁶ Guía de Integración de América Latina y el Caribe. Art. cit., p. 8-11 Pagina 8 sobre 1 e 6.

latino-americanas, produziu uma reversão nos investimentos na região por parte do sistema financeiro internacional. Essa ameaça colocou os organismos internacionais em estado de alerta, desenhando-se uma tendência diante da qual o sistema financeiro mundial assegurou-se dos meios institucionais disponíveis, para estabelecer Acordos que invertessem a lógica de financiamento das contas dos Estados.

O agravamento da crise da dívida e a possibilidade de haver inadimplência por parte das economias da região levaram o FMI e o Banco Mundial a orientar a adoção, por esses países, de medidas que garantissem a rentabilidade das aplicações e dos investimentos estrangeiros. Ambas as instituições estabeleceram negociações bilaterais com os países da região, que culminaram com o estabelecimento de Acordos com os Governos de cada um dos países devedores, que fixaram metas rígidas a serem por eles cumpridas, constituindo-se em verdadeiros sistemas de monitoramento das economias pelos organismos internacionais. Tais planos de ajustamento tiveram, como efeito imediato, a interrupção dos fluxos de capitais. Em 1981, os países da América Latina receberam “fluxos financeiros líquidos equivalentes a 2% do PIB; em 1983 eles tiveram que desembolsar o equivalente a 6% do seu PIB.”³³⁷

Durante a década de setenta, as nações latino-americanas financiaram uma parte expressiva de seus déficits da balança de pagamentos com o dinheiro oferecido pelo sistema financeiro internacional. Tais empréstimos também forneceram importantes aportes financeiros para o cumprimento de metas fixadas pelas ditaduras militares visando à segurança e ao desenvolvimento nacional. Um dos exemplos mais ilustrativos da *gaspillage* do dinheiro público ocorreu no Brasil, em 1975, quando os militares estabeleceram um acordo nuclear (até hoje inconcluso) com o Governo alemão. A usina instalada produziu a energia mais cara do mundo; mas, em contrapartida, rendeu bilhões de dólares para os industriais e o sistema financeiro alemão. Na realidade, o Brasil dispõe de uma vasta bacia hidrográfica, que permite a sua autossuficiência de energia elétrica até o ano 2050.

A crise da década de oitenta, provocada pelo aumento da dívida externa, reverteu as expectativas de haver um desenvolvimento da indústria regional: a produção para o mercado interno regional não havia ocorrido e o endividamento dos países não permitiu nem a constituição de poupanças internas, muito menos o estancamento do histórico fluxo de

³³⁷ GIORDANO, Paolo, "La regionalización de los mercados en América Latina", p. 6.

transferência de riquezas da periferia para o centro. As trocas entre os países centrais e a América Latina continuavam a ser acentuadamente desiguais, e a crise da dívida externa dos países latino-americanos inviabilizava qualquer projeto de desenvolvimento nacional.

1.8 - A contribuição da ALALC e da ALADI à constituição do MERCOSUL

Essas duas experiências de integração regional, ocorridas na América Latina entre 1960 e 1990, constituíram os principais antecedentes do MERCOSUL. A fundação da ALALC aconteceu na conjuntura do Pós-guerra, quando era decisiva a atuação dos Estados nacionais como planejadores, organizadores e promotores dos processos de desenvolvimento. A sua criação inscrevia-se numa dinâmica embasada na teoria cepalina, de desenvolvimento de dentro para fora. A ALALC surgiu para suplantar o atraso endógeno dos países latino-americanos, mediante a ampliação do mercado regional através do desenvolvimento integrado da indústria. Do texto do Tratado da ALALC emana a reiteração da disposição de "respeitar as dinâmicas" internas dos países-partes. Da mesma maneira que ele reconhecia a similitude existente entre os países associados, afirmava, também, a existência das suas respectivas diferenças econômicas e sociais, as quais condicionavam os prazos e os ritmos do processo de integração econômica. Essa flexibilidade foi mantida no Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercado Comum do Cone Sul.

No centro das preocupações da ALALC, estava a proposta de se efetuarem intensificações do comércio regional, mediante o desenvolvimento de políticas que promovessem o fortalecimento e a integração do conjunto das atividades produtivas. Com esses propósitos, a Associação definiu um cronograma com o objetivo de buscar a supressão gradual das tarifas. O método por ela adotado, para atingir esse objetivo, traduziu-se no estabelecimento de uma "negociação seletiva das tarifas". Os resultados (negativos) atingidos pela ALALC, na sua política de liberalização do comércio regional, mostraram-se inoperantes e ineficazes. O MERCOSUL, por sua vez, definiu como princípio, para o estabelecimento de uma zona de livre-comércio, a supressão das tarifas. Tomada essa decisão de conjunto, foram criados mecanismos, entre os países-membros, para a negociação das listas dos produtos de exceções.

A estrutura organizativa do MERCOSUL resguardou algumas características da ALALC. Como esta, o MERCOSUL tinha um corpo reduzido de funcionários. Na realidade, essa foi uma preocupação dos Chefes dos Estados fundadores do MERCOSUL. Possivelmente, tal relutância dos Governos, com a existência de uma estrutura permanente e com a instituição de instâncias supranacionais, deve-se às diferenças econômicas, sociais e territoriais existentes entre os países-membros; mas, igualmente, deve-se aos resquícios da herança colonial autocrática dos Estados latino-americanos. Em virtude desse quadro, o princípio que balizava o processo de decisão das instituições da ALALC era o da cooperação entre os Estados-membros: um procedimento que viria a ter continuidade na fundação da ALADI e na criação do MERCOSUL.

As principais decisões da Associação eram tomadas pela maioria de dois terços de seus membros, sem que houvesse um único voto contrário. Do mesmo modo, o MERCOSUL construiu-se com uma estrutura pouco complexa e um corpo reduzido de funcionários. Seu poder de decisão não está consubstanciado na supranacionalidade, mas sim, no funcionamento regular das instâncias intergovernamentais. Em ambos, ALALC e MERCOSUL, a votação não leva em conta as diferenças dos contingentes populacionais dos países-membros; e o princípio estabelecido nos dois é o de que cada país-membro é detentor, nas suas instâncias regulares, de um único voto. A base do processo decisório do MERCOSUL legitima-se pela construção do consenso entre os países-membros.

A ALADI, fundada num contexto tanto internacional quanto regional diferente da ALALC, tinha objetivos menos ambiciosos e, ao mesmo tempo, mais difusos e flexíveis. Ela deixou de priorizar os Acordos multilaterais, que estão na base da constituição de um Mercado Comum, como pressuposto da política de regionalização e integração da América Latina. A ALADI estimulava o estabelecimento de Acordos bilaterais tanto entre os países participantes, como com terceiros. Essa decisão inscrevia-se nas normas de regulamentação do comércio mundial aprovadas pelo GATT, as quais definiam que os Acordos bilaterais poderiam ocorrer somente entre os países-membros de uma Associação regional.

A ALADI possibilitou que, a partir de 1985, a Argentina e o Brasil dessem início a negociações bilaterais, as quais viriam a culminar com a assinatura do Acordo de Assunção, que instituiu o MERCOSUL. A ALADI deu continuidade à experiência da ALALC e, em decorrência, incorporou, nas suas instituições, o seu aprendizado. Do ponto de vista

institucional e organizacional, o MERCOSUL é o resultado da experiência regional de integração vivenciada pelas ALALC e ALADI; mas teve, do mesmo modo, a sua instituição sedimentada nos pressupostos teóricos que se encontram na base das instituições europeias de integração (UE).

2 – A situação política, econômica e social dos países que fazem parte do MERCOSUL depois dos anos de 1970 até os anos de 1990.

A constituição do MERCOSUL, no ano de 1991, ocorreu numa particular conjuntura econômica e política da América Latina, cujas principais economias (Argentina e Brasil) haviam contraído grandes dívidas externas ao longo da década de setenta. No plano político, os países signatários do Tratado de Assunção haviam passado por longos períodos ditatoriais. No ciclo das ditaduras militares, nos países da Bacia do Prata, o avanço de processos de integração regional havia sido bloqueado. A partir do ano de 1983, instituiu-se o processo de redemocratização da Argentina, seguida pelo Brasil em 1985, pelo Uruguai no ano seguinte, e, seis anos mais tarde, pelo Paraguai.

Para melhor compreender as características assumidas pelo processo que levou à constituição do MERCOSUL e às assimetrias existentes entre os países que o integram, é importante descrever, de forma sucinta, as características comuns e as diferenças que os separam. É a partir dessa comparação que ficará mais claro o papel cumprido por cada um deles no surgimento e posterior funcionamento do bloco.

2.1 – A Argentina

A Argentina, tradicionalmente, teve sua economia vinculada à produção de carnes, couros, lã e cereais, produção que, até o final da década de vinte, teve como seu principal destino o mercado internacional, particularmente a Inglaterra. Entretanto, em 1931 a Grã-

Bretanha "aprova o estatuto de Westminster" e "realiza acordos com seus domínios, dando-lhes preferências tarifárias comerciais não extensivas aos países do Prata" (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai).³³⁸ Essa decisão unilateral da Grã-Bretanha afetou grandemente a economia argentina. Durante os anos 1930/1945, a retração do comércio internacional intensificou o processo de substituição das importações, o que atenuou os efeitos das restrições impostas ao comércio de seus produtos pela Grã-Bretanha.

Mesmo depois do término da Segunda Guerra Mundial, que possibilitou a recomposição do mercado internacional, a Argentina não enfrentou grandes dificuldades econômicas até os anos sessenta. A situação de estabilidade econômica e desenvolvimento industrial que o país viveu, nesse período, traduziu-se num certo equilíbrio das suas contas externas e na melhora da qualidade de vida da sua população. Contudo, a partir da metade da década de setenta, a Argentina ingressou em mais um período de instabilidade política, que abriu caminho para o ingresso dos militares na política nacional.

Assim, a Argentina iniciou a década de oitenta sob a égide de uma das mais sanguinárias ditaduras militares. As liberdades democráticas foram banidas, os poderes institucionais amordaçados e os opositores ao regime, perseguidos, torturados, mortos ou exilados. O plano de estabilização econômica, elaborado pela equipe do Ministro da Economia José Alfredo Martínéz de Hoz, membro do Governo do general Jorge Rafael Videla, considerava que "o processo substitutivo de importações gerara indústrias ineficientes, a dependerem *ad eternum* de proteção tarifária, por seus altos custos, principalmente salariais, apontava, naturalmente, para a perspectiva de integração da Argentina com o Brasil".³³⁹ Face a isso, foi promovido pelo Governo Argentino um profundo processo de liberação da economia, que acelerou a desindustrialização.

Em 29 de março de 1981, o general Rafael Videla transmitiu o Governo para o general Viola que, por disputas militares, permaneceu no cargo somente até 21 de dezembro do mesmo ano. Nesse ano, ocorreu o "estancamiento de las exportaciones, una brusca contracción de las importaciones y una caída del PBI, que se recuperan lentamente a lo largo de la llamada década perdida".³⁴⁰

³³⁸ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 66.

³³⁹ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (ORGS.), Capítulo VI. op. cit., p. 317.

³⁴⁰ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 67.

O general Viola foi afastado do Governo sob a alegação de estar com problemas de saúde; foi sucedido pelo general Leopoldo Galtieri, que enfrentou sérias dificuldades de natureza econômica e política, as quais fragilizaram o regime militar, além de levarem a manifestações de protestos por parte da população. Para fazer frente a essa crise, em 2 de abril de 1982, os militares argentinos decidiram recuperar as ilhas Malvinas ou Falkands, até então ocupadas pelas forças armadas da Grã-Bretanha. Tal iniciativa não contou com o apoio aberto dos países latino-americanos, que manifestaram a sua neutralidade frente ao conflito. Os militares brasileiros forneceram suporte logístico aos militares argentinos, numa posição aparentemente ambígua que representava, de fato, o apoio possível desses governos ilegítimos diante do respaldo que a Grã-Bretanha recebeu dos países desenvolvidos em sua ação bélica. O exército argentino foi derrotado e a Grã-Bretanha, além de ter sido auxiliada logisticamente pelo Governo norte-americano, contou com o apoio financeiro da Comunidade Econômica Europeia, que decretou o “bloqueio econômico à Argentina”.³⁴¹ No mesmo ano, o país viveu uma grande depressão econômica, acumulando a maior dívida externa *per capita* do mundo.³⁴²

A crise política interna aprofundava-se e aumentava o número de denúncias que apontavam o desaparecimento de opositores do regime autoritário, feitas especialmente pelas *Mães da Praça de Maio*. A partir dessas denúncias, recaía sobre os militares argentinos a responsabilidade pela morte e/ou desaparecimento de mais de 20.000 presos políticos, bem como pelo envolvimento em inúmeros atos de corrupção. O agravamento da crise política, provocado pelo aumento das manifestações da sociedade, obrigou os militares a reverem o propósito de se prolongarem na permanência no poder.

A posição adotada pelo governo militar brasileiro, de dar apoio velado à Argentina no conflito das Malvinas, distensionou as relações entre os dois países. A origem da situação de tensão remontava às negociações que antecederam a assinatura do Tratado de Itaipu, pelo Brasil e Paraguai, em 1973, com vistas ao aproveitamento do potencial hidroelétrico do rio Iguaçu.³⁴³

³⁴¹ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). Capítulo VI, op. cit., p. 323.

³⁴² *Ibidem*, p. 322.

³⁴³ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). Capítulo V, op. cit., p. 282.

Para uma avaliação do significado da crise econômica vivida pela Argentina, no início da década de oitenta, deve-se destacar que a produção industrial daquele país, em 1950, havia sido 40% do total da produção da América Latina e, trinta anos depois, ela atingia 10%. Tal fato não pode ser explicado exclusivamente em função do desenvolvimento industrial desigual dos países ou de um conjunto de países da região.³⁴⁴ A situação de desindustrialização existente na Argentina era reveladora das reais dificuldades de associação e integração de uma economia periférica na economia internacional.

Em 1983 foi eleito, como Presidente da República Argentina, o candidato da União Cívica Radical, Raul Alfonsín. Sua posse, em 20 de dezembro de 1983, ocorreu numa conjuntura assinalada por profundas crises políticas e econômicas. Em 1984, a Justiça Argentina determinou a prisão dos comandantes das Juntas Militares, condenando-os, no ano seguinte, a sentenças que oscilavam de quatro anos à prisão perpétua. Em nível econômico, para enfrentar a crise, foi adotado o Plano Austral, no mês de julho de 1985,³⁴⁵ implantando uma política que, mesmo inicialmente tendo se mostrado eficaz no combate à inflação, já em 1987 revelava seu esgotamento. Simultaneamente, aprofundou-se a crise política em decorrência da continuidade dos julgamentos e das condenações dos militares envolvidos com a repressão. Diante da relutância do Presidente Alfonsín em atender à exigência de que fosse dado um fim ao julgamento dos militares, em 20 de abril de 1987 ocorreu o levante dos Caras Pintadas; afora isso, outras duas tentativas de golpes aconteceram no ano de 1988. Os levantes foram contidos, mas o governo abandonou o projeto de punição aos militares, indultando um grande número deles que haviam participado em atos de violação dos direitos humanos. Para tanto, o Presidente Raul Alfonsín enviou ao Congresso, em 1987, o projeto de Lei da Obediência Devida e a Lei do Ponto Final.³⁴⁶ A aprovação dessas leis aumentou a descrença da população e, principalmente, das Mães da Praça de Maio, sobre a possibilidade efetiva de a Justiça argentina punir as pessoas envolvidas com a tortura, o desaparecimento e a morte de presos políticos.

³⁴⁴ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). Capítulo V, op. cit., p. 284.

³⁴⁵ Esse plano econômico congelou preços e, igualmente, os salários, após corrigir estes últimos pela inflação de 22,6% correspondente a junho de 1985. Congelou as tarifas e os preços dos combustíveis e fixou o câmbio e estabeleceu um sistema de controle sobre o mesmo.

³⁴⁶ A lei da Obediência Devida propunha a anistia dos oficiais subalternos; e a lei do Ponto Final estabelecia limite do número de processos contra os militares acusados de atentar contra os direitos humanos. O resultado imediato dessas leis enviadas pelo Presidente da Argentina Raul Alfonsín, ao Congresso, beneficiou 1.180 repressores do regime militar. Disponível em:

<http://www.terra.com.br/istoe/1641/internacional/1641_historia_sem_fim.htm>. Acesso em: 02 fev. 2008.

O Presidente Alfonsín não concluiu seu mandato, tendo renunciado cinco meses antes do término. A crise nacional, agravada pela situação econômica decorrente das dificuldades de efetuar o pagamento dos serviços da dívida externa, criou obstáculos à comercialização, em meados da década de oitenta, dos produtos argentinos no mercado mundial. Essa circunstância propiciou a aproximação econômica entre a Argentina e o Brasil, que se traduziu na intensificação das relações comerciais entre ambos os países.

2.2 – O Brasil

Para analisar a situação econômica, política e social do Brasil, na década de oitenta, é importante ressaltar alguns momentos anteriores, que marcaram a sua vida política nos anos sessenta. Em 1964, ocorreu o golpe civil-militar de 31 de março, que inaugurou o período ditatorial. No decorrer de 20 anos, os governantes foram militares, cuja presença era justificada, pelos golpistas, face à necessidade de enfrentamento das dificuldades econômicas vividas pelo país, uma vez que ele acumulava, no período, uma dívida externa que se situava em torno de três bilhões de dólares.³⁴⁷ Alegava-se, também, a falta de autoridade moral do então Presidente deposto João Goulart, julgado incapaz de tomar as medidas necessárias ao combate à corrupção. Do ponto de vista social, a ação militar buscava enfrentar a crise política, que se traduzia na intensificação e radicalização dos movimentos sociais urbanos e rurais. Porém, o acirramento dessa crise resultou das manifestações de apoio dado, pela baixa oficialidade, bem como pelos soldados e marinheiros, às reformas propostas pelo Presidente João Goulart.

Vencidas as resistências ao golpe, as primeiras medidas tomadas pelos militares que ascenderam ao poder foram de supressão das liberdades democráticas e de intervenção nas organizações democráticas da sociedade civil. Em 27 de outubro de 1965, o Presidente Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco proibiu o funcionamento, mediante o Ato Institucional N. 2, das organizações partidárias existentes, passando a instituir o bipartidarismo. As medidas antidemocráticas adotadas pelos militares, para o processo sucessório presidencial de 1967, revelavam a intenção de permanecerem no poder por longo período. Suas decisões desmitificavam a versão de que eles ficariam no poder durante um

³⁴⁷ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). Capítulo VI, op. cit., p. 324.

espaço de tempo relativamente curto, com o propósito de recriar as condições políticas para o restabelecimento de um governo legitimado pelas urnas. Diante disso, os movimentos de resistência ao golpe civil-militar se intensificaram, desaguando na edição, pelos militares, em 13 de dezembro de 1968, do Ato Institucional n. 5, que suprimia todas as formas de manifestação e ampliava, ainda mais, os poderes de exceção, que cerceavam as liberdades civis. No mês de dezembro de 1968, o Governo fechou o Congresso Nacional e outorgou uma nova Constituição; e, em janeiro de 1969, o Congresso foi convocado para aprová-la.

No plano da economia, os governos militares tomaram iniciativas que visavam à modernização das funções do Estado e à revitalização de seu papel na planificação do desenvolvimento econômico. Isso deu origem a uma série de planos de desenvolvimento econômico, os quais tiveram uma certa continuidade. Em 1967, o Marechal Castelo Branco editou o Decreto-Lei nº 200, que estabelecia um sistema de coordenação e de controle para as administrações públicas. Entre 1972 e 1974, o general Emílio Médici aprovou o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) cujo principal objetivo era integrar o território nacional por meio de grandes obras, as quais contariam com o aporte financeiro internacional. O lema de seu governo, para justificar tais investimentos em infraestrutura, era: “integrar o país para não entregar”. Esse governo foi marcado pelo chamado “milagre econômico”. No entanto, a crise do petróleo de 1973 acabou por afetar a produção industrial brasileira, que restabeleceu, no ano seguinte, as condições para a sua retomada do crescimento via financiamentos externos.

O general Ernesto Geisel assumiu a Presidência da república em 1974, nela permanecendo até 1978. Nesse período, foi aprovado o segundo PND, cujo objetivo era a retomada do crescimento econômico. Esse Plano visava recuperar e ampliar a infraestrutura, bem como a aumentar a produção “de insumos básicos” tais como “petróleo, aço, alumínio, fertilizantes”, incentivar a fabricação de bens de capital e ampliar e diversificar a produção de energia.³⁴⁸ Tais diretrizes buscavam reverter a inflação anual de 34,5% e controlar o aumento da dívida externa, que havia atingido a soma de 9,5 bilhões de dólares.³⁴⁹

O Governo Geisel deu início ao processo de “abertura política lenta e gradual”; mas teve de enfrentar, a partir de 1975, os movimentos estudantis e dos trabalhadores metalúrgicos

³⁴⁸ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 69.

³⁴⁹ Disponível em: <<http://www.aditadura.hpg.ig.com.br/geisel.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2005.

de São Bernardo do Campo que, em 1977, realizaram a greve dos braços cruzados. Nesse mesmo ano, o Governo editou o chamado Pacote de Abril, que fechou o Congresso Nacional por duas semanas e modificou a forma de escolha dos Senadores, bem como a Legislação para as eleições dos Governadores dos estados, marcadas para o ano de 1978.

O general João Batista Figueiredo encerrou o ciclo de vinte anos de poder militar no Brasil: ele assumiu o governo em 1979, numa conjuntura de agravamento da crise política e econômica. No primeiro ano de seu Governo, os metalúrgicos da região do ABC de São Paulo organizaram uma greve, que sofreu dura intervenção da polícia militar.

A denominada abertura "concedida" pelos militares começava a adquirir dinâmica própria, extrapolando os limites definidos pelo regime; no ano de 1979, as organizações democráticas empreenderam uma campanha nacional pela anistia política dos condenados por crimes políticos.

No plano político, o aparato repressivo revelava-se ineficaz para conter a crise social e política; no plano econômico, por seu turno, os militares detinham os meios para administrar a crise econômica. Para conter a escalada da inflação, o Ministro da Fazenda adotou medidas restritivas ao crédito, resultando na recessão, que teve início em 1981 e se estendeu até 1983. Como consequência, a média de crescimento do PIB, nesse período, foi de 1,6%.³⁵⁰ Tais medidas recessivas foram acordadas com o FMI com o objetivo de impedir que o país se tornasse inadimplente e viesse a decretar a moratória da dívida externa.

No ano de 1984, marcado pelo aprofundamento da luta pela liberdade democrática, o Brasil começou a retomar o processo de crescimento econômico. Diante da iminência de acontecer mais uma escolha indireta do Presidente da República, por meio do Colégio Eleitoral, a maioria da população, juntamente com as entidades democráticas da sociedade civil e os partidos de oposição, mobilizou-se com a campanha para conquistar as eleições "diretas já". Essa foi a mobilização social mais representativa da história republicana brasileira. O desenlace simbólico dessa luta foi a apresentação de um projeto de Emenda Constitucional, que restabelecia as eleições diretas para a escolha do Presidente da República. O governo militar, em virtude de uma série de atos de exceção, ainda mantinha uma

³⁵⁰ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 70.

representação no Congresso Nacional, capaz de evitar a aprovação dessa alteração na Constituição. Diante da negativa dos congressistas, todos os partidos de oposição, à exceção do Partido dos Trabalhadores, tomaram a decisão de participar da escolha indireta, pelo colégio eleitoral, desrespeitando, dessa maneira, a vontade da maioria da população, que se envolvera diretamente nessa luta.

O Colégio Eleitoral deveria escolher entre um candidato vinculado ao partido político de sustentação do regime autoritário e um candidato apresentado por uma composição formada pela oposição (que participava do processo de escolha) e por uma parte de dissidentes do partido do governo. O eleito foi o candidato representante da composição formada pela oposição e pela parte dissidente do partido do governo, Tancredo Neves, que, no entanto, morreu antes mesmo de sua posse. Diante do inusitado foi empossado, no cargo de Presidente, em 1985, o Vice-presidente eleito, Senador José Sarney, dissidente de última hora, do partido que dava sustentação ao governo militar. Esse primeiro governo civil, depois de vinte anos marcados por governos militares, assumiu a função destituída da legitimidade do voto popular. O Governo do Presidente Sarney manteve o Estado brasileiro tutelado ao poder militar; foi, também, um governo que assumiu, para si, a partir de uma base social mais ampla, a tarefa de empreender a transição que viesse a restabelecer o estado de direito.

Naquele mesmo ano, houve uma mudança política no Brasil, a qual, todavia, não impediu que a situação econômica continuasse a se degradar. A inflação anual atingiu o índice de 200%. O agravamento da crise da dívida externa, no início do governo Sarney, levou o Presidente a decretar, por um curto período, a moratória da dívida. Em decorrência de tal situação, aquele governo impôs um plano econômico, heterodoxo, de desindexação de salários e preços, denominado Plano Cruzado I.³⁵¹ De vida efêmera, aquele plano teve uma eficácia temporária no combate à inflação, por meio do congelamento dos preços dos produtos. A elevação da inflação ao patamar de 67%³⁵² ao mês, no ano de 1989, após a baixa

³⁵¹ O Cruzado I "Congelou os preços por um ano e também os salários, pelo valor médio dos últimos seis meses acrescido de um abono de 8%. Previu, ainda, o chamado "gatilho salarial": toda vez que a inflação atingir ou ultrapassar 20%, os assalariados teriam um reajuste automático no mesmo valor, mais as diferenças negociadas nos dissídios das diferentes categorias. O Plano Cruzado extinguiu a correção monetária e criou o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) para corrigir a poupança e as aplicações financeiras superiores a um ano." Disponível em: <<http://elologica.br.inter.net/crdubeux/hsarney.html>> . Acesso em: 17 junho 2005.

³⁵² "Em março de 1985, no início do governo Sarney, (a inflação)era de 200% ao ano. Em janeiro de 1986, antes do Plano Cruzado, (ela) chegou a 16% ao mês. Em abril de 1987, (a inflação) subiu para 20% ao mês. No final de 1987, (ela) atingiu cerca de 415% ao ano. No final de 1988, (a inflação) saltou para 1037% ao ano. No final de 1989, (ela) passou dos 1780% ao ano. Em fevereiro de 1990, no final do governo Sarney, (a inflação)era de

decorrente do Plano Cruzado, dava mostras que as políticas de controle da economia estavam perdendo, paulatinamente, a sua eficácia. Tal situação revelava que o monitoramento externo da economia, a cargo dos organismos internacionais, não tivera o propósito de reativar as atividades produtivas e possibilitar melhores condições da vida para a população dos países que contraíam empréstimos; indicava, isso sim, que aqueles organismos estavam imbuídos em criar, internamente, as condições para a geração de um superávit primário que possibilitasse o pagamento dos juros das dívidas externas. Naquela conjuntura, foram iniciadas as tratativas entre a Argentina, o Brasil e, posteriormente, o Uruguai, que antecederam a constituição do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL).

2.3 – O Paraguai

O Paraguai não participou, desde o início, do processo de negociação que culminou com a constituição do MERCOSUL. Isso, em grande medida, resultou da longa ditadura que governou o país até o início de 1989. O desrespeito às regras democráticas marcou a história política daquele país, que teve 44 Presidentes entre os anos de 1869 e 1954, com uma média de permanência no poder de 23 meses.³⁵³

O Paraguai teve governos autoritários desde a sua independência até 1989, quando houve a queda do General Alfredo Stroessner:

Desde su fundación como colonia española a principios del siglo XVI y durante más de 160 años como república independiente, Paraguay nunca ha conocido un gobierno democrático. Las elecciones libres, la contienda honrada entre partidos, y las instituciones representativas no forman parte de la experiencia del país.³⁵⁴

A partir de meados da década de oitenta, os movimentos democráticos dos demais países da Bacia do Prata destituíram as respectivas ditaduras militares, dando início aos processos de redemocratização. Com referência ao Paraguai, a ditadura do General Stroessner recebeu "um certo apoio" do Governo norte-americano até o início da década de setenta, quando essa situação foi revertida durante o Governo de Jimmy Carter (1977-1981).

67% ao mês." Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/saladeaula/061102/p_010.html>. Acesso em: 02 jul. 2005.

³⁵³ LEWIS, Paul. *Paraguay bajo Stroessne*. México: FCE, 1986, p. 16.

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 15.

As acusações feitas pelo Governo dos Estados Unidos, de envolvimento do Governo Stroessner com o narcotráfico, bem como de desrespeito aos direitos humanos, somadas à “recesión interna y la democratización de Argentina, Brasil y Uruguay, minaron al régimen y provocaron su caída, a través del golpe palaciego de su yerno, el Gral. Rodríguez”,³⁵⁵ acabava, assim, a ditadura que ocupou o poder por 35 anos.

A ausência de regimes democráticos na região não inviabilizou, todavia, a colaboração entre os países nas áreas de segurança e de energia; inclusive, foram, também, estabelecidos acordos econômicos. Em 1973, o Brasil e o Paraguai assinaram um Acordo para a construção da hidroelétrica de Itaipu. A venda da energia, a partir da sua conclusão, passou a ser a principal fonte de receita do Estado paraguaio. No mesmo ano, o Governo paraguaio assinou, com a Argentina, o Tratado de Yaceretá, com vistas à construção de uma segunda hidroelétrica.

Alem da produção de energia, o Paraguai tinha as suas atividades econômicas concentradas na produção de bens primários; e apresentava, ainda, uma intensa atividade de importação, controlada por máfias, que fomentavam o contrabando de produtos "importados" para a Argentina, o Brasil e o Uruguai. Esse contrabando limitava a capacidade de o Estado paraguaio arrecadar impostos, debilitando, ainda mais, a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

No plano político, aquele país viveu diversas crises, e a fragilidade política do Estado paraguaio dificultou o funcionamento democrático de suas instituições; contudo, a integração do Paraguai no processo de constituição do MERCOSUL representou um importante apoio à consolidação da estabilidade institucional no país.³⁵⁶

2.4 – O Uruguai

Dentre os países que integram o MERCOSUL, o Uruguai é o que possui a menor população e a menor território; entretanto, ele "gozó siempre de mayores ventajas que el

³⁵⁵ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 75.

³⁵⁶ O Presidente paraguaio, Juan Carlos Wasmosy, eleito em 1993, decidiu, em 1996, enviar, para a reserva, oito militares de alta patente. Diante desse acontecimento o General Oviedo tentou comandar um golpe militar para subverter a ordem instituída. Um acordo de sustentação dos partidos políticos paraguaios e a ação providencial dos governos do MERCOSUL, no sentido de apoio ao governo Wasmosy, criaram as condições políticas internas e externas para que o povo paraguaio resistisse ao golpe.

Paraguay y Bolivia, para desarrollar una economía y practicar una política relativamente autónomas frente a sus dos poderosos vecinos".³⁵⁷ Essa situação privilegiada decorria de dois fatores: primeiro, a sua localização geográfica "estratégica", que facilitava o escoamento da produção; e o segundo, a sua integração histórica ao mercado mundial de "carnes, couros e lãs"³⁵⁸, o que fazia com que sua economia passasse a depender das flutuações e transformações que ocorriam no comércio internacional desses produtos.

A crise econômica de 1929, que afetou profundamente a economia uruguaia, levou o governo daquele país a reorganizar a sua estrutura produtiva. As dificuldades na importação de manufaturas conduziram ao desenvolvimento de uma "indústria leve", cuja principal característica era a "diversificação".³⁵⁹ Mais uma vez, a indústria de substituição de importações impôs-se, na região, como uma solução conjuntural à questão estrutural, diretamente associada ao passado colonial do Uruguai. Após a Segunda Guerra, o modelo desenvolvimentista produziu efeitos altamente positivos na economia uruguaia, a qual, todavia, lentamente, começou a se deteriorar.

A partir do momento em que os países desenvolvidos retomaram as iniciativas para regularizar o fluxo do comércio mundial, a indústria uruguaia passou a enfrentar sucessivas crises, pois não havia criado os meios para aumentar sua competitividade. Na área da ALALC, o Uruguai detinha relações comerciais deficitárias com os "países vizinhos".

Por outro lado, a solidez das instituições democráticas uruguaias era uma das características que distinguia o país dos demais da América Latina. Mesmo assim, elas não conseguiram evitar o ciclo ditatorial latino-americano vivenciado pelo país desde 1973, o qual impôs modificações na sua política econômica, que levaram ao fortalecimento do setor privado e ao estímulo às "inversões estrangeiras" naquele país.³⁶⁰

Na década de oitenta, o Uruguai igualmente defrontou-se com as restrições econômicas decorrentes da necessidade de cumprir o pagamento dos serviços da sua dívida externa. Para gerar superávit na balança comercial, foi implantada uma política de estímulo às

³⁵⁷ GINESTA, Jaques, op. cit., p. 77.

³⁵⁸ *Ibidem*, loc. cit.

³⁵⁹ *Ibidem*, loc. cit.

³⁶⁰ *Ibidem*, loc. cit.

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 78.

exportações e de restrições às importações; isso permitiu que, entre os anos de 1983 a 1987, as importações decrescessem para menos da metade do valor atingido em 1980.³⁶¹

Esse longo período de ditaduras militares encerrou-se em 1985, quando Julio María Sanguinetti foi eleito Presidente do Uruguai. A partir do ano seguinte, ele integrou o país nas discussões acerca do processo de integração bilateral entre a Argentina e o Brasil. A proposta de criação de um bloco econômico regional apresentava-se, para os países do Cone Sul, como uma real alternativa rumo à intensificação das atividades industriais e comerciais na região; e o Uruguai vislumbrou, na integração regional, a possibilidade de ampliar o seu comércio e de modernizar a sua economia.

³⁶¹ GINESTA, Jaques, *op. cit.*, p. 79.

PARTE V

1 – A construção do MERCOSUL

1.1 – Os acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil

O MERCOSUL teve, como antecedentes diretos, o processo de aproximação dos governos argentino e brasileiro ocorrido no início da década de oitenta. Os problemas do Brasil com a Argentina, em virtude da assinatura do Acordo (entre o Brasil e Paraguai) para o aproveitamento do potencial hidroelétrico do rio Paraná, foram finalmente resolvidos. Até mesmo o propósito, perseguido tenazmente tanto pela Argentina como pelo Brasil, de virem a consolidar-se como uma "potência" regional, traduzido na corrida armamentista, em ambos os países foi substituído por um distensionamento. A assinatura do Acordo para a "Cooperação para Usos Pacíficos da Energia Nuclear", ³⁶² firmado em Buenos Aires, pelos dois países, em 17 de maio de 1980, ainda na vigência dos governos militares, representou um dos primeiros atos oficiais nas relações entre ambos. A Guerra das Malvinas, em abril de 1982, também se configurou como um fator positivo nas relações entre eles, por ter despertado um sentimento difuso de latino-americanismo; além, é claro, de o apoio logístico dado pelo governo militar brasileiro ter contribuído para a aproximação entre os dois países.

No longo período das ditaduras militares, a colaboração entre os governos dos dois países esteve circunscrita, quase que exclusivamente, ao campo da segurança; no que concerne à reaproximação política entre a Argentina e o Brasil, ela teve início com o processo de democratização. A eleição de Raul Alfonsín na Argentina, e do primeiro Presidente civil

³⁶² Ver a íntegra do Acordo. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/argnucl.htm>>. Acesso em: 12 maio 2002.

no Brasil, em 1984, após vinte anos de ditadura, propiciou as suas reaproximações, seguidas, posteriormente, pelo Uruguai. Nas palavras do Presidente Raúl Alfonsín, esse processo teve "como objetivo central y como hilo conductor la consolidación de la democracia en la región con el propósito de generar un espacio de valores y beneficios comunes".³⁶³

A criação de um “espacio de valores y beneficios comunes” era importante, também, para o enfrentamento da profunda crise econômica que ambos os países estavam vivendo face ao aumento vertiginoso das suas dívidas externas. A necessidade de produzir um superávit na balança de pagamentos gerava dificuldades suplementares no âmbito da credibilidade das instituições do Estado e da consolidação da chamada transição democrática. Em decorrência, os novos governos civis da Argentina e do Brasil esboçaram resistência ao estabelecimento da dinâmica que orientava suas economias para o mercado externo, visando a geração de um superávit na balança comercial, indispensável para o pagamento dos serviços da dívida, que, acreditava-se, seria capaz de impulsionar as condições de retomada do desenvolvimento.

Os Acordos bilaterais firmados a partir de 1986, entre Argentina e Brasil, constituíram-se num novo caminho rumo à limitação dos efeitos negativos da dependência externa, uma vez que buscavam criar as condições para que fossem intensificadas as trocas comerciais na região. A crise econômica manifestava-se com maior intensidade na Argentina, detentora de um elevado déficit comercial com o Brasil, que atingiu, no início de 1985, o montante de 400 milhões de dólares. Para auxiliar aquele país vizinho a enfrentar tal situação, o Presidente José Sarney, no primeiro ano de governo determinou a compra de 1,3 milhões de toneladas de trigo argentino, petróleo e alguns de seus derivados. O desajuste no comércio entre os dois países levou seus governos a estabelecerem um Acordo prevendo que, toda vez que as trocas comerciais entre os países chegassem ao teto de 50 milhões de dólares, o país beneficiado teria de aumentar as suas compras como forma de restabelecer o equilíbrio.³⁶⁴

O ato oficial que desencadeou as negociações que levaram ao estabelecimento de uma política de integração foi a Declaração de Iguazu, assinada em novembro de 1985, pelos

³⁶³ Projeto: Presidentes do Mercosud desenvolvido pelo Memorial da América Latina, depoimento do Presidente da Argentina Raul Alfonsín concedido em 14/04/ 2001, p. 1 e 2.

³⁶⁴ CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.). Capítulo VI. Op. cit., p. 325.

Presidentes da Argentina e do Brasil.³⁶⁵ Aquele ato significou o abandono da diplomacia do conflito e a consequente retomada do caminho da associação.³⁶⁶

Os objetivos dessa iniciativa foram assim interpretados pelo Presidente argentino:

En ella se señalaron las grandes líneas sobre las cuales se centraría la cooperación bilateral, se analizó el difícil contexto internacional caracterizado por el excesivo proteccionismo y las altas tasas de interés, se señaló la necesidad de ampliar la autonomía de decisión de América Latina y se expresó la firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral.³⁶⁷

A aproximação promovida pelos governos da Argentina e do Brasil, numa conjuntura marcada por profundas dificuldades econômicas, representou um passo decisivo para a futura integração regional, a qual era vista como o melhor e único caminho para enfrentar a dificuldades geradas pela crise econômica. Segundo o Presidente Alfonsín, ambos os países deveriam desenvolver esforços para:

- promover las condiciones para la creación gradual de un mercado común entre ambos países al cual podrían asociarse otros países de América del Sur;
- aumentar el poder político y la capacidad de negociación de ambos países a través de la institucionalización del sistema de consultas bilaterales;
- alcanzar el máximo de autosuficiencia posible en materias primas esenciales, insumos y bienes de capital sustituyendo el dólar como moneda de intercambio;
- intensificar la cooperación científico tecnológica en sectores de punta, biotecnología, energía nuclear, informática etc.³⁶⁸

Também em Iguazu foi assinada uma Declaração conjunta pertinente à política nuclear, com o objetivo de desenvolver a cooperação bilateral, com vistas ao uso pacífico dessa fonte de energia. As discussões sobre a cooperação, nessa área estratégica para o equilíbrio militar na região, já haviam sido iniciadas pelos respectivos governos militares. Essa disposição, ensejada pelos militares da Argentina e do Brasil, era o resultado de intensa

³⁶⁵ Em depoimento concedido ao Projeto Presidentes do Mercosud, desenvolvido pelo Memorial da América Latina, O Presidente José Sarney afirma: "quando chegamos a Foz do Iguazu, (cidade brasileira na divisa com a Argentina) todos os nossos acordos já estavam negociados", p. 3.

³⁶⁶ Palestra do Embaixador Argentino no Instituto Rio Branco. Brasília, 4 a 6 de junho de 1997. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/DisRBgue.html>>. Acesso em: 21 maio 2005.

³⁶⁷ Projeto: Presidentes do Mercosud depoimento do Presidente da Argentina Raul Alfonsín, entrevue cit., p. 11.

³⁶⁸ *Ibidem*, p. 12.

convivência e colaboração entre as duas instituições, ocorrida durante a guerra suja³⁶⁹ contra os seus opositores. A continuidade das negociações para o estabelecimento de Acordos bilaterais foi assegurada com a criação "de uma Comissão Mista de alto nível presidida pelos Ministros das Relações Exteriores dos dois países".³⁷⁰ As discussões realizadas por essa Comissão mista iriam resultar na elaboração da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que foi assinada pelos seus Presidentes em 29 de junho de 1986.

Esse documento instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), com o objetivo de estabelecer:

Um espaço econômico comum, com a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação de setores específicos da economia dos dois países, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, de modo a permitir a adaptação progressiva dos setores empresariais de cada Estado às novas condições de competitividade.³⁷¹

O PICE adotou "uma estratégia de integração gradual, por setores industriais, onde a complementaridade dinâmica constituía o núcleo do processo de integração",³⁷² tal como já havia ocorrido na Comunidade Europeia. Isso fica nítido na declaração do Presidente do Brasil:

Queríamos fazer (a integração) gradualmente, por setores, como a Europa fez. Não estávamos inovando nada. A primeira coisa que a Europa fez foi integrar o setor do aço, depois outro e outro..., até abranger a totalidade da economia. Foram 60 anos para que isso ocorresse. Então não poderíamos fazer em dois anos uma missão daquela natureza.³⁷³

Para os governos da Argentina e do Brasil, os Acordos setoriais poderiam criar as condições econômicas favoráveis ao avanço do processo que culminaria com a constituição do Mercado Comum na região.

³⁶⁹ Durante o período de vigência das ditaduras militares na AL houve uma intensa colaboração entre os governos no combate aos opositores do regime, que envolveu a troca de informações e, inclusive, ações comuns realizadas no território de um dos países para capturar, torturar e matar dissidentes políticos.

³⁷⁰ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In : *LE MERCOSUD : Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*. Traduit: pour les étudiants de Langue Etrangères Appliquées de l'Université de Paris X, Paris: L'Harmattan, 2000, p. 33.

³⁷¹ *Antecedentes do MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sqa/MERCOSUL/dmc.html>>. Acesso em: 11 jan. 2006.

³⁷² DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In: *LE MERCOSUD Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*, op. cit., p. 34.

³⁷³ Projeto: Presidentes do Mercosud desenvolvido pelo Memorial da América Latina, depoimento do Presidente do presidente do Brasil José Sarney, p. 9.

1.2 – O Tratado de Integração, de Cooperação e de Desenvolvimento

Durante o período de aproximação política e econômica entre os dois países, que resultou na assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, as economias da Argentina e do Brasil passaram por mais um período de turbulências. A inflação brasileira atingiu, naquele ano, o índice de 1.037%.³⁷⁴

A crise econômica argentina, provocada pelo endividamento externo, dificultou a retomada do crescimento econômico e do controle da inflação. Da mesma forma, a discussão sobre a concessão da anistia política aos militares envolvidos com as torturas e com as mortes de presos políticos gerou uma crise de governabilidade.

O Tratado de Integração, Cooperação e de Desenvolvimento, assinado em 1988, permitiu que o processo de integração econômica entre Argentina e Brasil adquirisse forma jurídica; além disso, constituiu-se na política dos dois governos, no sentido de serem estabelecidos os necessários mecanismos para viabilizar a integração. As considerações iniciais do Tratado deixam claro tal propósito ao afirmarem:

A necessidade de consolidar definitivamente o processo de integração econômica entre as duas Nações, em que um marco de renovado impulso à integração da América Latina;
A decisão de ambos os Governos de preparar as duas Nações para os desafios do Século XXI.³⁷⁵

No Art. 1º, o Tratado enfatizava que o seu objetivo seria consolidar o "processo de integração e cooperação econômica" entre os dois países. Os propósitos nele definidos representaram um aprofundamento do processo de integração entre a Argentina e o Brasil, à medida que propunha, concomitantemente com o aprofundamento dos Acordos setoriais, uma política geral de liberação comercial.³⁷⁶

³⁷⁴ O plano Cruzado I foi editado em 1º de março de 1986, pelo então Presidente da República José Sarney. Esse Plano desindexou a economia, fez uma reforma monetária, congelou preços e salários por um ano e estabeleceu um gatilho salarial que seria acionado toda a vez que a inflação acumulada chegasse à casa dos 20 %. O plano cumpriu a sua meta inicial de combate à inflação por um período de 4 meses.

³⁷⁵ Ver a íntegra do Tratado de Integração, Cooperação e de Desenvolvimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Argentina. Disponível em: http://www2.uol.com.br/actasoft/actaMERCOSUL/espanhol/trat_deintegracao.htm

³⁷⁶ "Os fundamentos empíricos do processo bilateral nesta fase eram fornecidos por um modelo de integração que combinava elementos dirigistas da experiência comunitária europeia (a constituição de um mercado comum com o estabelecimento de políticas setoriais comuns, ativamente orientadas à consolidação de estruturas produtivas locais) com a cobertura parcial típica dos esquemas preferenciais aladianos (seleção de setores para a

Nesse Tratado, declarava-se que, para criar um "espaço econômico comum", devia-se, inicialmente, buscar a "remoção de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços nos territórios dos dois Estados-Parte".³⁷⁷ A constituição do Mercado Comum tinha a sua conclusão prevista para um prazo de dez anos: na primeira fase, os Estados buscariam harmonizar as políticas aduaneiras e de comércio interno, bem como coordenar as políticas monetária, fiscal e cambial. Essas metas realizar-se-iam "gradualmente, através de acordos específicos", submetidos à aprovação dos respectivos poderes legislativos nacionais.³⁷⁸

Concluída a primeira fase, o Tratado previa uma segunda etapa, na qual ocorreria a harmonização "gradual" das demais políticas para a "formação do mercado": **"as [políticas] relativas a recursos humanos**, através da negociação de Acordos específicos", que seriam submetidas à aprovação dos Parlamentos Nacionais.³⁷⁹ (Grifos nossos)

A responsabilidade exclusiva pela execução do Tratado e de seus Acordos específicos estava a cargo de uma Comissão,³⁸⁰ prevista e instituída pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento; em seu Art. 8º, aquele tratado estabelecia que, após a concordância dos governos com as propostas para a constituição de um espaço econômico comum, as mesmas seriam submetidas à apreciação de uma "comissão Parlamentar Conjunta de Integração"³⁸¹ para, posteriormente, serem remetidas à aprovação dos Parlamentos Nacionais.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi aprovado pelos respectivos Congressos em agosto de 1989. Na ocasião da sua assinatura pelos governos, foram, também, assinados vinte e quatro Acordos que abarcavam diferentes áreas da atividade

redução progressiva das barreiras tarifárias e não tarifárias)." DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *A evolução do Mercosud*. Disponível em: <<http://allemar.tripod.com.br/alemmar/id9.html>>. Acesso em: 17 jun. 2005.

³⁷⁷ Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, Artigo 3, p.1.

³⁷⁸ *Ibidem*, Artigo 4, p. 2.

³⁷⁹ *Ibidem*, Artigo 4, loc. cit.

³⁸⁰ A Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, [executiva do Tratado], era co-presidida pelos Presidentes da Argentina e do Brasil, e integrada por quatro Ministros de cada Estado-parte; a coordenação dos seus trabalhos estava sob a responsabilidade dos Ministros das Relações Exteriores. *Ibidem*, Artigo 6, p. 2.

³⁸¹ A Comissão Parlamentar Conjunta de Integração tem o "caráter consultivo, que será composta por doze parlamentares de cada país, designados pelos respectivos Poderes Legislativos, com mandato de dois anos." *Ibidem*, Artigo 8, loc. cit.

econômica.³⁸² Esses Protocolos foram incorporados pelo Acordo de Complementação Econômica de nº 14 (ACE 14), dezembro de 1990.³⁸³

Em relação à questão social, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, afirmava, unicamente, a necessidade de serem realizadas negociações de Acordos entre as partes com vistas a harmonizar as políticas de "recursos humanos". A forma de o Tratado mencionar a questão social estava associada à visão dos seus governos, que entendiam a integração como um processo que deveria privilegiar determinados setores da economia, em detrimento de outros, com o propósito de tornar as produções da Argentina e do Brasil mais competitivas tanto no mercado regional, quanto no internacional.

Em 1989, a crise econômica aprofundou-se ainda mais, na Argentina e no Brasil, motivando consequências graves em ambos os países. Raul Alfonsín empossou o seu sucessor, Presidente eleito Carlos Menem, cinco meses antes do término do seu mandato. O Presidente do Brasil, José Sarney, chegou ao final de seu governo com índices altíssimo de inflação e baixos de popularidade; isso influenciou, grandemente, no resultado do pleito eleitoral de 1989, que elegeu Fernando Collor de Mello como Presidente. Essa eleição presidencial ocorreu num contexto de falta de credibilidade popular nas ações dos governantes no sentido de debelarem a crise econômica.

1.3 – A crise das dívidas externas

A crise da dívida externa, na década de oitenta, frustrou as expectativas daqueles que defendiam o processo endógeno de integração e de desenvolvimento regional. As políticas inspiradas na CEPAL, para fomentar o desenvolvimento latino-americano por meio do incentivo à produção industrial em grande escala, não haviam tido êxito no estancamento do fluxo de transferência de riquezas dos países periféricos para os países centrais. As trocas de

³⁸² Esses Acordos estabelecem as premissas do processo de integração comercial, produtiva e cooperativa entre os dois países. Eles envolvem: "bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, setor automotivo, cooperação nuclear, transporte marítimo, transporte terrestre, entre outros." Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comext/Deint/MERCOSUL.html>> Acesso em: 15 mar. 2005.

³⁸³ O Acordo de Complementação Econômica de nº 14 consolida "em um texto, os diversos acordos anteriores, deixando sem efeito os Acordos de Alcance Parcial de Renegociação de Preferências Outorgadas celebrados no período de 1962/1980, atendendo, assim, da mesma forma, às exigências da ALADI." Disponível em: <http://www.sindicato.org.br/MERCOSUL/successao_tratados.html>. Acesso em: 29 mar. 2005.

mercadorias e serviços entre os países desenvolvidos e os da região aprofundavam o endividamento externo da América Latina.

O balanço das experiências integracionistas da ALALC e da ALADI levou a maioria dos seus signatários a constatar o insucesso da opção de desenvolvimento de dentro para fora. A nova dinâmica de integração marcava-se, em maior ou menor grau, pela conjunção de interesses dos diferentes atores sociais, tanto da região como do exterior dela. Essa circunstância levou os defensores da proposta de integração fomentadora do mercado regional a alterarem, pragmaticamente, suas convicções, e a revisarem seus conceitos, em particular a respeito das concepções teóricas elaboradas pela CEPAL, sobre o papel econômico e político da integração regional, no processo de desenvolvimento industrial.

Como afirmado anteriormente, em agosto de 1982 o México ameaçou suspender os pagamentos da sua dívida externa. Tal atitude do governo mexicano, aliada a fatores estruturais do conjunto das economias da América Latina, produziu uma reversão dos investimentos exteriores diretos (IED) na região. A posição adotada pelo México colocou os organismos financeiros internacionais em estado de alerta. Em decorrência do agravamento da crise na região e das possibilidades de inadimplência de suas economias, o FMI e o Banco Mundial passaram a assumir um papel mais ativo de controle e de monitoramento das economias dos países devedores, como forma de garantir a preservação da rentabilidade do sistema.

Essas instituições internacionais desenvolveram processos de negociação que resultaram no estabelecimento de Acordos com os governos dos países endividados; dessa forma, elas fixaram metas rígidas para o controle dos gastos dos governos, que se traduziram na geração de um superávit primário nas contas públicas dos Estados. A receita aplicada pelo FMI permaneceu, no essencial, a mesma para todos os países periféricos, com algumas pequenas nuances, que foram sendo precisadas ao longo das negociações. O Fundo Monetário Internacional avaliava a eficácia da atuação dos Estados signatários na aplicação dos Acordos, a partir da extensão e da profundidade dos cortes que eles realizavam nos investimentos públicos, a fim de cumprir os objetivos fixados. O propósito principal dessa política consistia em garantir que os orçamentos dos Estados fossem definidos e executados com o objetivo de assegurar o pagamento das dívidas externa e interna. Invariavelmente, o receituário do FMI

acabou por restringir os gastos públicos na área social de países em que, sabidamente, tais setores eram e são deficientes.

Os planos de ajustamento das economias dos países devedores da América Latina, acordados com o FMI, tiveram como efeito imediato os cortes nos investimentos sociais, a diminuição do fluxo de capitais e, em consequência, a inversão da lógica anterior de financiamento dos Estados com empréstimos exteriores. Em 1981, os países da América Latina receberam “fluxos financeiros líquidos equivalentes a 2% do PIB; e, em 1983, eles tiveram que desembolsar o equivalente a 6% do seu PIB para o pagamento dos serviços da dívida externa”.³⁸⁴

Partimos da premissa de que, no contexto da atual ordem econômica internacional, não existem as possibilidades de os Estados da América Latina criarem as condições internas favoráveis a seus desenvolvimentos econômicos, com os recursos materiais e humanos existentes no próprio continente. A proposta de modernização das economias, mediante a concessão de empréstimos externos, estimulados, na década de setenta, pelos agentes financeiros internacionais, teve, como consequência, o desencadeamento, quase que ininterrupto, de crises econômicas; no final dessa década, a situação econômica do continente latino-americano agravou-se em função da ocorrência de hiperinflação na Argentina e no Brasil, e do aprofundamento da crise econômica no México.

1.4 – O consenso de Washington

Os países da América Latina contraíram dívidas que superavam em muito as suas respectivas capacidades de pagá-las com recursos obtidos por meio da geração de um superávit nas balanças de pagamentos. Esta política econômica de estímulo às exportações foi adotada pelos governos da região, orientados pelo próprio FMI; porém, os resultados obtidos foram pouco animadores. As possibilidades de ocorrer inadimplência, por parte de algumas economias latino-americanas, não foram debeladas. Os planos econômicos, ortodoxos e heterodoxos, adotados pelos governos da região, sob a orientação dos organismos

³⁸⁴GIORDANO, Paolo. Art. cit., p. 6.

internacionais, não geraram suficiente poupança interna para honrar os compromissos das dívidas externas.

Do ponto de vista político, a situação internacional foi marcada pelas eleições da Primeira-Ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher (1979/1990), e do Presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan (1981/1989). A presença desses mandatários frente a dois Estados do G 7 significou uma reação, organizada em escala planetária, contra as conquistas do Estado providência. O discurso sobre a eficácia do mercado foi incansavelmente repetido por ambos, e a ideia do Estado mínimo foi reabilitada e adequada à dinâmica de uma economia que começava a se organizar para sobrepor-se às amarras legais impostas pelas legislações nacionais.

Surge, daí, um liberalismo de outro tipo, que transpõe os limites circunscritos pelas fronteiras nacionais, à procura tanto de mercado, quanto, igualmente, de trabalho abundante, qualificado e, principalmente, com baixo grau de regulamentação e minimamente remunerado. A principal característica desta nova forma liberal de gerir a sociedade e o Estado pode ser identificada pela falta de um limite ético nas suas políticas de desenvolvimento.

À ofensiva político-ideológica dos Governos americano e inglês, associou-se um acontecimento que marcou o fim da década de oitenta, cujo símbolo foi a queda do muro de Berlim e teve como consequência o aprofundamento da chamada crise da utopia. Num contexto marcado pela aplicação das políticas dos governos neoliberais, pelo fim das áreas de influências estabelecidas pela Guerra Fria e pelo agravamento da crise econômica dos países da periferia, um grupo de *experts* vinculados a diferentes instituições governamentais e não-governamentais³⁸⁵ realizou reuniões informais, no ano de 1989, para refletir e tomar posição frente a essa realidade. O documento final, por eles elaborado, que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*, estabeleceu dez pontos de convergência³⁸⁶ entre os participantes; ao mesmo tempo, propôs, dentre outras coisas, haver uma reintegração subalterna das

³⁸⁵ A reunião foi realizada em Washington, em 1989, entre funcionários do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Governo norte-americano, juntamente com intelectuais do mundo acadêmico e economistas americanos.

³⁸⁶ **Os dez pontos do Consenso são:** 1) estabelecer uma disciplina fiscal; 2) priorizar os gastos públicos em educação e saúde; 3) promover uma reforma tributária; 4) estabelecer taxas de juros positivas determinadas pelo mercado; 5) estabelecer tipos de cambio competitivos; 6) desenvolver políticas comerciais liberais; 7) promover uma maior abertura as inversões estrangeiras; 8) privatizar as empresas públicas; 9) realizar uma profunda desregulamentação e 10) garantir proteção à propriedade privada.

economias periféricas às economias centrais. Essa política acordada entre os representantes das entidades lá presentes define a estrutura de um projeto que propõe a primazia do poder de desregulamentação do mercado frente ao poder regulador dos Estados nacionais. As dificuldades enfrentadas pelos países devedores, que comprometiam uma parcela crescente dos respectivos PIBs para o pagamento dos serviços da dívida, não foram contempladas nessas discussões.

O conjunto das medidas propostas faz parte de um todo coerente, que permite uma certa uniformização das políticas fiscais e de desregulamentação da economia mundial. Para integrar o sistema produtivo mundial aos mercados produtores e consumidor, é necessário liberalizar o sistema financeiro intencional e o setor de serviços, possibilitando, dessa forma, que haja uma certa uniformidade dos procedimentos. Tais medidas de desregulamentação não recaem sobre esses dois setores unicamente em nome de uma melhor operacionalidade e da possibilidade de se estabelecer um controle centralizado sobre as atividades econômicas; elas incidem, isso sim, sobre os setores financeiros e de serviços, por serem atividades que geram uma alta rentabilidade, tornando possível um retorno relativamente rápido dos investimentos feitos.

O Consenso de Washington estabeleceu algumas premissas que permitiram a recuperação temporária das finanças dos Estados. Foi desenvolvida uma teoria, a qual reconhecia que a fonte principal do déficit das contas públicas era a ineficiência da participação dos Estados na economia. O mesmo estudo sugeria, ainda, que as barreiras protecionistas, impostas pelos Estados para proteger as suas economias, acabavam por retirar, dos diferentes setores da economia, o elemento dinâmico da sua modernização, propiciado pela livre concorrência.

Para os signatários do documento, as atividades que resguardassem o caráter essencialmente público do Estado deveriam reduzir-se à educação e à saúde. Inexplicavelmente, esses dois setores, sobre os quais os investimentos públicos seriam concentrados, foram, igualmente, privatizados na América Latina, num grau compatível com a capacidade de as diferentes classes sociais pagarem pela contrapartida dos serviços.

O Consenso, juntamente com a edição do Plano Brad,³⁸⁷ permitiu a reabilitação temporária das economias dos países da América Latina. Nesse cenário, os organismos internacionais, responsáveis pelas negociações das rolagens das dívidas, exigiam o comprometimento dos governos latino-americanos com a abertura de seus mercados do setor de serviços. Na pauta de discussão, estava a privatização das empresas estatais e a desnacionalização, dentre outros, dos setores financeiro, de telecomunicações e de energia. Assim, de acordo com a perspectiva dos organismos internacionais, com a venda do patrimônio público, ocorrida ao longo da década de noventa, os Governos da América Latina eliminariam a principal fonte de "desequilíbrio" das contas públicas (as empresas estatais) e, ao mesmo tempo, obteriam os dólares necessários ao pagamento dos serviços das suas dívidas.

De fato, a abertura das economias de alguns países latino-americanos já se havia iniciado, pragmaticamente, na década de oitenta; nesses países, ela começou a ser realizada com o propósito de atrair novos capitais.³⁸⁸ Esse processo de abertura das principais economias do Cone Sul, no final da década de oitenta e década de noventa, respondia a uma conjunção de interesses econômicos internos e externos. Os vínculos econômicos estabelecidos pelas empresas transnacionais, internamente, foram efetivando-se, em alguns casos, por associação; mas, na maioria das vezes, eles se concretizaram pelo alinhamento ou integração passiva do capital interno aos interesses e à organização produtiva do capital externo.³⁸⁹

³⁸⁷ O Plano Brady foi elaborado pelo Secretário do Tesouro norte-americano, Nicholas Brady, em 1989, e estabelecia as condições para a negociação da redução da dívida externa dos países devedores, dentre os quais, os países da AL. "O Plano Brady previa a redução no valor da dívida externa, mediante a redução do principal ou das taxas de juros. Previa, também, a extensão dos prazos de pagamento e a substituição de obrigações com taxas de juros flutuantes, por títulos com taxas fixas. A maioria dos acordos realizados por países latino-americanos, com base nos princípios do Plano Brady, resultaram em descontos moderados, não ocorrendo redução significativa do nível de endividamento." A adesão dos países da AL a esse Plano propiciou um aumento expressivo da entrada líquida de capital, que passou "de 9,3 bilhões de dólares (1989) para 60,8 bilhões de dólares (1992)." JORNAL ELETRÔNICO LINHA ABERTA – JUNHO 2000. Disponível em: <<http://www.geocities.com/laertemoreira/planobrady.html>>. Acesso em: 17 jun. 2003.

³⁸⁸ O estabelecimento de uma Tarifa Exterior Comum (TEC) não implica a supressão abrupta das barreiras protecionistas. Os países devem adequar, gradualmente, a taxa dos produtos importados às suas capacidades em gerarem, internamente, as condições para atenuar os efeitos negativos da concorrência.

³⁸⁹ Um exemplo ilustrativo de como se organiza uma cadeia produtiva subordinada aos interesses e à organização das transnacionais é a indústria de autopeças. Todas as etapas do processo de produção, que vai da definição do produto, passando pelo controle de qualidade, até o estabelecimento dos preços dos componentes fabricados, pelas indústrias de autopeças, são definidas, quase que exclusivamente, pelas empresas automobilísticas. A esse processo de subordinação, nós denominamos de 'uma integração passiva do modelo interno ao modelo externo de acumulação'. Uma relação similar começa a ser estabelecida na indústria de alimentos, dominada, no Brasil, pelas grandes empresas transnacionais desse setor.

O processo de integração iniciado pelos países do Cone Sul não foi o resultado da evolução da política elaborada pela CEPAL para a região, que teria transitado de uma concepção de desenvolvimento endógeno para uma posição mais aberta e integrada ao mercado mundial. O Embaixador do Brasil na Argentina, durante o período de 1992/1997, afirmou que as teorias elaboradas pela CEPAL correspondiam ao pensamento brasileiro dominante dos anos 50, 60 e 70; portanto, anterior à fundação do MERCOSUL. Nesse contexto, segundo o Embaixador Azambuja, a visão da CEPAL, de regionalização e integração, marcava-se pela ideia de substituição de importações e desenvolvimento de uma base industrial que levasse, por distorção, ao estabelecimento das chamadas autarquias.³⁹⁰ Para ele, o processo integracionista, iniciado na década de oitenta, no Cone Sul, constituiu-se numa abertura que, mesmo contratada, ainda era uma abertura. Na realidade, tratava-se de uma outra historicidade do processo de integração, que estava na origem da construção do MERCOSUL, a qual não representava a continuidade ou, mesmo, uma readaptação das concepções desenvolvidas pela CEPAL, nas décadas precedentes.

Indiscutivelmente, a questão da supressão gradual das barreiras protecionistas, levada a cabo no âmbito do MERCOSUL, deve ser entendida no âmbito da nova dinâmica de acumulação capitalista. Contudo, as dívidas contraídas pelos países da América Latina, na década de setenta, desempenharam um papel decisivo no processo de abertura de suas economias. Esses aportes de dólares que entram, inicialmente, a juros baixos, acabam por produzir um desequilíbrio crescente nas contas externas, influenciando nos ritmos e nos prazos de integração, das principais economias da região, no mercado mundial de produtos e serviços.

O Consenso de Washington elaborou um diagnóstico da situação dos países da região, o qual orientava as ações do FMI e do Banco Mundial na renegociação dos pagamentos das dívidas. Tais renegociações foram praticadas por cada país, isoladamente, com os organismos internacionais responsáveis. Os processos de abertura das economias latino-americanas foram acordados nessas negociações; dessa maneira, foi possível, por exemplo, desnacionalizar o sistema financeiro brasileiro, mediante uma decisão governamental, que alterou a legislação impeditiva do pleno funcionamento de bancos estrangeiros no país.

³⁹⁰ Supõe-se que ele faça referências à criação e à expansão das empresas estatais, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, concentradas, basicamente, no setor de infraestrutura, telecomunicações e energia. As autarquias caracterizam-se como: "Entidade estatal autônoma, com patrimônio e receita próprios, criada por lei para executar, de forma descentralizada, atividades típicas da administração pública (p. ex: Banco Central)." Definição de autarquia do Dicionário de Língua Portuguesa Aurélio, edição eletrônica, versão 3.5. Entrevista concedida na Embaixada do Brasil, em Paris, no mês de abril de 2003.

Por outro lado, a privatização do sistema de telecomunicações foi justificada, pelo Governo brasileiro, em decorrência da impossibilidade de o Estado modernizar e ampliar os seus serviços; mas, igualmente, alegava-se ser necessária e indispensável para o pagamento da dívida externa.

O processo de integração das principais economias do continente foi marcado pelo pragmatismo e pelo chamado realismo político. O seu desencadeamento, especificamente²² nos países da Bacia do Prata, criou regras que vieram a disciplinar a abertura das suas economias ao mercado mundial. Os governos da região, mesmo envolvidos no esforço integracionista, não se dispuseram a criar as condições políticas que possibilitassem a realização de uma discussão que culminasse numa negociação coletiva das suas dívidas externas.

1.5 – A chegada ao poder de governos abertamente neoliberais e o nascimento do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL)

Os Presidentes da Argentina, Raul Alfonsín, e do Brasil, José Sarney, finalizaram os seus mandatos sem conseguir estabelecer as bases de uma política econômica para a superação da crise do modelo nacional-desenvolvimentista. O quadro político ideológico, no Cone Sul, alterou-se profundamente com a eleição de Carlos Menem,³⁹¹ no final da década de oitenta, para a Presidência da Argentina, e Fernando Collor de Mello³⁹² para a Presidência do

³⁹¹ Ele tomou posse em maio de 1989, como candidato da Frente Justicialista Popular. Menem recebeu o governo com uma inflação que beirava 5000% ao ano, e com uma dívida externa de 63 bilhões de dólares. O seu Governo foi marcado por programas de desregulamentações e privatizações. Foram vendidas cerca de 400 empresas estatais, dos mais diferentes ramos de atividades, tais como telefonia, petróleo, aviação, energia elétrica e ferrovias. Em 1991, iniciou-se o Plano do Ministro da Economia Domingo Felipe Cavallo, que introduziu uma nova moeda: o Austral. Ele concluiu a aplicação do seu Plano Econômico, em 1º de janeiro de 1992, com o restabelecimento do Peso e da fixação da sua paridade com o dólar. Carlos Menem foi reeleito e permaneceu à frente do governo até 1999. Disponível em: <<http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/m-009.htm#2>>. Acesso em: 24 fev. 2003.

³⁹² Ele tomou posse no dia 15 de março de 1990 e, no mesmo dia, lançou o Plano Collor, que realizou, dentre outras, coisas, um "confisco monetário, [o] congelamento temporário de preços e salários e [a] reformulação dos índices de correção monetária." Fernando Collor de Mello dispôs-se a integrar a economia nacional à competição externa e a adotar um plano de privatização. Com menos de dois anos no exercício do mandato, o seu governo foi marcado por constantes denúncias de corrupção. Essa situação levou a Câmara de Deputados, onde ele detinha a esmagadora maioria de seus membros, a instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em maio de 1992. Essa CPI tinha o objetivo de apurar as denúncias de irregularidades cometidas durante a campanha eleitoral e no transcorrer do seu governo. A partir de agosto de 1992, a indignação da população invadiu as ruas e o Congresso Nacional que, pressionado pelas manifestações dos "caras pintadas", juntamente

Brasil. Os programas desses novos governantes, às vezes ambíguos, tinham em comum a crítica à presença do Estado na economia, considerada onerosa, disfuncional e arcaica, e a crença de que, para atingir a modernidade, era fundamental abrir as economias ao mercado internacional. A assinatura dos Acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil ocorreu num período marcado pelo esgotamento do nacional-desenvolvimentismo. Porém, persistia uma certa resistência à abertura dos seus mercados internos.

O processo de integração econômica entre a Argentina e o Brasil, iniciado em 1985, materializar-se-ia na criação de um Mercado Comum com o funcionamento previsto para 1998, segundo o cronograma original acordado em 1988, pelo Tratado de Integração. Com o propósito de aplicar as suas políticas de aceleração do processo bilateral de integração, os Presidentes dos dois países assinaram, em 6 de julho de 1990, a “Ata de Buenos Aires”.³⁹³ Aquela Ata propunha algumas modificações nos Tratados anteriores no que diz respeito aos objetivos a serem buscados pelo processo de integração. Nos Considerandos declarava-se que os processos de integração e de constituição de um livre mercado deveriam ter, como meta, a modernização das economias de ambos os países, com vistas a “ampliar la oferta y calidad de los bienes en circulación en los dos mercados y de favorecer el desarrollo económico con Justicia Social.”

Ainda naquela Ata de 1990, já era possível detectar os primeiros indícios da ruptura com o pensamento cepalino, o qual forneceu os pressupostos teóricos das iniciativas de integração dos governos do continente até o final da década de oitenta. Isso porque, na CEPAL, enfatizava-se que o desenvolvimento dos dois países era condição necessária para a inserção deles, como membros de um bloco de países com um papel relevante na economia global. Nessa medida, os programas neoliberais adotados pelos dois Presidentes defendiam a necessidade de haver uma abertura econômica.

A nova concepção do bloco, entre os dois países, era diferente daquela que já havia inspirado experiências integracionistas anteriores, as quais buscavam constituir um mercado regional de produção e de comercialização de produtos e serviços. A posição adotada pelos Presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, de abertura das economias de seus

com as entidades democráticas da sociedade civil, aprovou o “impeachment” daquele Presidente, no final de 1992. Disponível em: <<http://www.terraviva.pt/Bilene/5495/collormello.htm>>. Acesso em: 24 fev.2003.

³⁹³ Acta de Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/tratados/picab3.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2004.

respectivos países, implicou uma redefinição do papel do Estado na criação das condições para a promoção do desenvolvimento tanto no interior do Brasil e da Argentina, como na região.³⁹⁴

A política adotada pelos dois governos produziu:

Uma mudança simultânea do modelo de desenvolvimento, segundo uma orientação favorecendo um projeto social liberal (abertura econômica ao exterior, liberação comercial), e importante transformação no papel do Estado (redefinição das regras de intervenção, privatização, etc.), realizadas de modo independente em cada país, tendo por resultado a aceleração do processo de integração.³⁹⁵

Na mesma ocasião, foi assinado o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. Esse documento estabelecia, no mínimo, 80% do controle acionário, nas Empresas Binacionais, para os investidores nacionais, “assegurando-lhes o controle real e efetivo da Empresa Binacional, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício de fato e de direito do poder decisório para gerir suas atividades”.³⁹⁶ O Tratado garante certo equilíbrio na relação entre os investidores nacionais, ao estabelecer a necessidade de haver um aporte de recursos, no mínimo, de 30% do capital social da empresa, dos 80% necessários para caracterizá-la como tal. Define, ainda, que os investidores da Argentina e do Brasil devem ter suas participações asseguradas com, no mínimo, um representante nos órgãos de administração e fiscalização. Estabelece, também, no seu Art. 18, que as Empresas Binacionais têm o mesmo tratamento dispensado às empresas de capital nacional.³⁹⁷

As políticas econômicas dos Governos Collor e Menem sintonizavam-se com o Consenso de Washington, o qual exigia a abertura econômica e a não-intervenção do Estado na economia dos países periféricos. Porém, a política econômica desenvolvida pelos seus respectivos antecessores privilegiava, em maior ou menor grau, a proteção do mercado interno. Na realidade, os projetos de aquisições, fusões e unificações das atividades

³⁹⁴ Ao passo que o Acordo de Integração de 1988 indicava que o esforço realizado pelos dois governos com o processo de integração teria o propósito de fomentar o impulso à integração da América Latina, além de criar as condições estruturais para que os dois países pudessem enfrentar os “desafios do Século XXI”.

³⁹⁵ DE ALMEIDA Paulo Roberto. In: *LE MERCOSUD Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*. Traduit: pour les étudiants de Langue Etrangères Appliquées de l'Université de Paris X, Paris : L'Harmattan, 2000, p. 35.

³⁹⁶ Ver, na íntegra, o Tratado de Estatuto de Empresas Binacionais. Disponível em:

<<http://www2.uol.com.br/actasoft/actaMERCOSUL/espanhol/antepregula.htm>> . Acesso em: 10 abr. 2004.

³⁹⁷ O Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas binacionais Brasileiro-Argentinas foi aprovado, pelo Congresso Nacional Brasileiro, em 26 de maio de 1992, e promulgado, pelo Presidente da República do Brasil, em 27 de junho do mesmo ano.

industriais, que viriam a ocorrer no âmbito do MERCOSUL na década de noventa, são muito mais o resultado das racionalizações produzidas pelos diferentes setores da economia do que decorrência direta de outra dinâmica estabelecida pela conformação do mercado regional. O MERCOSUL não criou uma nova realidade industrial, capaz de agregar conhecimentos acumulados e criar condições para o desenvolvimento de uma indústria binacional, produtora de mercadorias para os mercados regional e mundial, com um maior valor agregado.

A Ata de Buenos Aires antecipava, para 1994, a constituição do MERCOSUL. Para avançar nessa direção, foi criado um Grupo de Trabalho binacional: o Grupo Mercado Comum (GMC), integrado por quatro membros titulares de cada um dos países. Ele deveria elaborar, até de 31 de dezembro de 1990, uma proposta das primeiras medidas a serem adotadas para o estabelecimento da estrutura organizativa que viabilizasse a harmonização das políticas macroeconômicas, especialmente as concernentes a instrumentos de políticas comerciais e industriais. O GMC³⁹⁸ deveria definir um cronograma que explicitasse todas as medidas necessárias à conformação de um mercado comum até 31 de dezembro de 1994. Os objetivos definidos pelo cronograma visavam ao estabelecimento de um mecanismo para a coordenação das políticas macroeconômicas e da redução generalizada, linear e automática das tarifas. Esse cronograma estabelecia, ainda, a tarifa zero como meta a ser atingida até 31 de dezembro de 1994, para viabilizar a conformação do Mercado Comum bilateral.

Os entendimentos entre os dois principais países da Bacia do Prata formalizaram-se no Acordo de Complementação Econômica (ACE) n. 14, de 20 de dezembro de 1990, junto à ALADI. Esse Acordo estabelecia os pressupostos organizativos para a liberação automática e linear do comércio de bens, e reafirmava os propósitos da Ata de Buenos Aires, no que tange à instituição do Mercado Comum até o mês de dezembro de 1991, rompendo com o caráter “gradualista” de liberação, que se realizava mediante as chamadas listas positivas.³⁹⁹

O reconhecimento da Ata de Buenos Aires, pela ALADI, consolidou os Acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil, e criou as condições institucionais para a ampliação do número de países-participantes no processo de constituição de um Mercado Comum no Cone

³⁹⁸ Os trabalhos do GMC estavam subordinados, em conformidade com o que estabelecia o anexo II da Ata, à Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, criada em novembro de 1988.

³⁹⁹ SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. La visión estratégica brasileña del proceso de integración. In: CAMPBELL, Jorge (org.), *Mercosur - Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

Sul. O Uruguai já estava integrado ao processo de negociações entre a Argentina e o Brasil; mas o Paraguai começou a participar da elaboração dessa proposta somente após a queda da ditadura, em 1989. A partir de 1990, Uruguai e Paraguai começaram a fazer parte, na condição de observadores, das reuniões das instâncias estabelecidas pelos Acordos bilaterais entre a Argentina e o Brasil. Outros dois países do Cone Sul (Bolívia e Chile) foram, igualmente, convidados a participar das tratativas para a criação de um Mercado Comum regional; no entanto, não aderiram ao projeto. Menos de três meses após a aprovação do Acordo de Complementação Econômica, o Paraguai e o Uruguai vão-se integrar plenamente ao esforço realizado pelos governos da Argentina e do Brasil com vistas à constituição do MERCOSUL.

2 – A estrutura institucional do Mercado Comum do Cone Sul

2.1 – O Tratado de Assunção e a institucionalização do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 e com vigência a partir de 29 de novembro de 1991, teve como objetivo a criação de mecanismos para a constituição, até o final de 1994, de uma Zona de Livre-Comércio e de União Aduaneira entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Os signatários desse Tratado estabeleceram um período de transição necessário à construção do Mercado Comum. No Preâmbulo desse documento, foram apresentados os motivos que levavam os quatro países a integrarem suas economias. O primeiro dizia respeito ao reconhecimento de que a integração: “constitui uma condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”,⁴⁰⁰ e de que a constituição de uma zona de livre-comércio possibilitaria: “a utilização mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, a melhoria das interconexões físicas, a coordenação das políticas macroeconômicas e a complementaridade dos diferentes setores da economia, tendo por base os princípios do gradualismo, da flexibilidade e do equilíbrio”.⁴⁰¹

Na concepção e nas ações concretas dos governos dos dois principais países do MERCOSUL, as políticas de abertura das respectivas economias constituem-se nos principais

⁴⁰⁰ A versão do Tratado de Assunção, adotada neste trabalho, foi transcrita do livro “DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In: *LE MERCOSUD Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*. Op. cit., p. 107 e para a atual versão para o português Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/MERCOSULtratadoassuncao.pdf>> . Acesso em: 09 jun. 2008.

⁴⁰¹ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In: *LE MERCOSUD Un Marché commun pour l'Amérique du Sud*. Op. cit., p. 107.

elementos da sua modernização. O Tratado de Assunção reafirmou os propósitos definidos pela Ata de Buenos Aires, de integrar, adequadamente, as economias da região à nova realidade internacional, caracterizada pela configuração dos grandes blocos econômicos.⁴⁰²

No Preâmbulo do Tratado já se afirmava que a Ata de Buenos Aires dava continuidade ao processo histórico de integração da América Latina; e que os países-membros estariam “convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes”.⁴⁰³

O texto do Tratado pode comportar algumas ambiguidades em relação às opções de desenvolvimento, pois o processo integracionista em curso tinha cronograma, princípios e arcabouço institucional, que expressavam a continuidade dos Acordos anteriores, os quais privilegiavam o mercado regional. O Acordo de complementação econômica, assim como o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas, inscrevem-se numa política de fortalecimento do mercado interno e de desenvolvimento da indústria. Esses dois documentos foram elaborados e aprovados pelos Governos Sarney e Alfonsín; entretanto, a respectiva assinatura foi feita por seus respectivos sucessores, ambos defensores da abertura econômica como via para a produção das condições internas de desenvolvimento.⁴⁰⁴

O Art. 1º do Tratado de Assunção denotava o propósito de os Estados-partes constituírem, até o final de 1994, um Mercado Comum; definia, também, as medidas a serem adotadas pelas instâncias intergovernamentais, além das estruturas organizativas para implementá-las. Igualmente o Tratado previa que as instâncias do MERCOSUL deveriam

⁴⁰² O Preâmbulo da Ata de Buenos Aires afirma a necessidade de as economias serem modernizadas dentro de um novo contexto marcado pela «Evolución reciente de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de los grandes espacios económicos, la globalización del escenario económico internacional y la importancia crucial de lograr una adecuada inserción económica internacional para nuestros países».

⁴⁰³ A íntegra do texto do Tratado. Disponível em:

<<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/MERCOSULtratadoassuncao.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2007.

⁴⁰⁴ A situação política do Brasil foi alterada, nesse período, em decorrência do *impeachment*, no final de 1991, do Presidente Collor. O vice-Presidente Itamar Franco foi empossado e, em decorrência do vazio institucional criado e das suas posições identificadas com o desenvolvimento associado à proteção do mercado interno, estabeleceu um novo ponto de equilíbrio na concepção do processo de integração de Carlos Menem. A expressão das dificuldades para identificar o processo é, também, o resultado da reação dos diferentes atores sociais. “De lo expresado, no surge muy claramente el modelo de integración que se propone para el Mercosur. ¿Se trata de un modelo de desarrollo endógeno o de desarrollo para afuera? ¿O de ambos a la vez?” GINESTA, Jaques, op. cit., p. 101.

criar as condições jurídicas e institucionais para que fosse promovida a livre circulação “de bens, serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; de bens, serviços e fatores produtivos”.⁴⁰⁵ Esse Art. 1º definia, ainda, a necessidade de ser estabelecida uma tarifa externa comum e uma política comercial em relação aos “terceiros Estados ou agrupamentos de Estados”; estabelecia, também, que os países-membros deveriam ter posições comuns em “foros econômico-comerciais regionais e internacionais”.

No seu Art. 3º, afirmava-se que “os Estados Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda;”⁴⁰⁶ e, no Art. 4º, ficava estabelecido o princípio das condições equitativas para a realização do comércio entre os países participantes e países terceiros; além disso, estipulava que os impostos, taxas e outros gravames internos, que incidissem sobre os produtos originários dos países do bloco, deveriam ser iguais aos que incidiam sobre os produtos similares nacionais.

O Capítulo II do Tratado definiu que a estrutura institucional do MERCOSUL, durante o período de transição, seria composta, conforme o seu Art. 9º, pelo Conselho do Mercado Comum (CMC)⁴⁰⁷ e pelo Grupo Mercado Comum (GMC): o primeiro seria o órgão superior do MERCOSUL e teria, como principais atribuições, a condução política do processo e a tomada das decisões que viabilizassem a constituição definitiva do Mercado Comum. Por sua vez, o GMC, órgão executivo do MERCOSUL, seria coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores dos países-membros, tendo faculdade de tomar iniciativas, cabendo-lhe a função de dar cumprimento ao Acordo, executar as decisões do Conselho, propor medidas para viabilizar o Programa de Liberação Comercial, bem como coordenar a política macroeconômica do Mercado Comum e a negociação de Acordos frente a países terceiros. Competia, igualmente, ao GMC, fixar o cronograma de trabalho que viabilizasse a

⁴⁰⁵ O Tratado de Assunção. Disponível em:

<<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/MERCOSULtratadoassuncao.pdf>> . Acesso em: 25 out. 2005.

⁴⁰⁶ Ibidem. O Artigo estabelece um Sistema de Solução de Controvérsias, que foi firmado pelo Protocolo de Brasília, entre os países-partes, no dia 17 de dezembro de 1991. Ver a íntegra do Protocolo disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/AN0191.asp>> . Acesso em: 18 nov. 2005.

⁴⁰⁷ O Conselho é composto, em conformidade com o Art. 11º, pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados-partes. Ele se reúne quantas vezes considerar necessárias e, ordinariamente, uma vez por ano, com a participação dos Presidentes dos Estados-membros. A presidência do Conselho é exercida, rotativamente e por um período de 6 meses, pelos Presidentes dos Estados partes.

concretização do Mercado Comum e a constituição de Subgrupos de trabalho necessários à consecução dos objetivos traçados.

Os 10 subgrupos⁴⁰⁸ previstos no anexo V do Tratado de Assunção revelam que os objetivos dos signatários restringiam-se à área comercial do processo de integração. A ausência, na estrutura organizativa do MERCOSUL, de um subgrupo relacionado à questão social indiciava o descaso dos Estados-partes com relação aos principais atores sociais. Os trabalhadores, os maiores interessados na regulamentação da livre circulação do trabalho no Mercado Comum e dos possíveis impactos do MERCOSUL sobre o mercado de trabalho, estiveram ausentes no Tratado de Assunção.

O GMC era constituído por 4 membros titulares e quatro membros alternados (por país); esses tinham como função elaborar a proposição de medidas que viabilizassem o cronograma original de constituição de um Mercado Comum até o mês de dezembro de 1994.

O Art.15 criou a Secretaria Administrativa do MERCOSUL, sua primeira estrutura organizativa, vinculada ao GMC; além disso, ele precisava, ainda, que a mesma seria sediada na cidade de Montevideu. O Art.16 definiu que, durante o período de transição, as decisões seriam tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-membros no âmbito do CMC e GMC. A ausência de instâncias supranacionais e a necessidade de se obter o consenso para deliberar revelam o esforço que os Estados-membros deveriam realizar para produzir as condições políticas que viabilizassem a construção do Mercado Comum. O Art. 18 definiu que, antes do estabelecimento do Mercado Comum, previsto pelo Tratado de Assunção para 31 de dezembro de 1994, os Estados-partes “convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões”.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ O GMC criou, inicialmente, os seguintes subgrupos: *Subgrupo 1*: Assuntos Comerciais; *Subgrupo 2*: Assuntos Aduaneiros; *Subgrupo 3*: Normas Técnicas; *Subgrupo 4*: Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; *Subgrupo 5*: Transporte Terrestre; *Subgrupo 6*: Transporte Marítimo; *Subgrupo 7*: Política Industrial y Tecnológica; *Subgrupo 8*: Política Agrícola; *Subgrupo 9*: Política Energética; e *Subgrupo 10*: Coordenação de Políticas Macroeconômicas. In: Anexo V do Tratado de Assunção. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/MERCOSULtratadoassuncao.pdf>> . Acesso em: 24 jan. 2005.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

O Art. 20 referia-se à questão da ampliação do número de países membros do Mercado Comum e, para tanto, definia que, no decorrer de um prazo de cinco anos, os países candidatos à adesão poderiam postular as suas candidaturas junto ao CMC. A única exceção dizia respeito aos países “membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extrarregional”.⁴¹⁰ Essa ressalva visava permitir a integração do Chile,⁴¹¹ sem respeitar o período de carência de cinco anos.

A Comissão Parlamentar Conjunta,⁴¹² prevista no Art. 24, era o órgão de representação dos poderes legislativos nacionais e, não obstante ter uma série de atribuições, detinha um poder bastante limitado. As suas funções eram circunscritas ao acompanhamento das decisões do CMC e GMC, bem como ao estabelecimento de relações com outras instâncias e instituições exteriores ao bloco, que tratavam das questões da integração.

O Tratado de Assunção institucionalizou o funcionamento permanente e regular dos mecanismos intergovernamentais, previsto pelos Acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, com o propósito de constituir uma zona de livre-comércio. Com a adesão do Paraguai e Uruguai ao processo de constituição do Mercado Comum foi estabelecido um novo cronograma para dar sustentação ao programa de liberalização comercial entre os Estados-partes.

O arcabouço organizacional do MERCOSUL, previsto pelo Tratado de Assunção, foi constituído por instâncias intergovernamentais não incorporando o direito comunitário ao processo de decisão do Mercado Comum do Cone Sul.

⁴¹⁰ Anexo V do Tratado de Assunção. Ibidem.

⁴¹¹ O Chile é o único país do Cone Sul que não faz parte do MERCOSUL e que não participa de um esquema de integração subregional.

⁴¹² A Comissão Parlamentar Conjunta foi instalada em 6 de dezembro de 1991, em Montevideu, (Uruguai); posteriormente, a sua instituição foi ratificada pelo Protocolo de Ouro Preto, aprovado em dezembro de 1994. Ela é composta por 64 parlamentares (16 representantes de cada país-membro), no exercício efetivo dos seus mandatos, escolhidos pelos seus respectivos Congressos e com um mandato mínimo de 2 anos. Essa Comissão reúne-se, ordinariamente, uma vez por ano e, extraordinariamente, toda a vez que os Presidentes dos 4 países julgarem necessário. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/textos/default.asp?Key=100>> . Acesso em: 07 set. 2003.

2.2 – O Protocolo de Brasília pela solução das controvérsias

A intenção dos representantes dos países-partes de não criar estruturas organizacionais supranacionais refletiu-se na conformação da estrutura jurídica do MERCOSUL. O Protocolo de Brasília reconhecia “a importância de dispor de um instrumento eficaz para assegurar o cumprimento do mencionado Tratado [Assunção] e das disposições que dele derivem”, com o objetivo de estabelecer uma relação mais equânime e equilibrada entre os países participantes.⁴¹³ O Protocolo definia que as controvérsias surgidas entre os Estados-partes, “sobre a interpretação, a aplicação, ou o descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção” ou ainda, sobre “os Acordos celebrados no âmbito do mesmo”, assim como sobre as decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum, estariam sujeitas “aos procedimentos de solução” por ele definido.

O Protocolo de Brasília estabeleceu os diferentes procedimentos que levaram à solução de controvérsias entre os Estados-partes: ele definiu que a postura inicial a ser adotada entre os Estados participantes deveria ficar circunscrita às negociações diretas. O prazo previsto para que as partes tentassem uma solução ficou restrito a 15 dias após a formulação da controvérsia. Concluída essa primeira tentativa, os Estados-partes deveriam informar o GMC sobre o conteúdo e os resultados das negociações. No caso do impasse perdurar, seria permitido aos Estados envolvidos recorrer à intervenção do GMC, o qual poderia decidir ouvir os argumentos das partes interessadas e, inclusive, solicitar Parecer de peritos, indicados anteriormente pelos países-membros, para assessorar as instâncias do MERCOSUL. O GMC teria 30 dias para posicionar-se a respeito e formular uma recomendação que encerrasse a controvérsia.

À medida que as partes envolvidas na controvérsia não acatassem a recomendação do GMC, qualquer um dos Estados-partes poderia solicitar à Secretaria Administrativa do MERCOSUL que ela estabelecesse o procedimento arbitral, cuja função seria uma atribuição do Tribunal Arbitral. Esse Tribunal constituía-se *ad hoc* para conhecer e resolver as controvérsias; compunha-se de três árbitros, que integravam uma lista de 40 árbitros,

⁴¹³Ver a íntegra do Protocolo de Brasília disponível em: <http://www.unionsudamericana.net/portugues/tratados/mercosur/mercosur_int.html>. Acesso em: 08 ago. 2003.

indicada,⁴¹⁴ em igual número, pelos quatro países do MERCOSUL. Cada país indicaria, para exercer o poder arbitral, um árbitro titular e um suplente; o terceiro árbitro, por sua vez, não poderia ser originário dos Estados envolvidos na controvérsia e seria designado em comum acordo entre as partes, com a incumbência de presidir esse Tribunal. A constituição do Tribunal deveria ocorrer no prazo máximo de 15 dias, a contar da data do comunicado feito à Secretaria, pelas partes envolvidas nas controvérsias. O Tribunal Arbitral teria um prazo de dois meses, prorrogáveis por mais trinta dias, para proferir uma decisão, a qual deveria denotar a posição adotada por maioria, inapelável e com cumprimento imediato ou com prazo definido pelo próprio Tribunal. Caso o Estado-parte não cumprisse a decisão arbitral proferida pelo Tribunal, os demais Estados envolvidos na controvérsia poderiam adotar sanções.

O Protocolo de Brasília tratou, também, de controvérsias que envolvessem reclamações de particulares apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas. Tais reclamações poderiam ser decorrentes “de sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em infração do Tratado de Assunção, dos Acordos celebrados no âmbito do mesmo, ou das decisões que emanem do Conselho do Mercado Comum”.⁴¹⁵

Em se tratando de reclamações de particulares, o contato para a solução da controvérsia dever-se-ia iniciar na Seção Nacional do Grupo Mercado Comum. Feita a reclamação e constatada sua procedência pela Seção Nacional do GMC, a solução seguiria trâmites e procedimentos similares àqueles propostos para os Estados-partes.

As instituições do MERCOSUL são de natureza intergovernamental e exigem, para a tomada de decisões, a presença e a unanimidade de seus Estados-membros. A necessidade de consenso, e a subordinação das políticas macroeconômicas dos países do MERCOSUL às renegociações da rolagem das dívidas com os organismos internacionais, refletiram-se diretamente nos ritmos e nos prazos de construção do Mercado Comum. Ausência de um verdadeiro poder judiciário assentado em uma estrutura permanente persiste, no MERCOSUL, em decorrência da singularidade do processo de tomada de decisões e do seu grau de institucionalização.

⁴¹⁴ O Artigo 13 do Protocolo de Brasília define que: “Os árbitros que compuserem as listas a que se referem os Artigos 10 e 11 deverão ser juristas de reconhecida competência nas matérias que possam ser objeto de controvérsia.”

⁴¹⁵ Protocolo de Brasília.

2.3 – O processo de institucionalização do MERCOSUL

A primeira reunião do Conselho Mercado Comum, realizada em Brasília no dia 17 de dezembro de 1991, definiu o arcabouço organizacional do Mercado Comum. A criação da Reunião de Ministros do Trabalho, que teve “como função coordenar políticas trabalhistas dos Estados-Partes”, contrastava com o fato de o Tratado de Assunção não ter estabelecido um Grupo de Trabalho que fosse responsável por questões sociais.

As organizações sindicais do MERCOSUL, por intermédio da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS),⁴¹⁶ criticaram o descaso das autoridades com os temas vinculados aos trabalhadores e passaram a exigir que o MERCOSUL Social constasse das rodadas de negociações que levariam à constituição do Mercado Comum. Em dezembro de 1991, a CCSCS reuniu-se em Foz do Iguaçu (Brasil) e aprovou um documento que apresentava a primeira avaliação sobre o processo de integração e solicitava, à Reunião dos Ministros do Trabalho realizada na mesma cidade, a constituição de um “Subgrupo de Emprego e Relações Trabalhistas”.⁴¹⁷ Os Ministros do Trabalho do MERCOSUL aprovaram essa reivindicação, e o subgrupo de trabalho (SGT) de Relações Trabalhistas passou a existir a partir do mês de maio de 1992, como SGT 11 (tripartite), perdurando até a aprovação do Protocolo de Ouro Preto.

Na reunião de Las Leñas (Argentina), realizada nos dias 26 e 27 de junho de 1992, o Conselho Mercado Comum aprovou o cronograma de medidas a serem adotadas, antes de 31 de dezembro de 1994, com o intuito de viabilizar a livre circulação de bens e serviços. Dentre essas medidas, destacam-se o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a definição de uma política comercial em relação aos países terceiros, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a “determinação dos diversos aspectos institucionais”. Esse mesmo documento, denominado Decisão 01/92, afirmava que o cronograma poderia ser modificado unicamente por meio de uma resolução do Grupo Mercado Comum; estabelecia,

⁴¹⁶ A Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul foi criada em 1986 pela CGT da Argentina, a CUT e a CGT do Brasil, a COB da Bolívia, a CUT do Chile, a CUT do Paraguai e a PIT-CNT do Uruguai. A FS do Brasil e a CTA da Argentina aderiram posteriormente.

⁴¹⁷ A esse respeito, ver a nota de avaliação disponível em: <<http://www.sindicatoMERCOSUL.com.br/document.htm>> . Acesso em: 30 ago. 2003.

também, que o prazo previamente determinado (31 de dezembro de 1994) poderia ser ampliado exclusivamente por essa instância, por um período máximo de 3 meses. Nessa reunião do CMC, foi tomada, também, a Decisão 02/92, que previa novas medidas para a conformação do MERCOSUL, a partir de janeiro de 1995, as quais deveriam ser apresentadas pelo GMC até o primeiro semestre de 1994. Foi, ainda, criada a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) nos mesmos moldes das outras instâncias, cuja principal função era “administrar a futura união aduaneira”.⁴¹⁸ Visando encaminhar proposições sobre os aspectos institucionais e jurídicos da “futura arquitetura” do MERCOSUL, o Grupo Mercado Comum constituiu um Grupo *Ad Hoc*, por meio da Resolução 7/93. Igualmente, foi firmado um convênio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) com vistas à realização de estudos a respeito da reconversão produtiva.

O CMC realizou, durante o período de transição, negociações sobre as principais questões que envolviam o processo de integração. A disposição dos quatro países de realizar a integração do bloco em cinco anos definia a intensidade do trabalho a ser realizado pelas diversas instituições, órgãos e grupos de trabalho do MERCOSUL, criados para dar guarida institucional ao Mercado Comum. Desde a fundação do MERCOSUL (março de 1991) até a aprovação do Tratado de Ouro Preto (dezembro de 1994), foram realizadas 7 reuniões ordinárias do CMC, as quais produziram um total de 69 Decisões. Os desdobramentos de tal dinâmica foram a realização, no mesmo período, de 16 reuniões ordinárias e uma extraordinária do GMC; além da aprovação de 303 Resoluções,⁴¹⁹ as quais criaram as condições institucionais e políticas que possibilitariam a existência e o reconhecimento jurídico do MERCOSUL.

As instâncias intergovernamentais do MERCOSUL, assim como os diferentes grupos de trabalho, cumpriram uma extensa agenda que, dentre outros aspectos da construção do MERCOSUL, tratava do estabelecimento de uma Tarifa Exterior Comum (TEC). Em virtude dos variados graus de integração dos países do bloco na economia mundial e da heterogeneidade de suas indústrias, foi fixada uma fase de convergência (de 2001 a 2006), a qual deveria culminar com o fim das listas dos produtos de exceção elaboradas pelos países do MERCOSUL. Tanto a quantidade de produtos constantes nessas listas, como os prazos das

⁴¹⁸ DE ALMEIDA, Paulo Roberto; CHALOUT, Yves, "Avanços da Regionalização das Américas: Cronologia Analítica," *Revista brasileira de Política Internacional*, ano 42, n. 2, Julho/dezembro de 1999, p. 145-160.

⁴¹⁹ Ver as decisões do CMC e do GMC. Disponível em:

<<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>> . Acesso em: 05 jul. 2003.

suas vigências, foram definidos em decorrência da situação particular de cada um dos países do MERCOSUL.

Essa primeira fase foi marcada por duas visões: uma mais idealista e outra mais pragmática. A primeira visualizava, na integração, a possibilidade de incrementar um desenvolvimento sustentado, alavancado por uma indústria competitiva resultante das fusões e das absorções de capitais, que seriam fomentadas pelas iniciativas das empresas da região. A proposta mais pragmática, que alterou, com o Tratado de Assunção, o calendário original do Mercado Comum, entendia que a abertura das economias e a sua interação no mercado mundial poderiam produzir um desenvolvimento de fora para dentro. A segunda concepção de construção do Mercado Comum foi adotada tendo como consequência a abertura gradual das economias dos países do bloco devido à concorrência da economia mundial. Essa abertura de mercado não atraiu investimentos produtivos que pudessem suplantiar as dificuldades de crescimento econômico dos países do bloco. A maior parte dos investimentos continuaram a ser feitos no Brasil, sem se constituírem numa fonte de distribuição de renda e na integração de novos consumidores ao mercado de consumo de bens duráveis.

2.4 – O Protocolo de Ouro Preto

O Protocolo de Ouro Preto,⁴²⁰ em conformidade com o estabelecido no Art. 18 do Tratado de Assunção, estabeleceu a estrutura institucional do MERCOSUL, que passou a ser uma zona de livre-comércio imperfeita e um Mercado Comum inconcluso. Ele manteve as instâncias decisórias e organizacionais do MERCOSUL regidas pelo princípio da intergovernamentalidade. O Protocolo definiu, em consonância com seu Art. 34, que o MERCOSUL “terá personalidade jurídica de Direito Internacional”.

Em sua parte inicial, foram reconhecidos os avanços alcançados na implementação da união aduaneira. Do mesmo modo, foi constatada a assimetria existente entre os países do bloco, e definida a necessidade de essa realidade ser levada em conta na definição das políticas do MERCOSUL. O documento, ainda, afirmava que a própria dinâmica do processo de conformação do bloco econômico exigiria uma adaptação na sua estrutura institucional.

⁴²⁰ Ver o texto integral do Protocolo. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>> . Acesso em: 15 set. 2008.

A estrutura do MERCOSUL, a partir desse Protocolo, ficou constituída por:

I. O Conselho do Mercado Comum (CMC); II. O Grupo Mercado Comum (GMC); III. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).
Parágrafo único - Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.⁴²¹

Os novos órgãos,⁴²² criados durante o período de transição, resultaram de reivindicações apresentadas pelos diferentes atores sociais (como é o caso do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)), ou por decisão dos governos para intensificar a atividade comercial no âmbito do bloco, “como a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)”.⁴²³

O Protocolo definiu que os órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória seriam: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL; esta era a única com capacidade decisória criada durante o processo de transição. O Art. 19 estabeleceu 11 atribuições relacionadas à regularização das relações comerciais e aduaneiras, as quais seriam de iniciativa da Comissão de Comércio.

O Protocolo estabeleceu que “O Conselho do Mercado Comum (CMC)”, instância superior do MERCOSUL, se pronuncia por meio de decisões, e o Grupo Mercado Comum (GMC), por Resoluções. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) manifestar-se-á, segundo o Artigo 20, mediante Diretrizes ou Propostas. Todas as decisões adotadas por essas instâncias do MERCOSUL “terão caráter obrigatório” para as Estados Partes. Todavia, a obrigatoriedade da adoção dessas decisões deveria, de acordo com o que estava previsto no Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto: “As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos

⁴²¹ Artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, *ibidem*.

⁴²² O conjunto de órgãos instituídos pelo Tratado de Assunção era formado por: CMC, GMC, Secretaria Administrativa e Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL.

⁴²³ Conforme o que estabelece o Art. 16 do Protocolo de Ouro Preto, “ À Comissão de Comércio do MERCOSUL, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intraMERCOSUL e com terceiros países. ” Essa comissão reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e é composta de quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em : 15 set. 2008.

pela legislação de cada país.”⁴²⁴ O que significa afirmar que estariam sujeitas aos procedimentos previstos pela legislação estabelecida pelas Constituições federais de cada país do MERCOSUL.

O Protocolo estabeleceu, ainda, as funções a serem desempenhadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão representativo dos Parlamentos Nacionais no MERCOSUL, e designada mediante os procedimentos internos de cada Estado-parte e composta por igual número de membros dos respectivos Parlamentos Nacionais. Ela tinha, como principal atribuição, encaminhar as medidas que levassem à harmonização das legislações nacionais com as decisões emanadas do Mercado Comum.

Em Ouro Preto foram, igualmente, definidas a estrutura e as funções do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), cuja função estava limitada à elaboração e apresentação de Recomendações ao GMC. As frágeis prerrogativas atribuídas ao Fórum, instância tripartite composta por representantes dos trabalhadores, dos patrões e dos governos nacionais, revelavam a pouca importância atribuída às relações entre capital e trabalho, no âmbito do MERCOSUL.

As decisões no âmbito MERCOSUL continuaram a exigir o consenso de todos os Países-partes, e as controvérsias surgidas a respeito das disposições estabelecidas no Tratado de Assunção, bem como **“dos acordos celebrados no âmbito do mesmo,” assim como todas as Decisões, as Resoluções e as Diretivas aprovadas pelos órgãos do MERCOSUL** seriam “submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo de Brasília”.⁴²⁵

O documento de Protocolo Ouro Preto precisava que a questão do financiamento fosse coberta pela cotização igualitária dos países-membros; as mesmas deveriam, também, restringir-se às despesas relativas ao funcionamento da Secretaria Administrativa do MERCOSUL e aos demais gastos determinados pelo GMC. Em decorrência da insignificância dos recursos postos à disposição das instâncias do MERCOSUL, não existiam possibilidades concretas para o estabelecimento de políticas setoriais no âmbito dos países do Mercosul e das suas diferentes regiões.

⁴²⁴ Protocolo de Ouro Preto, *ibidem*.

⁴²⁵ DE ALMEIDA, Paulo Roberto. In : *LE MERCOSUD Un Marché commun pour l'Amérique du Su.* Op. , cit., voir annexe D, p. 130 e 131.

A criação de instâncias para delinear os contornos do MERCOSUL, pelo Tratado de Assunção, tinha como propósito original a concretização das medidas para a constituição e consolidação de uma zona de livre-comércio e de uma união aduaneira. A transposição dessas disposições, perseguidas durante o período de transição, para a reunião de cúpula que aprovou o Protocolo de Ouro Preto, ficou circunscrita a objetivos bem mais modestos. As próprias dificuldades econômicas vividas indistintamente pelos países do MERCOSUL, quase todos com as suas economias sob o monitoramento de Acordos estabelecidos com organismos internacionais, inviabilizaram as possibilidades de serem estabelecidas metas de convergência das políticas macroeconômicas.

PAÍSES DEL MERCOSUR + BOLIVIA Y CHILE: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA*									
(Millones de dólares)									
País	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001 <i>b</i>
Argentina	62 233	72 209	85 656	98 547	109 756	124 696	140 489	146 200	142 300
Bolivia <i>c</i>	3 768	3 777	4 216	4 523	4 366	4 234	4 655	4 461	4 465
Brasil	123	145	148	159	179	199	241	236	226
	439	726	295	256	935	998	644	157	820
Chile	18 576	19 665	21 768	22 026	22 979	26 701	31 691	36 849	37 060
Paraguay	1 670	1 254	1 271	1 439	1 434	1 473	1 599	2 491	2 450
Uruguay	4 472	3 578	4 251	4 426	4 682	4 754	5 195	5 492	5 800

Fuente: CEPAL / <http://www.eclac.cl>, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y por entidades nacionales *a* Incluye la deuda externa del sector público y privado. También incluye la deuda con el Fondo Monetario Internacional. *b* Cifras preliminares. *c* Deuda externa pública.

A permanência das chamadas listas de exceções, que permitem aos países-membros flexibilizarem, temporariamente, a Tarifa Exterior Comum (TEC), constitui-se em outra questão pendente para viabilizar o Mercado Comum e revela as dificuldades encontradas pelas instâncias do MERCOSUL para a sua institucionalização.

2.5 – O lugar da política social no Mercado Comum do Cone Sul

A constituição do MERCOSUL ocorreu numa conjuntura internacional marcada por novas estratégias das empresas transnacionais para a integração do mercado mundial de produção e de consumo. Elas passaram a pressionar os Estados Nacionais para que modificassem ou suprimissem as legislações que regulamentavam as relações de trabalho, as

quais, segundo a lógica do capital, dificultavam a livre circulação do capital, dos produtos e dos serviços.

A mundialização da economia buscava integrar os mercados regionais e locais para racionalizar e baratear os custos de produção, de comercialização e de propaganda dos produtos e serviços.

Os principais Estados latino-americanos integraram-se, de forma desigual, porém combinada, na “nova ordem” econômica internacional. As empresas transnacionais e os próprios Governos, desde o início desse processo, defenderam a necessidade de desregulamentar as relações de trabalho. Com tal propósito, os Governos desenvolveram ações políticas que visavam adequar os custos sociais da força de trabalho ao grau de competitividade exigido pela economia mundial. Tais políticas enfrentaram reações dos trabalhadores, que estavam condicionadas à capacidade de organização de cada um dos países.

O processo de desregulamentação e flexibilização das legislações sociais iniciou-se no âmbito dos Estados nacionais e contou com a participação dos governos, pois implicava alteração nas respectivas Constituições Nacionais. Os Governos do MERCOSUL, notadamente os da Argentina e do Brasil, realizaram mudanças nas legislações sociais, no mesmo período, porém em momentos distintos, como forma de evitar prováveis reações organizadas pelos trabalhadores em caráter supranacional.

A reforma trabalhista ocorrida em países do MERCOSUL, que levou à maior desregulamentação e flexibilização da legislação social, foi na Argentina a partir de 1990.⁴²⁶ No Brasil, a flexibilização da legislação social teve início com a Constituição de 1988,⁴²⁷ mas

⁴²⁶ “De acordo com o quadro sinóptico elaborado pela OIT no seu detalhado estudo sobre a reforma trabalhista na América Latina, publicado no início de 2000, a Argentina havia adotado as seguintes medidas: 1 Novas modalidades de contrato temporal; 2 Extensão do período de experiência dos contratos por tempo indeterminado; 3 Modificação do montante da indenização por terminação da relação de emprego; 4 Flexibilidade horária; 5 Isenções trabalhistas para as pequenas e médias empresas; 6 Descentralização da negociação coletiva; 7 Obrigatoriedade de cláusulas para a homologação de convênios coletivos; 8 Transferência de determinados aspectos da relação trabalhista para o âmbito da livre negociação; 9 Novas formas de solução extrajudicial dos conflitos;” MENEZES, Mauro de Azevedo. A Reforma Trabalhista no Cone Sul. Disponível em: <<http://www.fes.org.br/publicacoes/pp27.pdf>> . Acesso em: 24 set. 2004.

⁴²⁷ “Constituição Federal de 1988, que possibilitou a flexibilização de salário e inclusive com redução do seu valor, da jornada de trabalho, por convenção ou acordo coletivo (art. 7º, VI, XIII e XIV)”. Ibidem.

ficou circunscrita, até o ano 2000, a cinco questões essenciais.⁴²⁸: A OIT considerou “branda” a reforma trabalhista paraguaia realizada pela Constituinte de 1992, e o Uruguai não promoveu, até o ano 2000, nenhuma reforma trabalhista.⁴²⁹

As principais reformas das legislações sociais no Mercado Comum, ao longo da década de noventa, ocorreram na Argentina e no Brasil, países (do MERCOSUL) com importantes setores industriais e de serviços, diferentemente da realidade do Paraguai e Uruguai.

A criação dos dispositivos legais, que propiciassem a livre circulação dos trabalhadores, no início do processo de negociação, não obteve maior atenção dos representantes dos trabalhadores, dos empresários e dos governos. Tal falta de atitude ficou mais evidente na ação dos governos⁴³⁰ e interferiu negativamente, tanto no ritmo, quanto na velocidade da experiência integracionista do MERCOSUL; ao não colocar no centro das suas preocupações a criação de um Instrumento Legal que incorporasse os trabalhadores como um ator importante, restringiu o projeto de constituição do bloco à participação de apenas dois atores: governos e empresários.

As relações dos sindicatos com as entidades representativas dos patrões foram marcadas, ao longo do processo de constituição do Mercado Comum, muito mais por divergências do que por convergências de propostas.

No início das negociações, que culminaram com a instituição do bloco, as controvérsias sobre o lugar da questão social, entre os diferentes atores sociais, foram solucionadas pragmaticamente em razão, dentre outros fatores, do não cumprimento do calendário originalmente previsto pelo Tratado de Assunção. O pressuposto dos representantes dos governos e dos empresários, naquele momento, era de que a existência de um Mercado Comum inconcluso prescindia da priorização da discussão da questão social.

⁴²⁸ “1 Novas modalidades de contrato temporal; 2 Modificação do montante da indenização por terminação da relação de emprego; 3 Flexibilidade horária; 4 Isenções trabalhistas para as pequenas e médias empresas; 4 Transferência de determinados aspectos da relação trabalhista para o âmbito da livre negociação.” Ibidem.

⁴²⁹ Ibidem.

⁴³⁰ As decisões tomadas pelos governos são incisivas no que concerne à hierarquização das prioridades do MERCOSUL em decorrência da natureza intergovernamental das suas instâncias.

As organizações sindicais da região, no início da década de oitenta, haviam lutado, em especial, contra o pagamento da dívida externa e a ingerência do FMI. A experiência unitária de luta do movimento sindical contou com a participação ativa da Central Única dos Trabalhadores do Brasil e culminou com a fundação da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)⁴³¹ no ano de 1986, impulsionada pela ORI, cuja participação, na luta pela elaboração da carta social do MERCOSUL, foi de grande importância.

⁴³¹ “El objetivo primordial de la CCSCS en el momento de su fundación, fue defender la democracia y los derechos humanos luchando contra los regímenes autoritarios que todavía subsistían en la región (en Chile y Paraguay) y articular una acción conjunta contra la Deuda Externa y sus efectos sobre las economías de los países del Cono Sur.” Disponível em: <http://www.ccscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia.htm> . Acesso em: 24 dez. 2004.

3 - O processo de articulação regional dos trabalhadores

3.1 – A fundação da Central Única dos Trabalhadores

A análise das Resoluções dos congressos da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Brasil, que antecederam a fundação do MERCOSUL, permite-nos entender tanto a proposta de integração regional defendida pelos sindicatos brasileiros, como a maneira pela qual eles relacionaram as reivindicações específicas com as reivindicações mais gerais. Permite, igualmente, compreender o significado do papel desempenhado pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), como interlocutor dos trabalhadores, nas discussões sobre os propósitos da integração regional, com os representantes dos governos e dos empresários.

A ideia de uma articulação regional dos sindicatos da América Latina surgiu no início da década de oitenta, durante a intensificação das lutas contra as ditaduras e a favor das liberdades democráticas. Apesar das diferentes histórias dos movimentos sindicais da região, foi possível articular ações conjuntas, que culminaram com certo grau de organização no âmbito do Cone Sul. Um fato decisivo para o surgimento desse clima de cooperação internacional foi a política de relações internacionais adotada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil, juntamente com a Confederação dos Operários Bolivianos (COB) e a Central Unitária dos Trabalhadores (CUT) do Chile. A importância assumida pela CUT do Brasil, no cenário nacional e regional, decorreu da originalidade do processo do qual ela teve origem, ou seja, de sua independência do Estado e dos patrões, aliada à sua representatividade e à democracia de seu funcionamento.

A Central, surgida no ano de 1983, havia resultado do processo de ruptura com um setor do sindicalismo brasileiro caracterizado pela dependência (organizacional e política) do movimento dos trabalhadores do Estado. Tal dependência existente no Brasil desde a metade da década de trinta começou a ser rompida pelas oposições sindicais constituídas a partir de 1975, no contexto das lutas pelas liberdades democráticas e contra a ditadura militar.

Nesse contexto, as oposições sindicais passaram a disputar a hegemonia do movimento dos trabalhadores ao enfrentar, nas campanhas salariais e nos processos eleitorais, as direções sindicais perfiladas com os patrões e os governos militares. Essas oposições sindicais opunham-se à tutela dos sindicatos pelo Estado e, em decorrência, ensaiaram os primeiros passos na direção da constituição de um movimento sindical independente.

Não obstante a existência de concepções políticas e organizativas diferentes no sindicalismo brasileiro, a reorganização do movimento sindical aconteceu, até o ano de 1981, como movimento unitário. A Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), convocada pelas principais direções sindicais, de diferentes matizes políticos, realizada nos dias 21, 22 e 23 de agosto de 1981, em Praia Grande, São Paulo, foi um marco na luta pela reorganização do movimento; ela aprovou a criação da Comissão Nacional Pró-CUT, a qual, dentre outras atividades, deliberou e encaminhou, em 1983, a greve geral contra o arrocho salarial. A ruptura da unidade na Comissão obrigou o setor originário das Oposições Sindicais a convocar a realização do Congresso de fundação da CUT, pelo setor combativo da Comissão Nacional Pró-CUT, em agosto de 1983. Esse evento ocorrido em São Bernardo do Campo, São Paulo, contou com a presença de mais de 5 mil delegados de todo o país. O plano de lutas aprovado reiterava o fim da lei de segurança nacional e a realização das eleições diretas para Presidente da República. As Resoluções da Conferência assim analisavam o significado histórico da fundação da Central Única:

O Congresso Nacional da Classe Trabalhadora que ora se realiza reveste-se de uma importância histórica fundamental, à medida que vem denunciar e desmascarar tanto as propostas dos patrões, quanto as manobras daqueles que buscam atrelar o movimento sindical aos interesses das classes exploradoras, e à medida que reafirma a saída independente dos trabalhadores para a crise, proporciona a criação de instrumentos e formas de luta: a CUT e a Greve Geral.⁴³²

⁴³²As resoluções do 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (1º CONCLAT). Disponível em: <<http://www.cut.org.br/documentos/documentos.htm>, p.2> . Acesso em: 15 dez. 2003.

No 1º Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores (1º CONCURT), realizado nos dias 24, 25 e 26 de agosto de 1984, em São Bernardo do Campo, São Paulo, os delegados aprovaram a “proposta de realização do Encontro dos Trabalhadores Latino-Americanos sobre a dívida externa”. Essa iniciativa contou com o apoio do Plenário Intersindical de Trabalhadores/Convenção Nacional dos Trabalhadores – PIT/CNT, do Uruguai, e da direção da Confederação Obreira Boliviana (COB). Na proposta afirmava-se que: “A dívida externa dos países latino-americanos e as imposições do FMI trazem como consequência para os trabalhadores uma situação de crise poucas vezes conhecida em nosso continente como fome, miséria, desemprego para milhões de pessoas”.⁴³³

O 1º CONCURT enfatizava a necessidade de ser estabelecida uma maior aproximação e uma maior coordenação das lutas entre as entidades sindicais do continente, face à similitude das situações econômica, política e social do conjunto dos países. A realização de um encontro sobre a dívida externa foi igualmente aprovada e encaminhada pelo Congresso da COB, ocorrido em setembro de 1984; obteve o apoio das três centrais sindicais mais importantes do mundo.⁴³⁴

A CUT considerava que “a dívida externa se constituía como um dos mais importantes instrumentos do imperialismo para assegurar sua dominação econômica e política na região, e o principal obstáculo ao desenvolvimento das nações e à possibilidade de melhoria nas condições de vida de seus povos”.⁴³⁵ A exploração e a dominação dos trabalhadores resultavam da combinação das ações das classes dominantes de cada país. É nesse aspecto que residem as singularidades dos processos, com a exploração levada a efeito pelos países imperialistas, a qual surgia de forma mais acabada na questão da dívida externa. Nessa medida, a constituição da unidade dos povos latino-americanos passaria pela sua luta contra o FMI e pelo não-pagamento da dívida externa.

As primeiras tentativas de construção de uma estrutura orgânica das centrais sindicais da região tiveram, como ponto de convergência, a questão da dívida externa. A ideia de

⁴³³ Resoluções do 1º Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores (1º CONCURT), disponível em: <<http://www.cut.org.br/documentos/documentos.htm>>, p. 33. Acesso em: 15 dez. 2003.

⁴³⁴ Da FMS (Federação Sindical Mundial), da CIOSL (Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres), da CLAT (Central Latino-americana de Trabalhadores) e do CPUTAL (Congresso Permanente de Unidade Sindical dos Trabalhadores da América Latina).

⁴³⁵ Secretaria de Relações Internacionais da CUT. *A política Internacional da CUT Histórias e Perspectivas*. São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais da CUT, 2003, p. 24.

unificar as ações sindicais ou o movimento por uma intervenção unitária, da maioria dos sindicatos da América Latina, resultou dos encontros nos quais se combatia o pagamento da dívida externa:

O problema da dívida era essencialmente político e sua solução deveria ser encontrada a partir de decisões globais. Assim sendo, o principal caminho para os países da América Latina e do Caribe para defender sua soberania e a autodeterminação dos povos da região seria consolidando uma posição compartilhada. Para a CUT, essa estratégia implicava a realização de encontros regionais e continentais, pois estes teriam um papel essencial na construção desta unidade.⁴³⁶

No II Congresso⁴³⁷ da CUT, em 1986, a dívida externa foi apontada como um dos instrumentos empregados pelo imperialismo para garantir a “sua dominação econômica e política na região”. O destaque dado pelo Congresso da CUT à luta contra o pagamento da dívida externa, não era um subterfúgio para deixar de posicionar-se face ao avanço da integração regional, num momento imediatamente posterior às iniciativas tomadas de aprofundamento das relações bilaterais pelos governos argentino e brasileiro. A esse respeito, o II ° Congresso da CUT assim explicitou a sua posição:

Além de lutarmos pela modificação dos termos de relações comerciais entre os países capitalistas e os do Terceiro Mundo, também lutamos pelo aprofundamento da integração e cooperação regionais nos campos comerciais, produtivo, financeiro e tecnológico. As empresas conjuntas, a pesquisa comum em busca de tecnologia apropriada, a criação de uma moeda comum para a região e os acordos comerciais efetivos são maneiras básicas de criar condições para a alteração da atual situação de exploração a que estão submetidos nossos países, e obviamente, nossos povos.⁴³⁸

A luta contra a dívida foi uma constante na atuação da Central, num período marcado pela reconquista dos espaços institucionais de participação das organizações da sociedade civil. O primeiro Encontro contra a dívida e o FMI foi realizado em 1984, na Bolívia; o segundo, em Havana, em 1985; e, no ano de 1986, foi fundada, na cidade de Buenos Aires, a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), constituída “como um organismo de coordenação e articulação das centrais sindicais do Cone Sul”. Seu objetivo primordial era:

Defender la democracia y los derechos humanos luchando contra los regímenes autoritarios que todavía subsistían en la región (en Chile y Paraguay) y articular una

⁴³⁶ Secretaria de Relações Internacionais da CUT. *A política Internacional da CUT Histórias e Perspectivas*. Ibidem.

⁴³⁷ As Resoluções do II ° Congressos e demais documentos elaborados pela CUT estão disponíveis em: <<http://www.cut.org.br/documentos/documentos.htm>> . Acesso em: 12 dez 2003.

⁴³⁸ Ibidem , p. 29.

acción conjunta contra la Deuda Externa y sus efectos sobre las economías de los países del Cono Sur.⁴³⁹

Algumas centrais sindicais europeias contribuíram financeiramente⁴⁴⁰ para a reorganização e a realização de atividades do sindicalismo na América Latina, especialmente as ligadas à sua formação. Essa aproximação produziu uma intensa e prolongada discussão nas instâncias da CUT, sobre a natureza dos vínculos da entidade frente às centrais sindicais mundiais. A CUT manteve uma posição de independência e postergou até 1992 a decisão de filiar-se; nesse ano, estabeleceu relações políticas com as três principais centrais sindicais do mundo, as quais marcavam suas diferenças políticas (até a queda do muro de Berlin) a partir da concepção da divisão do mundo em áreas de influências produzidas pela Guerra Fria.

As Resoluções do 3º Congresso Nacional da CUT (CONCUT),⁴⁴¹ ocorrido em 1988, destacavam, igualmente, a importância da luta contra a dívida externa, “o grande mecanismo de dominação econômica e política” e o “principal instrumento de transferência crescente de riquezas para as potências imperialistas”;⁴⁴² afirmava-se que estavam em curso “mudanças estruturais na dinâmica do capitalismo”, e que esse novo cenário constituía-se no prenúncio do “agravamento da crise econômica”, do aumento acelerado das taxas de juros e da possibilidade de retração do comércio internacional, especialmente depois da realização das eleições Presidenciais norte-americanas de 1989.⁴⁴³ Da mesma forma, apontava-se para uma reestruturação produtiva em curso, em decorrência da “inovação tecnológica, com o avanço da automação, o desenvolvimento de novos processos produtivos e novos materiais, além da evolução da engenharia genética e novas fontes de energia”.⁴⁴⁴ O resultado dessas mudanças, na base técnica do capital, combinado com a reorganização dos processos de trabalho, gerava o aumento de produtividade juntamente com um gradativo crescimento nas taxas de emprego.

⁴³⁹ In: <http://www.cscs.org/html_todo_sobre_cscs/cscs_historia.htm>. Acesso em: 20 dez. 2003.

⁴⁴⁰ “Logo no início as principais centrais que reconheceram a CUT enquanto central sindical e que estiveram presentes, inclusive, na fundação foram a Cisl e a CGIL da Itália, a CFDT da França, a UGT da Espanha entre outras. Foi com essas centrais que nós iniciamos uma relação de centrais irmãs. Evidentemente, quando a CUT começou não tínhamos nem ao menos uma sede. [...] Nessa relação com as centrais elas começaram a nos convidar para que fôssemos aos países para discutir e conhecer o que era a CUT, qual era o seu papel, quais as suas intenções. Nessas viagens trocávamos informações e verificávamos a possibilidade delas nos ajudar. Primeiro, a ajuda mais concreta que nós tínhamos era a ajuda em programas de formação que era a grande maioria da ajuda, em seminários, troca de experiência, etc.” MENEGUELLI, Jair. Presidente da CUT de 1983 a 1994. São Bernardo. Entrevista concedida em maio de 2003. In: Secretaria de Relações Internacionais da CUT, *A política Internacional da CUT Histórias e Perspectivas*, São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais da CUT, 2003, p. 14.

⁴⁴¹ As Resoluções do 3º Congresso e demais documentos elaborados pela CUT estão disponíveis em: <<http://www.cut.org.br/documentos/documentos.htm>> . Acesso em: 12 dez. 2003.

⁴⁴² *Ibidem*, p. 3.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 2.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, loc. cit.

As alterações ocorridas no processo produtivo da AL, no final da década de oitenta, haviam modificado a correlação de forças entre o trabalho, o capital e o Estado, influenciando, negativamente, nas iniciativas políticas da primeira (a força de trabalho). A reestruturação produtiva integrava, no processo de trabalho, um contingente cada vez mais expressivo de trabalhadores pouco qualificados. Nessa medida, gerar-se-ia um cenário propício para o aumento da rotatividade da força de trabalho e a diminuição das filiações dos trabalhadores, o que viria a afetar, em consequência, o poder de pressão dos sindicatos.

Em consonância com as avaliações estruturais e conjunturais realizadas no 3º CONCUT, afirmava-se:

Todo este processo de lutas sindicais e populares e a tentativa de resistência dos povos do continente aos efeitos devastadores da crise imposta pela dívida impulsionam o movimento sindical do continente a buscar novas formas de articulação e luta, conscientes de que não basta clamar pelo não-pagamento da dívida. Esta luta faz parte do processo de liquidação do capitalismo no interior de cada país.⁴⁴⁵

A CUT, em conformidade com as decisões desse 3º Congresso, mantinha a sua autonomia frente às centrais sindicais mundiais, sustentando a necessidade de se construir a unidade de ação das organizações sindicais do continente.

O 4º Congresso da Central Única dos Trabalhadores (4º CONCUT),⁴⁴⁶ realizado em setembro de 1991, seis meses após a assinatura do Tratado de Assunção, reafirmou as análises elaboradas e aprovadas pelo 3º CONCUT sobre a transnacionalização da economia e as inovações tecnológicas.

O 4º CONCUT ocorreu numa conjuntura internacional marcada pela ofensiva neoliberal, simbolicamente representada pela eleição de George Bush como Presidente dos EUA. Na Argentina e no Brasil, os Governos de Menem e Collor, eleitos em 1989, adotaram políticas de desmonte do Estado, de abertura econômica e de desregulamentação da legislação social; ao mesmo tempo foram os signatários do Tratado que deu origem ao MERCOSUL.

⁴⁴⁵ As Resoluções do 3º Congresso. Ibidem, p. 6.

⁴⁴⁶ As Resoluções do 4º Congresso e demais documentos elaborados pela CUT. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/documentos/documentos.htm>> . Acesso em: 12 dez. 2003.

Nesse período de ofensiva, em escala mundial, do projeto neoliberal, o 4º Congresso da CUT aprovou a filiação da CUT a uma central sindical mundial. O Congresso decidiu discutir a participação dos representantes dos trabalhadores na institucionalização do MERCOSUL. Naquele Congresso, a CUT não abdicava da luta contra o pagamento da dívida externa, num contexto de transformações na economia mundial, caracterizadas pela “constituição de mercados supranacionais” controlados por grandes grupos econômicos e com graves consequências para os trabalhadores, mesmo dos países desenvolvidos, tais como o “desemprego, desregulamentação do mercado de trabalho e supressão de conquistas sociais, gerando o fenômeno da ‘nova pobreza’ e ampliando a discriminação no mercado de trabalho das mulheres, dos imigrantes e dos idosos”.⁴⁴⁷ No mesmo Congresso, a CUT afirmava que a fundação do MERCOSUL era uma nova estratégia neoliberal de desmonte e de privatização do Estado.

As caracterizações emanadas dos Congressos anteriores estiveram presentes na apreciação feita pelo 4º CONCUR, segundo a qual “o processo de integração regional no Cone Sul (batizado de MERCOSUL)” foi “pautado pelo receituário neoliberal”.⁴⁴⁸ Tal posição, todavia, não resultou na adoção de uma postura de marginalização do processo integracionista, que não priorizava “as questões produtivas e tecnológicas” e desconhecia “absolutamente a questão social”.⁴⁴⁹

O CONCUR sustentava que o processo de integração econômica era incompatível com a política de abertura dos mercados, a exemplo do que ocorria na CEE. Há ainda nesse documento uma crítica ao fato de a população não ter sido consultada acerca das decisões intergovernamentais, que davam forma ao processo de integração regional.

As negociações que se desenvolviam no MERCOSUL eram consideradas como “antidemocráticas e antissociais”, dadas as restrições impostas, pelos governos, à participação da sociedade civil. Essa falta de interlocução entre os poderes instituídos no MERCOSUL e os sindicatos limitava a participação destes apenas ao questionamento e à “denúncia do método e à forma como a integração vem sendo desenvolvida”.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ Ibidem, p. 15.

⁴⁴⁸ Ibidem, p. 18.

⁴⁴⁹ Ibidem, p. 72.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 74.

As medidas adotadas no âmbito do bloco beneficiavam sobremaneira as empresas transnacionais, pois privilegiavam apenas a racionalização produtiva. A CUT não tinha uma posição otimista face aos possíveis impactos sociais do Mercado Comum:

É possível levantar antecipadamente possíveis consequências diretas para os trabalhadores, entre as quais destacamos: a perda de postos de trabalho devido à concorrência que se estabelecerá entre as empresas; poderá haver processos de reconversão e/ou desaparecimento de muitas delas; a piora das condições de trabalho, através da política de contenção e mesmo rebaixamento salarial; debilitamento financeiro da previdência social e rebaixamento da política de benefícios; rebaixamento nas condições de trabalho; possível extensão da tendência já existente de flexibilização de direitos; alteração da correlação de forças entre patronato e trabalhadores; desregulamentação das relações coletivas (legislação, contrato, convenção coletiva).⁴⁵¹

Para a CUT, os principais objetivos dos trabalhadores, no processo de integração das economias da América Latina, eram o equacionamento dos problemas sociais, a redistribuição de rendas e a construção e consolidação das sociedades democráticas. A existência do MERCOSUL criou as condições para que houvesse uma intervenção mais unitária das centrais sindicais, via CCSCS, a qual teria possibilitado a intensificação das discussões e a elaboração de propostas alternativas para a integração do Cone Sul.

3.2 – A fundação da Coordination des Centrales Syndicales du Cône Sud

A participação da CCSCS no curso da institucionalização do MERCOSUL teve três fases.⁴⁵² A primeira iniciou com a fundação da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), em 1986, um ano após a assinatura dos Acordos bilaterais⁴⁵³ celebrados entre os Governos da Argentina e do Brasil; ela se estendeu até 1990, quando a CCSCS aprovou uma Resolução que propunha a atuação das Centrais Sindicais no processo de integração do Cone Sul. A Coordenadoria, nessa primeira fase, opunha-se ao processo de integração, dado seu caráter predominantemente econômico, e ao enfraquecimento do Estado dele resultante.

Na primeira fase da CCSCS houve um reagrupamento das forças sindicais, nos planos tanto internos como externo. A Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)

⁴⁵¹ As Resoluções do 4º Congresso. Ibidem.

⁴⁵² VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*. São Paulo: LTR, 1998, p. 78.

⁴⁵³ No ano de 1985, os Governos da Argentina e do Brasil assinaram a Declaração de Foz do Iguaçu, que afirmava a disposição de propiciar a integração comercial dos dois países, inscrita num esforço maior para promover a integração regional.

não foi constituída (em 1986) com o propósito de elaborar uma ação política comum das centrais sindicais no processo de integração econômica desencadeado, a partir de 1985, pelos Governos da Argentina e do Brasil.

A segunda fase da CCSCS iniciou quando da assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, e perdurou até o final de 1992. Nesta fase as centrais sindicais adotaram uma nova posição, reivindicando seu reconhecimento como interlocutor político e sua integração à estrutura do MERCOSUL.

A terceira e última fase iniciou em 1993, perdurando até a atualidade. No início dessa fase, as centrais sindicais integrantes da CCSCS já participavam da estrutura tripartite do Subgrupo de trabalho N. 11 e passaram a adotar uma postura mais propositiva em relação ao MERCOSUL.

A CCSCS foi criada como um fórum de discussão e intervenção unitária das Centrais Sindicais do Cone Sul contra os ditames do FMI, e em favor da democratização dos países da região e da conquista de melhores condições de vida e trabalho para a maioria da população.

O movimento sindical da América Latina, num período marcado pela sua reorganização, foi palco de disputas entre as duas principais organizações sindicais do mundo: a Regional Interamericana dos Trabalhadores, representante, na região, da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (ORIT/CIOSL), e a Coordenadoria para a Unidade Sindical dos Trabalhadores Latino-Americanos, uma federação vinculada à Sindical Mundial (CPUSTAL/FSM). A ORIT/CIOSL, em disputa com a CPUSTAL/FSM, teve maior êxito e foi responsável pela criação da Coordenadoria das Centrais Sindicais; criou-se, dessa maneira, uma situação propícia à filiação das centrais sindicais do Cone Sul à CIOSL, o que acabou ocorrendo com a maioria delas.⁴⁵⁴

A criação da CCSCS não levou a alterações qualitativas nas relações de poder e nas práticas sindicais desenvolvidas nos países do MERCOSUL. A maioria dos sindicatos do Cone Sul reproduzia, nos seus países, suas experiências históricas que haviam levado a constituição e legitimação de burocracias sindicais quase vitalícias. Mas a Coordenadoria

⁴⁵⁴ VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*, op. cit., p. 78.

viabilizou a unificação das práticas sindicais, que não conseguiam estabelecer uma luta unitária em seus países de origem. Tal unidade entre as centrais no Cone Sul, pós-ditaduras, foi estabelecida com o auxílio financeiro e político das organizações sindicais mundiais. Como consequência, as Centrais Sindicais vinculadas a CCSCS foram influenciadas,⁴⁵⁵ em maior ou menor grau, pelas duas principais centrais sindicais do mundo, por intermédio das suas organizações regionais na América Latina, em especial da ORTI/CIOSL.

O contato do sindicalismo latino-americano com o sindicalismo europeu, mergulhado na institucionalidade e incorporado, a partir do Ato Único, no processo de construção e legitimação da Comunidade Econômica Europeia, exerceu particular influência no papel das centrais sindicais no MERCOSUL. Também as elaborações teóricas e as decisões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tiveram uma importância decisiva na definição da postura minimalista e, portanto, mais “realista”, dos sindicatos, no que diz respeito à extensão e à profundidade da regulamentação da questão social no âmbito do MERCOSUL.

A mudança de postura ocorrida está na origem da decisão tomada pela CCSCS, no final de 1990, de aprovar “como uma de suas prioridades de trabalho, a atuação junto à integração econômica e social do Cone Sul”.⁴⁵⁶ Essa posição inaugurou uma nova fase na atuação das centrais sindicais da região,⁴⁵⁷ que, aos poucos, passaram a pautar suas políticas pelo processo de constituição do Mercado Comum com o propósito de disputar politicamente com governos e empresários a hegemonia do processo de integração.

Tal luta dos sindicatos por essa hegemonia do processo integracionista deu origem a ações mais realistas visando criar, no MERCOSUL, instâncias tripartites, nas quais a representação sindical poderia defender as propostas do movimento sindical. A atitude mais reivindicativa dos sindicatos objetivava evitar a constituição de um Mercado Comum a duas

⁴⁵⁵ Durante esse período de reorganização do sindicalismo na região, alguns dirigentes responsáveis pela formulação da política internacional, do segmento mais combativo do sindicalismo brasileiro (CUT), realizaram cursos e estágios nas centrais sindicais italianas, que financiavam, juntamente com outras centrais sindicais europeias, projetos de interesses mútuos, os quais serviram para que algumas centrais latino-americanas estruturassem determinados setores e sustentassem certas atividades.

⁴⁵⁶ Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/document.htm>> . Acesso em: 25 jan. 2004.

⁴⁵⁷ Essa decisão produziu uma modificação no grau de influência da COB (boliviana) e da CUT (chilena), que foi gerada, por um lado, pela priorização da intervenção da CCSCS nas questões referentes à constituição do Mercosul. Por outro, pela permanente relutância dos governos da Bolívia e do Chile em se tornarem membros plenos do Mercado Comum.

velocidades.⁴⁵⁸ No entanto, isso acabou acontecendo, pois foi enfatizada a livre circulação de mercadorias, serviços e capitais, e desconsiderada a livre circulação do trabalho.

A adoção da atitude mais positiva das Centrais do Cone Sul, no início dos anos noventa, face à integração, todavia, não alterou a ação prática dos sindicatos da região. A dificuldade das Centrais para pôr em prática a sua política propositiva decorria do não alinhamento das bases sindicais com as alterações da ação política propostas por suas direções. A dificuldade enfrentada pela Coordenadoria para integrar as instâncias do MERCOSUL pode ser explicada pelo fato de os governos dos países-membros do MERCOSUL estarem, nesse período, envolvidos com um processo de acomodamento ou superação das práticas políticas, herdadas dos governos autoritários, marcadas pela ausência de interlocução com a sociedade civil. Do ponto de vista prático, os sindicatos não foram considerados pelos governos e, menos ainda, pelos empresários, como os interlocutores e atores privilegiados do processo de institucionalização do Mercado Comum.

No final de 1990, a CCSCS⁴⁵⁹ criou uma secretaria para tratar dos assuntos relacionados à integração regional, o que pode ser considerado um indicador dos interesses das centrais sindicais de transformar os trabalhadores em protagonistas do processo. A não-participação dos sindicatos na elaboração do Acordo de Assunção, todavia, inviabilizou tal objetivo, reduzindo os trabalhadores a meros espectadores.

O Tratado de Assunção assinado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 1991, com o propósito de constituir um Mercado Comum, fazia uma referência genérica à questão social no Preâmbulo. Os representantes dos governos e dos empresários justificavam essa ausência alegando que, na fase de implementação de uma zona de livre-comércio, não cabia a criação de formas jurídicas relativas ao livre trânsito da força de trabalho. Isto, para os representantes dos trabalhadores, era a prova de que o MERCOSUL estava sendo executado em duas velocidades. À estrutura organizativa do Mercado Comum proposta respondia uma lógica mercadológica e concorrencial.

⁴⁵⁸ As instâncias do Mercosul foram instituídas para regulamentar a livre circulação de mercadoria e capitais, o que acabou impondo uma sistemática própria ao processo de integração. A questão social não fora integrada às prioridades dos governos e por isso foi “regulamentada” em outra velocidade.

⁴⁵⁹ “En esa fecha, apenas comenzaban a entrar en vigencia los acuerdos bilaterales que involucraban a Argentina, Uruguay y Brasil. Cuando los gobiernos realizaron el Tratado de Asunción, en marzo de 1991, la CCSCS ya había empezado a formular propuestas para el MERCOSUR acompañando desde el inicio el proceso de integración.” Ver a história da CCSCC. Disponível em: <http://www.ccscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia.htm> . Acesso em: 14 dez. 2003.

Na fase inicial de constituição do MERCOSUL, os governos da região (de uma forma mais acelerada os da Argentina e do Brasil) aprovaram as “reformas” para privatizar os serviços prestados pelo Estado.⁴⁶⁰ Face a ela, o sindicalismo adotou uma posição mais defensiva em relação a sua dinâmica de intervenção no MERCOSUL. Os reflexos diretos dessa perda de iniciativa dos trabalhadores traduziram-se no “esvaziamento e paralisação dos subgrupos técnicos (áreas que facilitavam a integração sindical), que levaram a CCSCS a uma quase ‘letargia’ na sua participação no MERCOSUL, devido à priorização do sindicalismo com as dificuldades nacionais”.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Os serviços considerados essenciais como o setor de telefonia, luz elétrica, o setor de assistência médica e previdenciária, bem como, outras empresas, que tiveram um importante no modelo desenvolvimentista adotados pela Argentina e o Brasil depois da Segunda Guerra Mundial (a indústria siderúrgica foi criada pelo governo, na década de 1950, para a o desenvolvimento da chamada indústria de base no Brasil).

⁴⁶¹ CASTRO, Maria Silvia Portella de Castro, A estratégia da ação sindical no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* - Instituto Brasileiro de Relações Internacionais-IBRI, n.2, ano 39, 1996, p. 10. Disponível em: <<http://www.sindicatomercosul.com.br/estudos.asp>> . Acesso em: 22 dez. 2004.

4 – As primeiras instituições sociais do MERCOSUL⁴⁶²

A constituição do MERCOSUL buscava intensificar o comércio regional e estimular a produtividade possibilitando, com isso, a qualificação e a diversificação da indústria. Mas, para os representantes dos trabalhadores, a produção em escala, possibilitada pela existência do Mercado Comum, deveria, também, promover as melhorias nas condições de vida e de trabalho na região.

A oposição dos representantes dos governos e dos empresários à criação de uma legislação social gerou, desde o início, dificuldades para a inserção, na estrutura organizativa do MERCOSUL, de um organismo responsável pela dimensão social do bloco e pela regulamentação da mobilidade do trabalho. Mas, apesar da reação de ambos, em dezembro de 1991, foi criado o Subgrupo de Trabalho N. 11, primeira instituição tripartite do MERCOSUL, encarregada da questão social, resultante da pressão exercida pelos trabalhadores. A análise do processo de constituição dessa instância, e das disputas entre os trabalhadores, empresários e governos, sobre o livre trânsito da força de trabalho, revelam as posições de cada uma dessas categorias sobre a questão social no Mercado Comum.

⁴⁶² Adotaremos, como definição: “**“organismos Sociolaborales” (OSL)** a aquellos ámbitos (órganos y subórganos) del MERCOSUR cuya temática y/o composición permitan incluir adecuadamente, en el proceso de integración, los problemas y conflictos sociales y laborales que afectan a la población: lo que se denomina **la dimensión social de la integración**”.

In: <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/serie_temas/ST_BalancePerspectivas_Robles.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2004.

4.1 – A fundação do Subgrupo de Trabalho 11 de Relações Laborais do MERCOSUL

A ausência das entidades sindicais no início do processo de institucionalização do MERCOSUL decorria das divergências existentes entre os projetos de integração propostos pelos representantes dos governos, dos empresários e dos sindicatos.⁴⁶³ Ela procedia, também, da inexistência, na região, de interlocuções permanentes entre os governos e a sociedade civil.

Para fazer face a tal situação, a Coordenadoria, a partir do início dos anos noventa, tomou algumas iniciativas junto aos Ministros do Trabalho dos países do Cone Sul, com o propósito de viabilizar a participação sindical no processo de constituição do Mercado Comum.⁴⁶⁴ A participação do movimento sindical na institucionalização do MERCOSUL foi, de fato, muito mais reativa do que propositiva.

O Tratado de Assunção⁴⁶⁵ não havia previsto a constituição de um grupo responsável pelos aspectos sociais da integração. Nenhum dos 10 subgrupos de trabalho, criados por esse Tratado, teve a atribuição de harmonizar as legislações sociais nacionais. A inexistência de tal subgrupo postergou por tempo indeterminado a discussão da livre circulação do trabalho e da criação da Carta Social do MERCOSUL.

O descaso dos governos com a questão social foi tão evidente que sequer foram previstas, no organograma inicial, reuniões dos Ministros de Trabalho dos quatro países. Previam-se, exclusivamente, as reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e da Economia.

⁴⁶³ A CCSCS considerava que a Tarifa Externa Comum (TEC) poderia ser aplicada de uma forma gradual a partir de critérios integrados a uma política de desenvolvimento regional.

⁴⁶⁴ A intensificação da participação dos movimentos sindicais da Argentina e do Brasil, na edificação do Mercado Comum, ocorreu somente a partir de 1990. "Durante esse período, as forças políticas, econômicas e sociais, inclusive os sindicatos, tiveram pouca ou nenhuma relação com o desenrolar da negociação entre os países que articulavam em novos níveis suas relações. Ainda assim, algumas empresas, com capacidade de atuação na Argentina e no Brasil, buscaram beneficiar-se da situação. Isto ocorreu em alguns setores, particularmente no automotivo." Tullo Vigevani, "Mercosul e globalização: sindicatos e atores sociais". In: *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*, Coord. Tullo Vigevani, Jorge Lorenzetti; São Paulo: LTr, 1998, p. 324.

⁴⁶⁵ O Tratado já explicitava, no corpo do seu texto, o seu caráter provisório; além disso, ele estabelecia que o período de vigência das suas normas coincidiria com o processo de transição (Protocolo de Ouro Preto-1994), para a definição das instituições permanentes do Mercosul. In: Veiga, João Paulo Candia et alii, "Mercosul: Evolução Institucional e Intervenção Sindical," *Mercosul Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Europeia*. Cajamar, São Paulo: Desep, 1993, p. 197.

Apesar disso, em maio de 1991,⁴⁶⁶ em reunião realizada em Montevidéu, os Ministros do Trabalho do bloco assinaram uma Declaração que afirmava “a necessidade de melhorar as condições de trabalho nos países integrantes do bloco”; além disso, apresentava a “proposta de criação de um subgrupo de trabalho a se encarregar do assunto; por fim, apresentava a “necessidade de o bloco estudar a possibilidade de vir a adotar uma Carta Social”.⁴⁶⁷ A inexistência de um organismo Sociolaboral (OSL) para tratar das questões sociais (circunstância que se manteve até o mês de dezembro de 1991)⁴⁶⁸ revelava a falta de interesse dos governos dos Estados-partes, para viabilizar o livre trânsito da força de trabalho no interior do bloco.

As principais organizações sindicais, através da CCSCS, encaminharam aos Ministros do Trabalho dos quatro países, reunidos em Foz de Iguaçu em dezembro de 1991, proposta de criação de uma instância tripartite, no âmbito do MERCOSUL, encarregada de elaborar a legislação social do bloco. Os Ministros acolheram a proposta e a encaminharam ao Conselho do Mercado Comum, reunido naquela ocasião, que criou o Subgrupo de Trabalho 11 de Relações Trabalhistas⁴⁶⁹ (SGT 11), cuja primeira reunião ocorreu em maio de 1992. Naquele mesmo ano, o GMC alterou sua denominação para SGT 11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.⁴⁷⁰ A existência do SGT 11 levou a CCSCS a aprofundar as discussões sobre as implicações do processo de integração regional no mundo do trabalho.

O Subgrupo 11 teve a sua atuação dificultada pela desconfiança de algumas organizações de trabalhadores sobre os reais propósitos da criação do Mercado Comum. Igualmente, as discordâncias dos representantes dos Estados-partes, dos empresários e dos movimentos sociais sobre os objetivos do Subgrupo, atrasaram, mais de um ano, as discussões sobre as Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social no MERCOSUL.

⁴⁶⁶ Participou, da reunião dos Ministros do Trabalho dos quatro países do Mercosud, um representante da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Os representantes dos governos aprovaram a proposta apresentada pela OIT de realização de um levantamento das diferentes legislações nacionais mediante o preenchimento de um questionário padrão.

⁴⁶⁷ Disponível em:

<http://www.ccscs.org/html_publicaciones_y_documentos/docs_serie_mercosur/pyd_docs_mercosur_doc3.htm> . Acesso em: 20 fev. 2004.

⁴⁶⁸ MERCOSUR /GMC/ RES N° 11 1991 (I), o Grupo do Mercado Comum Resolve: **Artigo 1°** - Crear el Subgrupo de trabajo N° 11 - Asuntos Laborales -, que tendrá como función el análisis de los asuntos laborales.

⁴⁶⁹ Em dezembro de 1991, a Coordenadora realizou um encontro em Foz de Iguaçu, onde aprovou um documento tornando públicas suas primeiras considerações sobre o processo de integração e reivindicando a constituição de um Subgrupo de Emprego e Relações Trabalhistas.

⁴⁷⁰ Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/1991(I), criou o Subgrupo de Trabalho N° 11 - Assuntos Trabalhistas- no ano seguinte a Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N° 11/1992, modificou o nome do Subgrupo de Trabalho N° 11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

A tardia criação do Subgrupo 11 exigiu um grande esforço de seus membros para superar o atraso em relação ao estágio em que se encontravam os demais subgrupos na discussão das legislações reguladoras do funcionamento do mercado comum. Esses subgrupos, de caráter intergovernamental, criados pelo Tratado de Assunção, que haviam avançado na construção de consensos, revelaram grandes divergências quando foram iniciadas as discussões sobre a regulamentação do livre trânsito da força de trabalho. Tal situação refletiu-se na grande quantidade de propostas acordadas nos Subgrupos, e transformadas em Resoluções pelo GMC. Durante o período de 1992 a 1994, conforme o gráfico abaixo, o Grupo Mercado Comum aprovou 291 Resoluções apresentadas pelos Subgrupos; porém, nenhuma delas era originária do Subgrupo de Trabalho 11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

RESOLUCIONES ADOPTADAS POR EL GMC												
1992-1994 PROVENIENTES DE PROPUESTAS DE SGT⁴⁷¹												
		SGT										
Año	Total	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	67	1	4	28	4	0	2	2	8	0	2	0
1993	93	1	6	50	1	0	0	3	11	2	0	0
1994	131	2	21	77		1	0	1	17	0	0	0
Total	291	4	31	155	5	1	2	6	36	2	2	0

Fonte: ROBLES, Alberto. José. Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosud. Instituto del Mundo del Trabajo, Revista Pistas nº 8, Diciembre 2002.

A primeira proposta de Carta Social⁴⁷² feita pela CCSCS, em 1993, enfatizava a importância de elaborar uma definição da questão social no âmbito do bloco. Entregue na reunião do Conselho Mercado Comum (CMC) de 28 de dezembro de 1993, a proposta ressaltava que as áreas sociais e culturais deveriam merecer igual atenção que as demais; ao mesmo tempo, destacava que os Presidentes deveriam encarar a integração “como instrumento que aumente la capacidad de respuestas autónomas a las necesidades de la región a través del establecimiento de relaciones más justas y equitativas”.⁴⁷³ A Carta alertava que a

⁴⁷¹ ROBLES, Alberto. José. Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosud. Instituto del Mundo del Trabajo, Revista Pistas nº 8, Diciembre 2002.

⁴⁷² Ver a íntegra da Carta das Centrais Sindicais do Cone Sul. Disponível em: <http://www.ccses.org/html_publicaciones_y_documentos/cartas_presidentes/pyd_cartas_presidentes_122003.htm>. Acesso em: 20 jan. 2004.

⁴⁷³ Carta das Centrais Sindicais do Cone Sul. Ibidem.

integração deveria proporcionar a melhoria das condições de vida da população, o fortalecimento da democracia e a promoção da autodeterminação dos países do MERCOSUL. Além disso, afirmava que “el logro de esos objetivos exige la implementación de políticas nacionales que proporcionen la definición de políticas de promoción productiva y social, las que requieren una intervención destacada y permanente de los Estados”.⁴⁷⁴ O documento reafirmava, também, a relevância do papel do Estado na economia e sustentava que o MERCOSUL deveria estimular a emergência de uma consciência comunitária.

4.2 – A primeira proposição de uma Carta Social dos trabalhadores

O Subgrupo 11 criou as condições institucionais para que fossem iniciadas as negociações tripartites sobre as Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Os representantes dos Governos e dos empresários, desde o início, esforçaram-se em restringir o trabalho desse Subgrupo à mera elaboração de estudos comparativos entre as legislações nacionais, os custos da força de trabalho e os Convênios da OIT dos quais os países do bloco fossem signatários.

O Encontro de Cúpula de Las Lenhas do Conselho Mercado Comum, reunido em 26 e 27 de junho de 1992, aprovou as diretrizes norteadoras da discussão a ser desenvolvida sobre o MERCOSUL. O movimento sindical elaborou a primeira Proposta de Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL, apresentada aos Presidentes, em dezembro de 1993, assinada pelas centrais sindicais dos países do MERCOSUL, integrantes da Coordenadoria. Dos 80 Artigos que a compunham, 52 relacionavam-se com o livre trânsito da força de trabalho no âmbito do bloco; e 28, com sua aplicação, ao controle e ao adequado cumprimento.

As Centrais Sindicais⁴⁷⁵ consideravam que o Mercado Comum deveria estabelecer novas conquistas sociais, a serem garantidas por uma legislação comum; tais conquistas deveriam incorporar os avanços obtidos pelos trabalhadores em seus respectivos países, bem como garantir uma integração ativa dos trabalhadores no processo de construção do Mercado Comum. Essa proposta de Carta dos Direitos Fundamentais da CCSCS, com poder

⁴⁷⁴ Ibidem.

⁴⁷⁵ Assinaram essa Carta: Confederação Geral do Trabalho (CGT) da Argentina; Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil; Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) do Brasil; Força Sindical (FS) do Brasil; Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Paraguai; e Plenário Intersindical de Trabalhadores (PIT/CNT) do Uruguai.

vinculante, subvertia a lógica da constituição do MERCOSUL social, ao propor que, após a sua aprovação, ela fosse referendada, num prazo de três meses, pelos Estados-Membros. Depois disso, ela seria adotada por todos os países.

No seu Preâmbulo, a Carta afirmava que “a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais [Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai] através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.⁴⁷⁶ Explicitamente, ela declarava que as Convenções e Recomendações da Organização Mundial do Trabalho eram sua fonte de inspiração, uma vez que estabeleciam os “direitos essenciais dos trabalhadores”. Além disso, ela “reconhecia e incorporava” pactos e protocolos integrados ao “patrimônio jurídico da humanidade”, que balizavam os direitos sociais, civis, políticos e humanos.⁴⁷⁷

A Carta afirmava que os países do MERCOSUL deveriam zelar pelo respeito aos “princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito dos direitos civis e políticos do homem”.⁴⁷⁸

Ao mesmo tempo, nela ficava estabelecido que a “construção” do MERCOSUL social exigia uma legislação mediante a qual:

Os Estados-Partes reconhecem a todos os trabalhadores e a todas as pessoas da região do Mercado Comum do Sul os direitos sociais enunciados a seguir; sem prejuízos de outros que a prática nacional ou internacional dos Países Membros tenha instaurado ou venha a instaurar e dos que são inerentes à pessoa humana ou derivem do princípio de justiça social.⁴⁷⁹

No Preâmbulo da Carta constavam todos os princípios sociais e políticos consagrados nas Convenções e Declarações da ONU, OIT, Conselho da Europa, etc. adotados, em outros países, para regulamentar o livre trânsito da força de trabalho. Essa preocupação comum dos

⁴⁷⁶ A Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul, Caderno Sindical sobre o Mercosul. Publicação da Central Única dos Trabalhadores e da Escola Sul, Florianópolis, 1996, p. 92.

⁴⁷⁷ A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948); a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948); a Carta da Organização dos Estados Americanos-OEA (1948); a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988). Ibidem.

⁴⁷⁸ Ibidem, p. 92.

⁴⁷⁹ Ibidem, p. 93.

sindicatos tinha o propósito de consagrar, em todas as Cartas Sociais, os direitos julgados essenciais pelos trabalhadores.

No Art. 1º, a Carta dos Trabalhadores estabelecia que “todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a que o processo de integração redunde na melhoria de suas condições de vida”. Para viabilizar esse objetivo, os Estados-Partes comprometer-se-iam a não restringir suas ações, unicamente, ao campo econômico da integração; eles deveriam empenhar-se, simultaneamente, em constituir uma “comunidade jurídica, política, humana, laboral, social e cultural, inspirada nos imperativos da solidariedade e da cooperação regional”.⁴⁸⁰ Ela considerava que a integração regional devia fazer parte do esforço das sociedades e dos Governos do MERCOSUL, para criar melhores condições de trabalho e de vida para suas populações.

Nela estavam previstas, também, as garantias à participação efetiva das organizações de trabalhadores e empregadores “em todas as instâncias de planejamento, gestão, execução e controle do processo de integração, estruturados em conformidade com o previsto no Artigo 18 do Tratado de Assunção”.

O Art. 5º reafirmava o comprometimento dos Estados-partes em desenvolver “políticas de integração que tendam a uma harmonização com o melhor nível dos direitos trabalhistas e de seguridade social vigentes nos países da região e manutenção de um mínimo inderrogável de proteção Sociolaboral”.⁴⁸¹ O parâmetro estabelecido nesse Art. de adotar com referencia, na elaboração da legislação social, o melhor nível da legislação existente nos Países-partes vai balizar a ação dos representantes sindicais.

Quanto à livre circulação afirmava-se “que todos os trabalhadores, qualquer que seja seu país de origem, terão, em qualquer situação, a igualdade de trato, de direitos e de condições de trabalho reconhecidos aos trabalhadores”,⁴⁸² e no Art. 7º enumeravam-se as medidas a serem adotadas para superar os obstáculos constantes nas legislações nacionais, que impedissem a livre circulação de trabalhadores.⁴⁸³ Segundo a Carta, autoridades do

⁴⁸⁰ Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul. *Ibidem*, p. 93.

⁴⁸¹ *Ibidem*, loc. cit..

⁴⁸² *Ibidem*, loc. cit..

⁴⁸³ “a) a derrogação das normas que estabelecem limitações e proibições aos trabalhadores provenientes dos países signatários desta Carta em qualquer dos Estados-Parte; b) a harmonização das condições de residência em

MERCOSUL e os Governos eram os responsáveis pela adoção das medidas necessárias para garantir a participação dos trabalhadores nas atividades da instituição.

Aos trabalhadores, a Carta assegurava a melhoria das condições de vida. Nela, reconhecia-se o direito de todos os trabalhadores a condições dignas de vida, intimidade, liberdade de consciência e uma alimentação sadia, que propiciasse o desenvolvimento, em grau máximo, das suas capacidades físicas, emocionais e intelectuais, cabendo aos Estados o dever de garantir tais direitos.

O direito à moradia era reconhecido como inerente à condição humana, devendo ser assegurado pelos Estados-partes, mediante a adoção de políticas sociais de fomento, de locação e de crédito. O direito à educação pública e obrigatória, fundamental para a formação de uma consciência crítica, era considerado essencial para estimular a capacidade criadora da pessoa e a aquisição dos conhecimentos necessários à incorporação das novas tecnologias.

Da mesma forma, eram declarados fundamentais os direitos à saúde, cabendo aos Estados a competência exclusiva pela condução e o planejamento do sistema; pela preservação de um meio ambiente saudável; o acesso à cultura e a proteção à infância e aos deficientes.

No desenvolvimento social; cabia ao Estado um papel estratégico na regulação das relações de trabalho e na elaboração e aplicação de políticas de incentivo ao bem-estar da população. No Art. 21º, garantia-se o direito ao trabalho e atribuía-se, aos Estados-partes, o estabelecimento de uma política econômica que assegurasse os empregos. Os Estados-membros eram responsáveis pela adoção de medidas que neutralizassem os efeitos da reconversão tecnológica e das reestruturações produtivas e expandissem os serviços de reintegração dos desempregados.

todos os Estados-Parte; c) a eliminação dos obstáculos que resultem do não reconhecimento de títulos ou qualificações profissionais equivalentes; d) a melhoria das condições de vida e trabalho dos trabalhadores fronteiriços; e) a harmonização dos sistemas de seguridade social dos Estados-Parte na base dos princípios de igualdade de trato entre nacionais e estrangeiros, de preservação dos direitos adquiridos ou em vias de aquisição, de coordenação administrativa, de totalização de períodos computados de filiação e cotização, e de exportação e rateio das prestações.” A Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul, Caderno Sindical sobre o Mercosul, Publicação da Central Única dos trabalhadores e da Escola Sul, Florianópolis, 1996, p. 94.

No Art 23, foi definida uma série de disposições a serem aplicadas pelos Estados, como forma de dar sustentabilidade às propostas de integração dos trabalhadores aos mercados de trabalho e de consumo. Os Artigos subsequentes relacionavam uma série de direitos, tais como a igualdade de tratamento para homens e mulheres, implicando não somente a declaração solene da remuneração e do tratamento igual para trabalho igual, mas, também, a criação das condições institucionais para que o respeito a esse direito pudesse assegurar o fim da discriminação de gênero. Há que se destacar que o direito à não-discriminação foi permanentemente aperfeiçoado pelas legislações tanto nacionais, quanto dos blocos econômicos; entretanto, a existência dessa proibição não se tem mostrado eficaz para assegurar o seu cumprimento.

O Art. 26º afirmava as questões relativas à proteção dos trabalhadores no local de trabalho; o documento previa, também, garantia de estabilidade no emprego, precisando as atribuições dos Estados nacionais para pôr em prática essa decisão. Em decorrência, a Carta fixava que poderia haver demissões somente quando fossem motivadas pelo comportamento e pelo desempenho do trabalhador, ou em função das necessidades de funcionamento da própria empresa. A Carta estendia tais garantias de proteção aos trabalhadores autônomos, aos contratados por tempo determinado, aos trabalhadores não-assalariados e aos que estavam vinculados à economia informal. Caberia, aos Estados nacionais, assegurarem as condições dignas de trabalho, que deveriam preservar a saúde, a integridade física e a dignidade do trabalhador. A Carta estabelecia, também, o direito de todos os trabalhadores a uma remuneração justa;⁴⁸⁴ assegurava, igualmente, o direito à orientação e à formação profissional, e à proteção do trabalho do menor.

A Seção IV apresentava os direitos coletivos, detalhando as condições de sua aplicabilidade. A proposição assegurava alguns direitos relativos à proteção da família e à liberdade sindical. Quanto a esta última, a Carta definiu o princípio da livre associação, a garantia de que as filiações sindicais não estivessem sujeitas a nenhum tipo de intimidação ou represália, e o direito à representação e intervenção sindical por local de trabalho. Ficava

⁴⁸⁴ “a) a atualização periódica da remuneração do trabalho; b) o princípio de igualdade de remuneração por um trabalho de igual valor; c) a disponibilidade direta do salário pelo trabalhador, através de pagamento direto, em moeda, e em prazos curtos; d) a preservação da integridade e irredutibilidade do salário, com a inclusão de todas as parcelas que inteiram a remuneração habitual e permanente do trabalhador, de conformidade com cada legislação, a doutrina e a jurisprudência nacionais.” In: A Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul, Caderno Sindical sobre o Mercosul, Publicação da Central Única dos trabalhadores e da Escola Sul, Florianópolis, 1996, op. cit.

assegurado que a negociação coletiva de trabalho realizar-se-ia nos âmbitos nacional, regional ou internacional; e a aplicação desse direito referia-se tanto ao setor privado quanto ao setor público da economia. O direito de greve também era assegurado, juntamente com o direito de obter informações sobre questões pertinentes ao emprego, à produção, à formação profissional e às decisões da empresa sobre alterações em sua composição societária.

A Seção V da Carta enfocava as questões pertinentes à seguridade social, tornando precisa a sua natureza pública e, em decorrência, afirmando a responsabilidade dos Estados-partes pela cobertura dos contingenciamentos físicos, econômicos e sociais de todas as pessoas. Nessa Seção, estava prevista uma gestão da seguridade social administrada com a participação dos interessados ou das suas organizações representativas. Ficou, ainda, estabelecida a necessidade de serem feitos reajustes periódicos, como forma de manter o poder aquisitivo dos pensionistas.

A preocupação primeira dos signatários dessa Carta focalizou-se na explicitação das responsabilidades dos Estados-membros, no que diz respeito à organização de um sistema de proteção que assegurasse um patamar mínimo consubstanciado; num serviço de saúde; num sistema de aposentadoria e pensões; num sistema de proteção aos riscos profissionais; e, também, em mecanismos de proteção contra o desemprego.

Após a definição da legislação social para a integração dos trabalhadores no MERCOSUL, o foco da atenção do documento, a partir do Art. 53, voltou-se para a explicitação dos mecanismos de aplicabilidade e de controle do seu respectivo cumprimento. Nesse sentido, o Art. 54 frisava que, para a interpretação da Carta, adotar-se-ia o pressuposto da interdependência dos Tratados além do princípio segundo o qual “a própria Carta em sua integralidade, incluindo seu Preâmbulo, constitui um instrumento para interpretar qualquer de suas partes”.⁴⁸⁵

Após definir os seus beneficiários, no Art. 55º, no artigo seguinte a Carta precisava que o Protocolo deveria entrar em vigor três meses após o depósito do instrumento de ratificação, a ser feito por cada um dos países-membros. Porém, o texto fazia uma ressalva: “transcorrido esse prazo. os preceitos da Carta que reconhecem direitos às pessoas e

⁴⁸⁵ A Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul. *Caderno Sindical sobre o Mercosul*, Publicação da Central Única dos trabalhadores e da Escola Sul, Florianópolis, 1996, op. cit.

obrigações aos signatários serão exigíveis ante os tribunais nacionais, ainda que não tenham sido objeto de regulamentação”.⁴⁸⁶

Na carta estabelecia-se que “o desenvolvimento do conteúdo desta Carta se realizará mediante normas comunitárias, ou nacionais, de ordem tanto heterônoma como autônoma. Serão competentes na aplicação da Carta, à escolha do trabalhador, os tribunais nacionais de seu domicílio, ou os do lugar da prestação do trabalho”; os Estados-partes obrigar-se-iam a adotar todas as medidas de caráter interno “assim como as que possam originar-se da cooperação internacional para dar vigência efetiva às disposições que não tenham natureza autoexecutória”.⁴⁸⁷

A aplicação dessa decisão obrigava os Estados-membros a incorporarem, nas suas respectivas legislações, as Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho.

Para o controle do cumprimento da Carta era proposta uma Comissão dos Direitos Sociais tripartite (composta pelos representantes dos Estados-partes, dos empresários e dos trabalhadores), indicada pelas partes e designada pelo CMC. Essa Comissão teria como atribuições: zelar pelo cumprimento da Carta; elaborar as diretrizes para seu conhecimento e garantir sua aplicabilidade; e propor, ao CMC, sanções para aqueles Estados-partes que não cumprissem as Resoluções da Comissão ou as medidas propostas pelo Comitê de Especialistas. Esse Comitê, órgão assessor técnico da Comissão, seria composto por 5 pessoas, indicadas mediante os mesmos procedimentos e critérios adotados na escolha da Comissão. Nesse Comitê, os representantes dos empresários e dos trabalhadores deveriam ser dotados “de elevado prestígio, autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos e sociais”; ainda, eles deveriam “atuar com total independência dos governos e das organizações profissionais”.⁴⁸⁸

Os Estados que integravam o bloco deveriam encaminhar relatórios anuais, contendo informações sobre as medidas tomadas por eles, para assegurar “a vigência e o cumprimento dos direitos consagrados nesta Carta e das diretrizes emanadas da Comissão de Direitos Sociais do MERCOSUL”.⁴⁸⁹ A respectiva análise de tais relatórios ficaria a cargo do Comitê

⁴⁸⁶ Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul. *Ibidem*, p. 100.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, loc. cit.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, loc. cit.

⁴⁸⁹ Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul. *Ibidem*, p. 102.

de Especialistas, a qual avaliaria o conteúdo e, caso considerasse necessário, formularia as recomendações pertinentes. Esse Comitê poderia, também, “solicitar aos Estados-Partes, relatórios sobre um ponto determinado relacionado ao cumprimento da Carta ou das diretivas emanadas da Comissão ou do Conselho do MERCOSUL”.⁴⁹⁰ Os Estados-partes deveriam entregar, previamente, uma cópia desses relatórios às entidades representativas, na Comissão, dos trabalhadores e dos empresários, a quem era dado o direito de manifestar-se a respeito do teor dos mesmos. Além disso, caso fosse considerado necessário, poderia ser elaborada uma análise diferente sobre as implicações da aplicação da Carta nos seus respectivos países.

No Art. 74, a Carta assegurava aos representantes dos Estados-partes, dos empresários e dos trabalhadores, o direito de apresentarem reclamações ao Comitê de Especialistas, “contra qualquer dos Estados-Partes que, a seu juízo, [havia] descumprido a Carta ou violado direitos ou liberdades fundamentais”.⁴⁹¹ Caberia ao Comitê de Especialistas tornar públicas as suas posições e recomendações acerca das reclamações apresentadas contra um dos Estados. No caso de persistir o ato de violação, após a recomendação apresentada pelo Comitê ao Estado-parte acusado de violar a Carta, uma liberdade ou um direito fundamental, o Comitê notificaria a Comissão dos Direitos Sociais do MERCOSUL. A partir daí, competiria, aos Estados-partes, estabelecer as sanções, respaldados no Art. 7º da Carta, o qual legislava sobre dumping social.

A Carta previa uma única disposição transitória que, apoiada no Art. 18 do Tratado de Assunção, atribuía ao Conselho Mercado Comum a regulamentação da criação e do “funcionamento de um Tribunal Regional para garantir as aplicações dos direitos e garantias estabelecidos pela presente Carta”.⁴⁹²

As discussões sobre a Carta Social do MERCOSUL não prosperaram no Subgrupo 11; e a proposta formulada pelos representantes dos trabalhadores não recebeu apoio nem dos representantes dos Estados Membros, nem dos empresários. A legislação social no MERCOSUL não avançou e não pôde “se desenvolver plenamente apesar da existência de documentos e contribuições como o apresentado por nossas Centrais”.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Idem, loc. cit..

⁴⁹¹ Idem, loc. cit.

⁴⁹² Idem, p. 103.

⁴⁹³ Disponível em: <http://www.ccses.org/html_todo_sobre_ccses/ccses_historia.htm>. Acesso em: 07 jul. 2004.

4.3 – O Protocolo de Ouro Preto e a criação das instâncias sociais do MERCOSUL

O Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, estabeleceu a estrutura institucional permanente do MERCOSUL, composta de instâncias decisórias e não-decisórias (ou consultivas). As instâncias de decisão eram: o Conselho Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). As duas primeiras foram criadas, em 1991, pelo Tratado de Assunção; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL foi integrada, na estrutura orgânica decisória do Mercado Comum, a partir do Protocolo de Ouro Preto.

Os Órgãos não-decisórios do MERCOSUL, previstos no Artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, foram: a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM). O Protocolo precisou, também, as atribuições dos organismos decisórios e não decisórios do MERCOSUL e o sistema de procedimentos de Solução de Controvérsias estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

O Protocolo de Ouro Preto definiu que competia ao plenário do Foro Consultivo Econômico e Social a atribuição de precisar o seu funcionamento, a sua constituição, as suas competências.⁴⁹⁴

4.4 – A fundação do Fórum Consultivo Econômico e Social

A questão social não avançara durante o período de transição (1991 a 1994), e o déficit social passou a exigir a criação de um organismo que tratasse da questão social, integrando-a na nova arquitetura institucional do MERCOSUL. Com este objetivo foi criado o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), um órgão representativo dos setores econômicos e

⁴⁹⁴“Si bien los artículos del Protocolo de Ouro Preto son escuetos sobre la conformación del Foro Consultivo Económico y Social, su constitución, la posibilidad de ampliar los sectores que participan en el mismo ya sea activamente, como observadores o en comisiones específicas, su ámbito de competencia según quedó precisado en el Reglamento interno y su propio funcionamiento, dejaron abierta la puerta en una perspectiva de construcción de la participación de los actores.”Sela, “La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR” Noviembre 2000. Disponível em: <http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs/spreasialcdi2-2000-3.htm>. Acesso em: 17 jun. 2003.

sociais, composto de representantes dos trabalhadores, empresários e Estados-parte. O CMC definiu, também, que o Fórum seria um órgão consultivo, e suas recomendações poderiam ser apenas regulamentadas no interior do Grupo do Mercado Comum.⁴⁹⁵

Após intensas discussões e negociações entre trabalhadores e empresários, chegou-se a um consenso sobre o funcionamento do Foro, cujo Regimento Interno foi aprovado, em 1996, pelo GMC. Nele, estabeleciam-se as suas principais atribuições: elaborar recomendações, por iniciativa própria ou por meio de consultas do GMC ou dos demais órgãos do Mercado Comum; cooperar com a criação de uma estrutura que promovesse o desenvolvimento econômico e social do Mercado Comum e reunir elementos que lhe permitissem realizar análises das consequências econômicas e sociais “das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja a nível setorial, nacional, regional ou internacional”.⁴⁹⁶

A principal responsabilidade do Fórum era criar as condições políticas e sociais que possibilitassem a regulamentação da questão social para dar maior visibilidade e legitimidade ao MERCOSUL. O Regimento Interno atribuía, ao Fórum o papel de “contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no MERCOSUL e difundindo sua dimensão econômica e social”.⁴⁹⁷

A estrutura organizativa do Fórum, em consonância com o seu Regimento Interno, funcionava diferentemente das demais instâncias do MERCOSUL, em decorrência da sua composição e da natureza da suas atribuições.⁴⁹⁸ O Art. 3º do Regimento Interno estabelecia que o FCES seria “composto pelas respectivas Seções Nacionais de cada Estado Parte do MERCOSUL, em concordância com o artigo 28 do Protocolo de Ouro Preto”. Esse último definia que o Foro era um órgão paritário de representação dos setores econômicos e sociais.

O FCES do MERCOSUL estruturava-se a partir de suas respectivas Seções Nacionais, as quais gozavam de autonomia para estabelecer a composição do seu plenário, levando em

⁴⁹⁵ Artigos 28, 29 e 30 do Protocolo de Ouro Preto.

⁴⁹⁶ Art. 2º, Inciso III, do Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul, aprovado em Buenos Aires, em 20 de Junho de 1996. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/ata01.htm>> . Acesso em: 09 jul. 2004.

⁴⁹⁷ Idem. Art. 2º, Inciso VII.

⁴⁹⁸ Com uma composição paritária, o FCES era uma instância consultiva que deveria tratar da regulamentação da questão social marcada pelo conflito de interesses.

consideração as singularidades organizativas de cada País-membro, sem deixar de preservar os critérios de paridade e de representatividade definidos no Protocolo de Ouro Preto e no Regimento Interno do FCES do MERCOSUL. As Seções Nacionais do FCES escolhiam as entidades dos setores econômicos e sociais, que indicariam os 9 delegados titulares e de seus respectivos alternos para integrarem o seu Plenário.

A estrutura institucional do FCES era composta pelo Plenário, detentor da prerrogativa, prevista regimentalmente, de constituir órgãos de assessoramento. O regimento interno definia, no Art. 5º, que o Plenário seria “o órgão superior do FCES, ao qual compete a tomada das decisões necessárias para assegurar o perfeito cumprimento do estipulado no Protocolo de Ouro Preto e neste Regimento”. Ele era formado pelas representações paritárias das organizações dos trabalhadores e dos empresários de cada Estado-partes.

O Plenário do Fórum deveria manifestar-se, por meio de Recomendações, sobre as consultas feitas tanto pelo Grupo Mercado Comum, quanto pelos demais órgãos do MERCOSUL, bem como incorporar, na sua pauta de discussão, temas propostos por seus membros. Nesse último caso, os temas deveriam ser propostos por uma Seção Nacional ou obter a adesão mínima de 15 Delegados do Fórum ao requerimento de discussão. O Fórum, órgão de assessoramento do GMC e das demais instâncias do MERCOSUL, tinha sua atuação explícita no Art. 8º, Inciso III, do Regimento que estabelecia ser da competência do Plenário do Fórum a decisão “sobre a realização de investigações, estudos, consultas e seminários, bem como sobre o convite a outros órgãos do MERCOSUL, organismos internacionais, autoridades e expertos para participar de suas reuniões”.⁴⁹⁹ O Plenário, instância máxima do Fórum, reunir-se-ia, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, mediante convocação da seção nacional coordenadora ou por solicitação de duas seções nacionais. O Fórum poderia ser chamado a se reunir, ainda, por meio de um requerimento subscrito, no mínimo, por 18 delegados do seu respectivo Plenário.

O Regimento definia que o Plenário aprovaria Recomendações e deliberaria somente por consenso dos delegados das seções nacionais do MERCOSUL, porém no caso em que os delegados do Plenário não chegassem a uma decisão de consenso, relativas às consultas feitas

⁴⁹⁹ Art. 8º, Inciso III, do Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul, aprovado em Buenos Aires, em 20 de Junho de 1996. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actameracosul/espanhol/ata01.htm>> . Acesso em: 09 jul. 2004.

pelo GMC ou outro órgão do MERCOSUL, todas as posições assumidas na votação seriam remetidas para o órgão autor da consulta. No Regimento, estabelecia-se, todavia, que “quando o Plenário do Foro atuar por iniciativa própria, só se manifestará quando houver consenso”.⁵⁰⁰

O FCES poderia “comunicar-se diretamente com instituições nacionais ou internacionais de qualquer natureza”, com o objetivo de celebrar “convênios de assistência ou de cooperação com as instituições referidas no artigo anterior”, bem como “participar em organizações internacionais que agrupem instituições representativas de interesses econômicos e sociais”.⁵⁰¹

Essa instância de representação dos trabalhadores e empresários, entretanto, não dispunha do poder de influenciar as decisões referentes à questão social. O Fórum Consultivo Econômico e Social tinha apenas uma função consultiva num MERCOSUL com um projeto inconcluso.

4.5 – A ausência de poder do Fórum Consultivo Econômico e Social

As centrais sindicais do Cone Sul, juntamente com outras entidades democráticas da sociedade civil, dos quatro países, cedo compreenderam que somente a mobilização dos trabalhadores seria capaz de levar os representantes dos Estados nacionais a incorporarem a discussão da questão social na constituição do MERCOSUL. O Fórum Consultivo Econômico e Social, primeiro organismo permanente do MERCOSUL, sendo integrado por representantes dos trabalhadores e empresários não modificou as relações entre os atores sociais envolvidos. A discussão da questão social não teve avanços significativos, e a atuação do Fórum foi a de um simples ator coadjuvante da integração.

El FCES recién comienza a funcionar, sin perjuicio de lo cual su carácter meramente consultivo y los antecedentes prácticos europeos hacen temer que, por sí solo, este órgano resulte insuficiente para garantizar la construcción de un sólido espacio social del Mercosur, y para asegurar una efectiva participación social en la

⁵⁰⁰ O Parágrafo Único do Art. 16 é decisivo para a compreensão dos fundamentos de cunho ideológico, que orientam a questão social no Mercosul. As decisões do Fórum, conforme já foi explicitado, eram tomadas pelo consenso da totalidade dos delegados do Plenário. Entretanto, o parágrafo em questão cria impedimentos legais, que impossibilitam a cristalização de um processo de decisão na instância de um Plenário marcado por divergências de opinião.

⁵⁰¹ Artigos 20, 21 e 22 do Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico Social do Mercosul. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/ata01.htm>> Acesso em: 08 jul. 2004.

integración. En otras palabras, el reconocimiento de la ciudadanía laboral en el Mercosur no estará asegurada con la sola existencia del FCES.⁵⁰²

O Protocolo de Ouro Preto havia-lhe dado, como função, produzir e encaminhar, ao GMC, Recomendações sobre a questão social e analisar consultas relativas a temas sociais apresentadas pelos demais órgãos do MERCOSUL. Tais restrições à sua atuação revelavam sua subordinação aos demais órgãos do MERCOSUL, sendo que seu Regimento Interno proibia sua manifestação em temas pautados pelo Fórum, mas que não contassem com o consenso de seus membros.

A função meramente consultiva atribuída ao FCES, característica comum a esses organismos nos diferentes blocos econômicos, denota a decisão dos Estados-membros de não incorporarem representantes da sociedade civil às negociações do Mercado Comum. Os limites impostos à *gouvernance* traduziram-se na inoperância do FCES: “los órganos ejecutivos del Mercosur no parecen haber prestado demasiada atención al Foro. Hasta ahora, en un solo caso los órganos ejecutivos del Mercosur consultaron al FCES. Con esa única excepción, sus recomendaciones han sido dictadas de oficio.”⁵⁰³ As Recomendações, aprovadas por consenso no FCES, não eram levadas em consideração pelos organismos decisórios do MERCOSUL CMC, GMC e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), esta criada em 1994, pelo Protocolo de Ouro Preto. As Recomendações apresentadas pelo Fórum não interferiam na dinâmica de constituição do Mercado Comum, pois os temas pautados por seus delegados não se constituíam em prioridades dos organismos decisórios do MERCOSUL.

A fragilidade da estrutura institucional do MERCOSUL, evidenciada no seu corpo reduzido de funcionários e na insignificância do seu orçamento,⁵⁰⁴ era ainda mais aguda, no Fórum Consultivo Econômico e Social, que não dispunha de recursos humanos, nem

⁵⁰² URIARTE, Oscar Ermida. Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR. Disponível em: <http://www.redsegsoc.org.uy/4_Ermida.htm> . Acesso em: 15 ago. 2004.

⁵⁰³ Disponível em: <www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/ermida/ciud_lab/ii.htm> . Acesso em: 15 ago. 2004.

⁵⁰⁴ A Secretaria Administrativa do Mercosul, única Instância com sede fixa e estrutura permanente do Mercosul, obteve o orçamento de 980.887 dólares americanos para o exercício de 1998. In: MERCOSUL/GMC/RES N. 19/98. No ano de 2003, a Resolução N° 01/03 do Grupo Mercado Comum sobre a Estrutura e funcionamento da Secretaria do Mercosul definiu: “As seguintes remunerações serão estabelecidas nos contratos a serem assinados com os funcionários da Secretaria a partir de 30/4/2003: (a) Consultores Técnicos (4 cargos) – Salário US\$ 3000 Dólares americanos.(b) Técnicos (9 cargos) – Salário US\$ 1750 Dólares americanos.(c) Assessores Técnicos (9 cargos) – Salário US\$ 1050 Dólares americanos (d) Pessoal de Apoio (3 cargos) – Salário US\$ 600 Dólares americanos.” Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/res0103p.asp>> . Acesso em: 17 jun. 2004.

econômicos e materiais (ausência de um corpo de funcionários e de uma sede permanente) para realizar seus trabalhos e reuniões.⁵⁰⁵

As fragilidades congênitas do Fórum não explicam, por si só, a sua falta de poder de persuasão; apenas são reveladoras das diferenças irreconciliáveis existentes entre as propostas de projetos de integração defendidas pelos trabalhadores, empresários e Governo sobre o lugar da questão social na constituição do Mercado Comum. A incompatibilidade de interesses dos representantes sindicais e dos patronais abriu espaço para que os Estados assumissem a sua função de “árbitros” dos conflitos. As divergências entre os principais atores sociais manifestavam-se, inclusive, em relação aos ritmos e aos prazos da instituição do Mercado Comum. A Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul considerava que a Tarifa Externa Comum (TEC) deveria ser aplicada de forma gradual, a partir de critérios integrados a um projeto de desenvolvimento regional. Mas a dinâmica da integração obedeceu uma outra lógica, mais vinculada aos interesses empresariais, defendidos pelos membros dos Governos com a justificativa de garantir a livre concorrência.

O modelo organizacional do FCES previa a existência de representações nacionais com participação paritária. Sua atuação teve consequências distintas para os trabalhadores e para os empresários. Os FCES nacionais enfraqueciam a luta dos trabalhadores, pois reduziam as discussões ao âmbito nacional, que se limitavam a um ou outro setor da economia dos países. Tal fato levou a CCSCS a repensar as atividades desenvolvidas pelas Centrais Sindicais nos FCES nacionais.

A reunião prévia das Seções Nacionais enfraquecia a articulação das centrais sindicais, que muitas vezes compareciam às reuniões plenárias regionais comprometidas com consensos realizados com os empresários de seus países. Ou seja, o funcionamento do FCES como a soma de quatro Seções Nacionais fazia prevalecer a lógica nacional em detrimento de uma visão regional e comunitária.[...]. A CCSCS propôs uma alteração do funcionamento do FCES e vem conseguindo que este funcione muito mais a partir de setores (empresários, sindicatos e organizações sociais) que por Seções Nacionais.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ “En su sexta reunión plenaria, efectuada en Buenos Aires, a comienzos de mayo de 1998, el Foro decidió constituir un grupo que iniciara el análisis de su eventual reformulación. Es que el FCES es un órgano meramente consultivo y sin poder de decisión, pero además, carente -hasta ahora- de presupuesto y de un soporte administrativo. Esta circunstancia determina que le sea muy difícil dar seguimiento a sus acuerdos, entre una y otra reunión plenaria.”

⁵⁰⁶ MELLO VIANNA, Fátima. “Mercosul e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação”. In: <http://www.icd.org.uy/mercosur/forum/mello.html#_ftnref9>. A citação consta In: Portella, Maria Sílvia. “Movimento Sindical no Mercosul: Trajetória e Perspectivas de Ação”. In: O Sindicalismo na Europa, Mercosul e NAFTA, Lorenzetti, Jorge e Faccio, Odilon Luís (orgs.), Escola Sul/CUT e LTr, São Paulo, 2000.

Essa lógica de fragmentação do processo decisório favorecia os empresários, na medida em que ela resultava apenas em benefícios aos interesses empresariais nacionais que não incorporavam as reivindicações dos respectivos trabalhadores.

5 – A retomada da discussão de uma proposição de carta social

A proposta de Carta Social para o MERCOSUL, elaborada pelas Centrais Sindicais que compunham a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul, (apresentada, em 1993, no Subgrupo de Trabalho 11), definia uma série de direitos sociais.

Até meados da década de noventa, o principal argumento adotado pelos representantes dos governos e empresários, para justificar a ausência de uma legislação social, era a juventude do Mercado Comum. Paulatinamente, todavia, foram sendo superadas as resistências à criação de uma legislação relativa à livre circulação da força de trabalho.

A partir de janeiro de 1995, com o avanço do processo de constituição do MERCOSUL, o CMC teve que enfrentar o desafio de criar uma legislação que tratasse, mesmo que superficialmente, da regulamentação do livre trânsito de trabalhadores. Os representantes dos Governos estavam mais sensíveis à ideia de criação de uma Carta Social; os trabalhadores, por sua vez, haviam abandonado o seu projeto original, admitindo outros parâmetros para a elaboração da legislação social do MERCOSUL.

O estabelecimento de vínculos entre as Centrais Sindicais da América Latina (após o processo de redemocratização do continente) com organizações sindicais de outros continentes, em particular as europeias, desenhara uma linha divisória mais flexível na caracterização do chamado sindicalismo “reformista” e “revolucionário”. A conjuntura internacional marcada pelo avanço do neoliberalismo, pela mundialização da economia e pela

queda do muro de Berlim, por outro lado, produziu as condições que impulsionaram diferentes vertentes do movimento sindical (em maior ou menor grau) buscar novas formas de institucionalidade. O movimento sindical da região passou a se incorporar num movimento mais amplo de legitimação das instâncias dos Estados “redemocratizados”. O sindicalismo brasileiro, ao romper com a tutela do Ministério do Trabalho, havia adotado uma postura mais prepositiva e mais integrada no processo de decisões do Estado brasileiro.

A democratização de outros países da América Latina ampliou, também, a sua rearticulação regional e mundial, o que propiciou a troca de experiências sobre a dinâmica de integração entre o sindicalismo do MERCOSUL e o da União Europeia.

A primeira proposição do Subgrupo de Trabalho N. 11, de 1992, para harmonizar as legislações nacionais, foi a adoção, como referência, das Convenções da OIT das quais os quatro países eram signatários. Essa primeira proposta não avançou, pois não contou com o apoio dos Governos e dos empresários.

Na Conferência Internacional do Trabalho de 1998, a OIT estabeleceu novas exigências relativas às relações de trabalho. Nela aprovou-se um “programa mínimo”, o qual indicava que todos os Países-membros se comprometeriam a adotá-la. A OIT constatava que a interdependência econômica crescente entre os países sinalizava a atualidade de seus princípios e direitos fundamentais incorporados à sua constituição. A mundialização da economia confirmava a necessidade de “promover a sua aplicação universal”.⁵⁰⁷

Na Declaração resultante da Conferência de junho de 1998, afirmava-se que a OIT deveria: “mobilizar todos os seus meios de ação normativa” com ênfase na questão do emprego, nas condições de trabalho e na formação profissional, “a fim de que as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente, no quadro de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, com vistas a criar um desenvolvimento amplo e duradouro”.⁵⁰⁸ Ainda nesse documento, a OIT afirmava que era:

A organização internacional com mandato constitucional e a instituição competente para adotar as normas internacionais do trabalho e se ocupar delas, e que beneficia

⁵⁰⁷ Adotada na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Junho de 1998.

Disponível em: <http://www.dgct.mts.gov.pt/oit_declaracao.htm> . Acesso em: 14 ago. 2004.

⁵⁰⁸ *Ibidem*.

de um apoio e de um reconhecimento universais na promoção dos direitos fundamentais no trabalho, como expressão dos seus princípios constitucionais.⁵⁰⁹

A Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho da OIT, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho de 1998, relacionou as Convenções que poderiam orientar as negociações com vistas à elaboração de Cartas Sociais. As Convenções eram:

Convenção (nº 29) sobre o trabalho forçado, 1930; Convenção (nº 105) sobre a eliminação do trabalho forçado, 1957; Convenção (nº 87) sobre a liberdade sindical e a proteção do direito sindical, 1948; Convenção (nº 98) sobre o direito de organização e de negociação coletiva, 1949; Convenção (nº 100) sobre a igualdade de remuneração, 1951; Convenção (nº 111) sobre a discriminação (emprego e profissão) 1958; Convenção (nº 138) sobre a idade mínima, 1973; Convenção (nº 182) sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999.⁵¹⁰ (Esta última Convenção foi aprovada na 87ª Conferência da OIT, realizada em Genebra em 1999).

A Carta Sociolaboral do MERCOSUL, elaborada pela Comissão *Ad Hoc* da Dimensão Social, foi aprovada em dezembro de 1998, cinco meses após a realização da Conferência da OIT. Os princípios definidos na Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho da OIT foram integrados na Carta Sociolaboral. Eles também estão presentes na Carta dos Direitos Fundamentais da UE aprovada em 2001 em Nice.

Quando os Estados aprovaram a declaração da Conferência da OIT, assumiram “a obrigação de aplicar, promover e respeitar as convenções essenciais da OIT relativas aos direitos fundamentais no trabalho”.⁵¹¹

A posição da análise dos países-membros da OIT, na Conferência de 1998, permite concluir que ela visava integrar as entidades representativas da sociedade civil no processo de mundialização da economia. Ao definir o seu programa mínimo, as convenções da OIT estavam instrumentalizando os sindicatos, para que adotassem posturas mais propositivas face às transformações da economia. As novas formas de negociação pressupunham que os trabalhadores deveriam aceitar, a priori, participar dos processos de conformação dos blocos econômicos; significava abrir mão de conquistas históricas, pois eles exigiam a desregulamentação e a precarização das relações de trabalho.

⁵⁰⁹ Adotada na 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Junho de 1998.

Disponível em: <http://www.dgct.mts.gov.pt/oit_declaracao.htm>. Acesso em: 14 ago. 2004.

⁵¹⁰ Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/oit.htm>> . Acesso em: 14 abr. 2004.

⁵¹¹ *Ibidem*.

5.1 – O Subgrupo de Trabalho 10 de relação de trabalho, emprego e seguridade social e a elaboração da Carta Social do MERCOSUL

A integração na estrutura permanente do Mercado Comum do FCES, ocorrida em Ouro Preto, resultou da intenção de incorporar todos os atores e setores sociais que compunham o bloco. Em agosto de 1995, o Grupo Mercado Comum aprovou a Resolução 20/95, na qual afirmava a necessidade de estabelecer “no âmbito de sua estrutura órgãos com o propósito de elaborar recomendações para consolidar a União Aduaneira e avançar em direção ao Mercado comum”. Também foi criado o SGT 10 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Essa Resolução expressava a disposição das autoridades do MERCOSUL de dar continuidade às discussões sobre a regulamentação da questão social.

Na primeira reunião dos Coordenadores do SGT 10, ocorrida nos dias 24 e 25 de outubro de 1995,⁵¹² decidiu-se, por consenso, que as atividades do Subgrupo não se restringiriam à “investigação e à análise” de temas propostos pelo GMC. O SGT 10 concentrar-se-ia na formulação de propostas que possibilitassem, ao GMC, tomadas de decisões capazes de incorporar a dimensão social no processo de integração. A partir da Resolução 20/95,⁵¹³ coube aos membros do Subgrupo de Trabalho 10 definir os temas que integrariam a pauta de negociação e a definição do processo de aprofundamento das discussões. Essa sistemática deveria resultar na sugestão de medidas que levassem à harmonização das legislações nacionais relativas às relações de trabalho, custos laborais, seguridade social, higiene e segurança no trabalho, formação profissional, migrações trabalhistas e inspeção do trabalho.

⁵¹² As questões referentes às decisões dessa reunião constam: “Mercosur/SGT n. 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” / Acta N. 1/95. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵¹³ “A Resolução nº 20/95 instruiu os Subgrupos de Trabalho e as Reuniões Especializadas a elaborar propostas de pauta negociadora, indicando as tarefas prioritárias, definidas à luz das necessidades da presente etapa do processo de integração, prazo razoável para sua execução e meios necessários para sua realização.” Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/RES3895.asp>> . Acesso em: 03 jan. 2005.

O Conselho Mercado Comum aprovou, em dezembro de 1995, um Programa de Ação até o ano 2000,⁵¹⁴ no qual a regulamentação da questão social era formulada em termos excessivamente vagos:

Las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social. Teniendo en cuenta la dimensión social del MERCOSUR, deberán elaborarse propuestas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en la región.

A tales efectos, y sin perjuicio del permanente estudio de esta vasta materia y del análisis de otros asuntos, la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales. Asimismo se estimulará una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales, teniendo en cuenta, en lo pertinente, los compromisos internacionales asumidos por los Estados Partes.⁵¹⁵

Os temas definidos pelos Coordenadores do SGT 10 sobre a questão social são recorrentes; eles já integraram a pauta de discussão do SGT 11, mas não encontraram grande ressonância nas Instâncias decisórias do Mercado Comum. Sobre a retomada do processo de elaboração de uma legislação social, as partes afirmavam continuarem “dispostas a discutir a proposta de uma Carta Social do MERCOSUL”.⁵¹⁶ Essa “disposição” dos diferentes atores sociais, em discutir a questão social no SGT 10, surgia após a aprovação da estrutura permanente de funcionamento do Mercado Comum do Cone Sul, ocorrida em Ouro Preto.

A primeira reunião do Subgrupo de Trabalho 10 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social foi realizada entre os dias 9 e 10 de maio de 1996, em Buenos Aires, e teve como objetivo definir a sua pauta negociadora. Na Ata⁵¹⁷ desse encontro afirma-se que seus participantes deram encaminhamento às decisões acordadas pelos Coordenadores na reunião de Montevideú, mas “sem prejuízo que se agregassem outros temas propostos por alguma das delegações”.⁵¹⁸ Os integrantes da Reunião deram “cumprimento” à Resolução do GMC N. 38/95,⁵¹⁹ que definia a estrutura de funcionamento nos Subgrupos, estabelecia que deveria haver o menor número possível de Comissões Permanentes e a formação de Comissões *Ad*

⁵¹⁴ MERCOSUR /CMC/ DEC. n° 9/95 PROGRAMA DE ACCION DEL MERCOSUR HASTA EL AÑO 2000. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=421>>. Acesso em: 10 out. 2004.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ In: “Mercosur/SGT N. 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” / Acta n. 1/95. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵¹⁷ In: “Mercosur/ SGT N. 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” Acta n. 1/96. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

⁵¹⁹ “Al definir su estructura organizativa, los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas mantendrán en un mínimo el número de Comisiones Permanentes. Podrán convocar Comisiones Ad-Hoc según resulte necesario, para la consideración de temas específicos a las competencias del órgano respectivo, que hagan al mejor funcionamiento de la Unión Aduanera.” Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/RES3895.asp>>. Acesso em: 03 jan. 2005.

Hoc com o propósito de viabilizar o funcionamento da União Aduaneira. Nessa reunião foram criadas, em caráter provisório, duas Comissões *Ad Hoc*⁵²⁰ para desenvolver os trabalhos previstos até a próxima reunião do SGT 10. A preocupação com a constituição de uma estrutura de funcionamento minimalista não era restrita às Instituições permanentes do Mercado Comum, mas, também, a sua estrutura temporária. A Resolução do GMC estabeleceu que os Subgrupos de trabalhos e Reuniões Especializadas mantivessem um número mínimo de Comissões permanentes.⁵²¹

O Subgrupo 10, em sua segunda reunião realizada em setembro de 1996, em Brasília, decidiu submeter à apreciação do GMC “as redações alternativas relativas ao tema à ‘Carta dos Direitos fundamentais’, que não havia obtido consenso no plano entre os técnicos”.⁵²² As razões das divergências eram mais de forma do que de conteúdo. A discussão estava sendo ordenada no SGT 10, e as diferentes concepções sobre o lugar da questão social no MERCOSUL ainda não ocupavam a centralidade da disputa política.

Nessa mesma reunião, o Subgrupo discutiu sua “organização e metodologia de funcionamento”, tendo criado três Comissões temáticas: Relações de trabalho; Emprego, Migrações (I); Qualificação e Formação Profissional (II) e Saúde, Segurança, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social (III). Essa diversidade de temas exigiu das entidades representativas dos trabalhadores, dos empresários e dos representantes dos Governos particular agilidade para formular as propostas que orientassem as discussões futuras no âmbito do subgrupo e do GMC.

A terceira reunião ordinária do SGT 10, ocorrida em dezembro de 1996, em Brasília, contou com a presença de observadores da Organização Internacional do Trabalho. Por proposta Argentina à Comissão Temática I, foi incorporada como conteúdo de agenda já

⁵²⁰ As duas Comissões ficaram com a incumbência de “preparar a proposta de agenda, incluindo o seu conteúdo, método e necessidades de cooperação técnica”. A Comissão A ficou encarregada dos temas que diziam respeito às relações de trabalho, custos laborais, higiene e segurança no trabalho e inspeção do trabalho. A Comissão B responsabilizou-se pelas questões referentes à estrutura do mercado de trabalho e política de emprego, formação profissional, migrações e descrição dos sistemas estatísticos sócio laborais e dos sistemas de seguridade social. Acta N. 1/96. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵²¹ Artigo 1º da Resolução do GMC N. 38/95 “Al definir su estructura organizativa, los Subgrupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas mantendrán en un mínimo el número de Comisiones Permanentes. Podrán convocar Comisiones Ad-Hoc según resulte necesario, para la consideración de temas específicos a las competencias del órgano respectivo, que hagan al mejor funcionamiento de la Unión Aduanera.” Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=853>> . Acesso em: 2 maio 2002.

⁵²² Acta n.2 /96. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

aprovado pelo GMC a análise da dimensão social do processo de integração, bem como diversas alternativas para a sua formulação institucional e necessidade de contar com um instrumento que orientasse a convergência e/ou a concorrência dos objetivos sociais.⁵²³ Tal proposição do GMC era vaga e tentava compatibilizar as diferenças existentes entre os representantes dos trabalhadores, dos empresários e governos, com referência ao lugar da questão social na constituição do Mercado Comum. Essa formulação imprecisa e abrangente do GMC possibilitava a unidade na diversidade, permitindo retomar as discussões (sobre o conteúdo da Carta e sua natureza jurídica) num contexto marcado pela distensão entre os atores. Entretanto, a questão da regulamentação do livre trânsito da força de trabalho no MERCOSUL permanecia no epicentro dos múltiplos confrontos no Subgrupo 10.

A IV Reunião Plenária do SGT 10 analisou a Ata da Comissão Temática I e deliberou sobre algumas iniciativas sugeridas; também registrou o recebimento de um documento, elaborado pelo Ministério do Trabalho da Argentina, intitulado “Base para um marco institucional-normativo do sistema de relações laborais do MERCOSUL”. A contribuição do Governo argentino propunha alguns direitos sociais, que foram integrados à Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

A Reunião Plenária do SGT examinou, igualmente, a Ata da Comissão Temática II, responsável pela elaboração de proposições sobre o Emprego, Migrações e Qualificação e Formação Profissional, a qual sugeriu uma série de iniciativas, que foram discutidas e aprovadas, dentre elas, a “implementação” do Observatório do Emprego do MERCOSUL.

A Comissão Temática III, de Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança Social formulou proposições e iniciativas que, após serem analisadas, foram referendadas pela Reunião Plenária do SGT 10.

Um dos temas recorrentes nas reuniões do SGT 10 e, posteriormente, do SGT 11, foi a seguridade social, vital para o processo de integração regional. A Organização Ibero-americana da Seguridade Social (OISS), quando de sua participação como observadora na reunião do Subgrupo 10, sugeriu “a elaboração de um ‘Estudo Comparativo dos Sistemas de Seguridade Social desde a perspectiva do MERCOSUL. Metodologia e Indicadores

⁵²³ Acta n.3 /96. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

Comuns”⁵²⁴. Essa proposição teve aprovação unânime dos membros da Reunião Plenária, o que revelava a importância atribuída a essa questão pelo SGT 10. Os governos da Argentina e do Brasil já vinham enfrentando dificuldades com os trabalhadores fronteiriços da construção civil, o que tornava urgente a resolução dos problemas resultantes da atividade dos trabalhadores fora de seus países de origem.

Na quinta reunião do SGT 10,⁵²⁵ realizada em Montevideu em agosto de 1997, estavam presentes as delegações de todos os Estados-partes e observadores da OIT, OISS e CEPAL. A posição adotada nessa reunião era incluir a questão da dimensão social no centro das atividades do SGT 10, cujos Coordenadores ratificariam “a decisão da Comissão Temática I a respeito da dimensão social da integração”,⁵²⁶ considerando a relevância de dar cumprimento da pauta negociadora em consonância com a Resolução N. 153/96 do GMC”.⁵²⁷ Destaca-se que a citada Pauta precisava que o SGT 10 teria, como tarefa, a análise da dimensão social do processo de integração, responsabilizando-se em gerar as informações e as condições necessárias para a criação de “um instrumento que oriente os objetivos sociais”⁵²⁸ do processo de constituição do Mercado Comum. O GMC propôs que o SGT 10 elaborasse um plano de ação que desse cumprimento ao que determinava a sua Resolução GMC. Para tanto o SGT 10 aprovou a criação do Grupo *Ad Hoc* sobre a dimensão social do MERCOSUL com a composição tripartite.

O SGT 10 também aprovou a apresentação, pelos diferentes setores nele representados, de contribuições para a elaboração da Carta Social do MERCOSUL até 10 de setembro de 1997. A criação do grupo *Ad hoc* impôs uma nova dinâmica ao processo de integração, pois obrigou os diferentes atores a se posicionarem face à regulamentação do livre trânsito da força de trabalho na constituição do MERCOSUL.

A Comissão Temática II Emprego, Migrações e Qualificação e Formação Profissional apresentou um relatório trazendo as conclusões de um seminário que havia sido realizado sobre as Migrações Laborais. A atualidade e urgência do assunto levaram o SGT a criar uma Comissão de Trabalho *Ad Hoc*, tripartite, com a presença de autoridades nacionais vinculadas

⁵²⁴ Acta n.3 /96. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵²⁵ Ibidem.

⁵²⁶ Ibidem.

⁵²⁷ Ibidem.

⁵²⁸ Ibidem.

à migração, com o objetivo de elaborar uma proposta disciplinadora da questão. Ficou definido que a atividade principal dessa Comissão seria “a elaboração de normas únicas na região, para o caso dos trabalhadores estrangeiros em zonas fronteiriças”⁵²⁹.

A decisão do GMC, de definir a Pauta Negociadora, fez surgir um novo alento no Subgrupo 10, levando-o a criar uma estrutura organizacional temporária de elaboração de propostas, que auxiliassem as instâncias decisórias do MERCOSUL na definição das questões relativas à regulamentação das relações de trabalho.

O SGT 10 considerou positiva a ação desencadeada pela Comissão Temática responsável pela Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social, explicitando-a em seu relatório, que propunha o intercâmbio de “experiências em inspeção do trabalho no setor da Construção”⁵³⁰ civil entre os países do MERCOSUL. O SGT 10 também aprovou a proposta de cooperação técnica, apresentada pela Organização Internacional da Seguridade Social (OISS), objetivando dar continuidade ao estudo comparativo que focalizava os sistemas de Seguridade Social vigentes nos países do MERCOSUL.

O Subgrupo 10 posicionou-se favoravelmente frente à aprovação pelo GMC da proposta de cooperação elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual abrangia a dimensão Sociolaboral do MERCOSUL; sua reunião plenária definiu quais seriam os temas prioritários na primeira etapa de cooperação e aprovou a reelaboração da proposta formulada pela OIT antes de ser enviada ao GMC.

5.2 – A proposição de cooperação técnica da OIT

Durante o período de vigência dos regimes autoritários na América Latina, as organizações da sociedade civil tiveram suas atividades legais sustadas pelo uso indiscriminado da força de legislações de exceção. A reconquista dos espaços públicos, nesses países, foi o resultado da ação das organizações que lutavam pela redemocratização.

Durante o período de resistência democrática, o movimento sindical teve um papel privilegiado face à sua maior capacidade de reorganização. Ele também se integrou no esforço

⁵²⁹ Acta n. 2/97. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵³⁰ *Ibidem*.

mundial (por parte das organizações sindicais e políticas) pela defesa dos direitos humanos. A OIT, na América Latina, influenciou a luta pela reconquista de liberdade de organização sindical, a preservação e ampliação dos direitos sociais. Ela desempenhou um papel nesse processo de reagrupamento do movimento sindical que pode ser atribuído, dentre outros motivos, à sua estrutura internacional capaz de elaborar políticas e fornecer subsídios nas mais distintas áreas de atuação; além disso, ela dispunha de recursos para financiar alguns projetos de interesse mútuo. Sua atuação foi muito importante na elaboração da Carta Sociolaboral do MERCOSUL.

Na “Proposta de Projeto Dimensão Sócio Laboral do MERCOSUL” apresentada pela OIT ao SET, em 10 em novembro de 1996, apontavam-se os “deslumbrantes” avanços econômicos no processo de integração, em especial, na intensificação e normatização das relações comerciais; entretanto, destacava-se que os “aspectos laborais da integração regional tiveram uma dinâmica menos acentuada, é certo, mas não deixaram de estar presentes”.⁵³¹ As evidências dos avanços na área social eram a criação (tardia) do ex-subgrupo 11(1992), sucedido pelo subgrupo 10 (1995) e do Fórum Consultivo Econômico e Social. Da mesma forma, a OIT considerou importante a criação da Comissão Parlamentar Conjunta e as reuniões dos Ministros de Trabalho, pois elas eram necessárias à definição do “espaço social” do MERCOSUL. A Proposta de cooperação técnica da OIT reconhecia que a conquista do MERCOSUL social seria o resultado da conjugação de múltiplos esforços. A OIT, que “esteve sempre presente em todas essas etapas, pretende, com o presente projeto, dispor dos meios e dos instrumentos necessários para realizar um aporte significativo à consolidação da referida dimensão social do Mercado Comum do Sul”.⁵³² Seu Projeto de cooperação técnica visava conjugar “os insumos disponíveis no MERCOSUL, com os próprios da OIT e a experiência acumulada na União Europeia”, objetivando “apoiar” a tarefa do SGT 10, do FCES e “de outras instituições do MERCOSUL com competência em assuntos laborais”.⁵³³ Com esta iniciativa, a OIT buscava integrar as discussões sobre o MERCOSUL social ao contexto institucional mais amplo, particularmente, da União Europeia.

⁵³¹ OIT, Oficina Internacional de Trabalho, Proposta de Projeto Dimensão Sócio Laboral do Mercosul, versão preliminar. (data do fax 26 de novembro de 1996). Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵³² Ibidem p. 1.

⁵³³ Ibidem.

A proposta da OIT objetivava criar as condições sociais, econômicas e institucionais para que a integração do MERCOSUL contribuísse na “consecução de níveis mais elevados de emprego e bem estar”. Sua aprovação, pelo GMC, resultaria no “aumento da capacidade técnica” do próprio SGT 10, do FCES e da Comissão Parlamentar Conjunta, “para levar a cabo a política social do MERCOSUL.” A cooperação técnica da OIT redundaria no “fortalecimento das instituições laborais” e no “aumento de conhecimento e utilização de experiências europeias na solução de problemas do MERCOSUL”.⁵³⁴

A versão preliminar do Projeto de cooperação da OIT criava módulos de apoio técnico a partir da própria estrutura das Comissões Temáticas já existentes no SGT 10. No primeiro módulo, a OIT dispunha-se a colaborar com as instâncias responsáveis pela definição das regras de normatização das Relações de Trabalho no MERCOSUL; em seu enunciado, denota-se que a OIT estava aberta “para assistir o Subgrupo 10” e, eventualmente, outras instituições do MERCOSUL “em temas tais como normas internacionais de trabalho, comparação e harmonização de legislações de trabalho, sistemas de relações de trabalho e custos laborais entre outros”.⁵³⁵ Essa cooperação da OIT abrangia a realização de um “estudo comparado das legislações trabalhistas dos países do MERCOSUL”, com o objetivo de “assistir” o Subgrupo de trabalho. Visava, também, à elaboração de uma análise, cujo propósito seria a promoção da “discussão em um seminário tripartite”: Seriam criadas, assim, as condições para viabilizar a “sua correção” em função dos resultados obtidos com o processo.

A OIT, com seu Projeto, pretendia contribuir para a “elaboração de propostas concretas de harmonização” da legislação social, bem como com a realização de “estudos comparados dos sistemas de relações coletivas de trabalho necessários à formulação “de ações concretas” pelos organismos deliberativos do Mercado Comum.⁵³⁶

Também a OIT buscava auxiliar o Subgrupo 10 na realização de “estudos setoriais sobre emprego e integração econômica” e, em conformidade com a estrutura de organização

⁵³⁴ OIT, Oficina Internacional de Trabalho, Proposta de Projeto Dimensão Sócio Laboral do Mercosul, versão preliminar. (data do fax 26 de novembro de 1996). *Ibidem* p. 2.

⁵³⁵ *Ibidem* p. 3.

⁵³⁶ *Idem*, loc. cit.

do SGT, objetivava atualizar os conhecimentos sobre a formação profissional, certificação ocupacional, migrações, bem como os dados estatísticos referentes ao mundo do trabalho.⁵³⁷

O terceiro e último módulo tinha o propósito de levar a efeito um estudo comparativo acerca da “saúde, segurança e inspeção do trabalho e seguridade social” nos países do MERCOSUL, para subsidiar o SGT 10 na definição de suas políticas.⁵³⁸

Nessa primeira versão do projeto da OIT deparava-se com a sua disposição de desenvolver uma política de cooperação técnica; no entanto, a estrutura organizativa do apoio técnico, proposta pela OIT, poderia ocasionar uma sobreposição de esforços e certa concorrência com o SGT 10 na elaboração de uma proposta para a inclusão da questão social no centro das preocupações das instâncias decisórias do MERCOSUL.

A segunda Proposta de Cooperação da OIT foi apresentada, em abril de 1997, durante a realização da IV reunião SGT 10; esta, após registrar o recebimento do Documento, decidiu remetê-lo às suas respectivas Seções Nacionais para que elas o “estudassem”. Foi aprovada também a inclusão do Texto sugerido pela OIT na pauta da reunião seguinte, na qual a Proposição seria submetida à discussão.

Esse novo documento sofreu modificações que redundaram no implícito reconhecimento, pelos representantes da OIT, da necessidade de se explicitar, no Projeto reformulado, que o apoio proposto não visava concorrer com a estrutura, nem com a discussão e elaboração das propostas do SGT 10. Essa versão foi posteriormente modificada, pois, nela, estava definida a intenção da OIT de executar a Proposta em “estreita colaboração com o Subgrupo de trabalho 10”.

A Proposta inicial da OIT revelava sua intenção de conjugar as experiências de construção dos espaços sociais no MERCOSUL, da OIT e da UE. Na versão preliminar da Proposta previa-se que a OIT daria apoio técnico ao SGT 10, ao FCES e a outras instituições responsáveis pela questão social. Na segunda versão mais restrita, foi mantida a intenção da OIT de oferecer seu apoio a todos os órgãos do MERCOSUL, particularmente, aos da área

⁵³⁷ OIT, Oficina Internacional de Trabalho, Proposta de Projeto Dimensão Sócio Laboral do Mercosul, versão preliminar. (data do fax 26 de novembro de 1996). *Ibidem* p. 5.

⁵³⁸ *Ibidem* p. 7.

social.⁵³⁹ Dessa forma, a amplitude da cooperação sugerida na formulação inicial restringiu-se à área relacionada à situação dos trabalhadores no MERCOSUL.

Em sua quinta reunião, em agosto de 1997, o SGT 10 posicionou-se favoravelmente à aprovação, pelo GMC, da Proposta de Cooperação sobre a Dimensão Sociolaboral do MERCOSUL apresentada pela OIT, cujos temas prioritários a serem apoiados pelo Projeto de Cooperação da OIT, na primeira etapa, seriam: inspeção do trabalho, a criação de um observatório do mercado de trabalho do MERCOSUL, a formação profissional, certificação ocupacional e migrações laborais. A proposta reconhecia a flexibilidade e a abertura “a novas demandas que pode realizar o SGT no desenvolvimento do processo de integração e que integram a sua pauta negociadora aprovada pelo GMC”.⁵⁴⁰

Após uma discussão de 10 meses entre o Subgrupo 10 e a OIT, o Texto final do documento definia os propósitos do Acordo de cooperação. A contribuição da OIT na formulação de propostas sobre a questão social esbarrava na falta de sequência enfrentada pelas discussões; somava-se a isso a própria composição tripartite do SGT que, em sua maioria, fora contrária à priorização da regulamentação dessa questão no MERCOSUL.

A versão aprovada não deixava dúvidas sobre o real significado da conjugação de esforços entre os signatários do projeto de cooperação, quando afirma que “o projeto será executado pela Equipe Técnico Multidisciplinar (ETM) da OIT para os países do Cone Sul, com as diretrizes do Subgrupo de trabalho 10 do MERCOSUL, e com a cooperação técnica de outros setores da OIT”.⁵⁴¹

A mudança mais significativa realizada na Proposta aprovada foi a restrição à ampla participação da OIT na discussão, e acessória na totalidade dos temas prioritários estabelecidos pelo Subgrupo 10. Nas duas versões da Proposta, a OIT havia incluído em seu Projeto de cooperação todos os temas de responsabilidade do Subgrupo.

⁵³⁹ OIT Oficina Internacional de Trabalho, Proposta de Projeto de Cooperação sobre a Dimensão Sócio Laboral do Mercosul, segunda versão preliminar. (em: 16/ 04/ 1997). Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay, como Anexo XII da Ata 3/96 do SGT 10.

⁵⁴⁰ MERCOSUR/GMC/SGT-10/REC N. 2/97. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

No Texto enviado pelo SGT ao GMC, a participação da OIT ficou restrita à “inspeção do trabalho” e “intercâmbio permanente de informações, dados estatísticos e informes periódicos”⁵⁴² entre os Estados partes. A OIT ficou, também, com a incumbência de prestar apoio à Comissão constituída pelo SGT 10, responsável pela elaboração de uma política de formação profissional e certificação ocupacional para o MERCOSUL.

Quanto às migrações dos trabalhadores fronteiriços, foi aprovado o Projeto da OIT de assessorar “o SGT-10 na análise da situação do emprego nas zonas de fronteira, os efeitos das migrações sobre o emprego e as condições de trabalho na ditas zonas”.⁵⁴³ Também foi criado o Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL com o objetivo de organizar um banco de dados mediante o agrupamento das informações estatísticas existentes nos países do bloco; além disso, esse observatório estimularia a “produção” e a “indução” de pesquisas de dados ainda inexistentes.

O último item da Proposta da OIT aprovada pelo SGT 10 abordava o tema da capacitação dos representantes das entidades envolvidas com a pauta social do MERCOSUL e propunha a realização de cursos,⁵⁴⁴ em colaboração com o Centro de Turim da OIT. Desses cursos, organizados pela OIT, poderiam participar representantes dos governos, dos empresários e dos trabalhadores e teriam como “tema básico a política laboral e social”. Nelas seriam apresentadas as experiências acumuladas pela OIT, pela União Europeia, pelos governos da região e diferentes atores sociais envolvidos na área social no MERCOSUL.

As dificuldades encontradas para a aprovação da proposta de cooperação da OIT pelo Subgrupo de Relações Trabalhista, Emprego e Seguridade Social revelam as diferenças de projetos existentes entre os diversos atores sociais no SGT. Enquanto as representações sindicais aceitavam as propostas da OIT, não obstante considerá-las muito moderadas, os representantes dos governos e dos empresários eram de opinião de que a OIT estava apenas preocupada com a defesa dos interesses dos trabalhadores.

Essa desconfiança começava a se modificar na Conferência da OMC de Singapura, de 1996, que reconheceu a OIT como o órgão competente para estabelecer as normas

⁵⁴² MERCOSUR/GMC/SGT-10/REC N. 2/97. Ibidem.

⁵⁴³ Ibidem.

⁵⁴⁴ A Proposta previa a realização de um ou mais cursos com 30 participantes.

disciplinadoras das condições de trabalho. A partir daí, a OIT passou a ser considerada a Instituição, no plano mundial, com poder para pressionar os governos a adotarem os princípios estabelecidos por suas Convenções.

Após a Conferência de Singapura, a OIT passou a redefinir suas ações, culminando com a aprovação da Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, na sua 86ª Reunião, realizada em Genebra, em junho de 1998.

5.3 – O grupo Ad hoc SGT 10 e a elaboração da Carta Social

Na VI Reunião do SGT 10 foi aprovada a Criação de um Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL, com composição tripartite e com a incumbência de elaborar uma proposta de Protocolo para o MERCOSUL. A criação de uma Carta Social era considerada um tema não prioritário na pauta negociadora do Mercado Comum, pelos representantes dos governos e dos empresários. Entretanto, a partir do Protocolo de Ouro Preto, ela começou a ganhar força e a ocupar os espaços na agenda do Mercado Comum. A primeira reunião Grupo do *Ad Hoc* Sobre a Dimensão Social ocorreu nos dias 29, 30, 31 de outubro de 1997, quando a Argentina apresentou uma proposta de Protocolo que restringia os direitos fundamentais dos trabalhadores a apenas quatro direitos fundamentais.

5.4 – A contribuição de carta social do governo da Argentina

A principal contribuição à elaboração da Carta Social do MERCOSUL, na segunda fase da discussão sobre a questão,⁵⁴⁵ foi a Proposta do Ministério do Trabalho da Argentina⁵⁴⁶ ao SGT 10, em 24 de abril de 1997, que incorporava as principais questões discutidas no Subgrupo 10.

A Proposta do Ministério do trabalho da Argentina reafirmava um argumento usado, com frequência, pelos representantes dos governos e dos empresários para postergar as

⁵⁴⁵ A primeira fase de discussão sobre a questão teve início com a apresentação da Proposta de Carta Social elaborada pela CCSCS, para discussão no SGT 11 em 1993.

⁵⁴⁶ “Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho”. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

discussões sobre a Carta Social do MERCOSUL. Ela afirmava que o estágio de institucionalização do MERCOSUL não permitia a inclusão da questão social, na pauta de discussões e deliberações. Esse argumento condicionava a regulamentação da questão social à realização de Acordos possíveis entre a “ação política e norma” para viabilizar a funcionalidade do MERCOSUL:

Por isto, entendemos que o avanço do espaço social no MERCOSUL deva ser dividido entre a ação política e a norma, aonde esta última é consequência daquela e não o inverso. A possibilidade de acordos normativos gerais sem a concorrência do interesse político dos Estados que identifiquem o problema, não parece responder, nessa etapa da integração, a nossas necessidades regionais.⁵⁴⁷

A Proposta apresentada de construção do MERCOSUL social era “evolutiva”, pois o SGT 10 deveria adequar a legislação social às diferentes etapas do processo de integração. Todo o esforço do Grupo *Ad Hoc* consistiria em definir as normas apropriadas aos interesses dos diferentes atores sociais, dos Estados participantes, numa determinada fase de construção do Mercado Comum. A partir desse pressuposto, “a conclusão desse processo – Mercado Comum do Sul – deve culminar também com uma Carta Social ou outra forma de síntese que expressa nossa realidade, identificando a vontade declarativa e a prática dos Estados”.⁵⁴⁸

O Governo da República Argentina considerava que a principal prioridade, naquela etapa do processo de integração, era “o cumprimento da própria lei trabalhista interna de cada Estado”.⁵⁴⁹

A ideia de construção “paulatina” das condições sociais para a vigência do Mercado Comum era compartilhada pelos demais Governos dos países do MERCOSUL. Os Governos tinham uma visão (consensual) de que a construção do Mercado Comum deveria ocorrer por etapas. Nessa fase de constituição do MERCOSUL, eles consideravam que a atividade mais importante era a intensificação do comércio entre os países do bloco.

A Delegação governamental argentina enfatizava que, “para essa etapa de integração”, era necessário restringir a abrangência da Carta Social a quatro elementos fundamentais: abolição do trabalho forçado, liberdade de associação, liberdade de negociação coletiva e

⁵⁴⁷ “Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho”. *Ibidem*.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ *Ibidem*.

proibição do trabalho infantil. Ela considerava essencial garantir que o “Sistema de Relações Laborais do MERCOSUL” avançasse “de forma gradual e progressiva”⁵⁵⁰.

Essa Proposta propunha o estabelecimento de um Protocolo:

Protocolo Complementar do Tratado de Assunção que estabeleça os compromissos, direitos e obrigações que os demais países membros assumem em matéria de relações de trabalho, emprego e migrações laborais. A natureza de suas normas teria caráter *vinculante*, visto que a estrutura do Protocolo seria mais flexível e adaptável às diferentes etapas do processo de integração.”⁵⁵¹ (grifo nosso)

Esse documento sustentava uma posição, até então consensual, a respeito da sua natureza jurídica; mas mantinha propostas divergentes sobre a abrangência das questões que deveriam ser regulamentadas pelo Protocolo.

A Proposta argentina, em segundo lugar, afirmava que, ao adotar o Protocolo, os países do MERCOSUL estariam assumindo o compromisso de respeitá-lo; sem que isso, todavia, levasse a abandonar o zelo “pelo efetivo cumprimento” das suas respectivas legislações sociais nacionais. Era afirmado, também, que “o piso mínimo de cumprimento [do Protocolo] estará constituído por certos direitos fundamentais universais consagrados, a saber: Abolição do trabalho forçado, Liberdade de associação, Liberdade de negociação coletiva e Proibição do trabalho infantil”.⁵⁵² (grifos nossos) O prazo estabelecido para o cumprimento do Protocolo era similar ao “concedido para uniformizar a tarifa externa comum ou da eliminação das listas de exceções nas zonas de livre-comércio”.⁵⁵³

A proposta Argentina, também, apoiava a criação do Conselho de Relações Laborais do MERCOSUL, de natureza tripartite, com a incumbência de supervisionar o cumprimento do Protocolo e o marco natural para a geração de acordos. Para alcançar este último, o Conselho de Relações Laborais do MERCOSUL deveria ter uma adequada hierarquia político-institucional e localizar-se na estrutura decisória do MERCOSUL.⁵⁵⁴

⁵⁵⁰ “Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho”. Ibidem.

⁵⁵¹ Ibidem.

⁵⁵² Ibidem.

⁵⁵³ Ibidem.

⁵⁵⁴ Ibidem.

Finalmente, o Conselho de Relações Laborais do MERCOSUL deveria atuar como “uma espécie de Comitê de Reclamações”. Ele teria a atribuição de receber as denúncias, encaminhadas pelos diferentes atores sociais ou os Estados, relacionadas à “violação das normas incluídas no Protocolo Complementar.” Apresentadas as Observações (denúncias), pelos atores e/ou Estados, competiria, ao Conselho de Relações Laborais, investigar sobre suas procedências; se comprovadas, caberia aos Estados envolvidos firmarem um termo de compromisso, para adequarem os seus procedimentos, nas questões referentes às suas legislações sociais nacionais, às normas definidas pelo Protocolo. A natureza do compromisso firmado pelo Estado acusado de desconsiderar ou ser conivente com o desrespeito ao Protocolo dar-se-ia “no marco da colaboração e compreensão, assumindo que as questões laborais emergentes do processo de integração não afetam a um país determinado, mas a todos”.⁵⁵⁵

A proposta argentina gerou uma falsa expectativa em relação à aplicação do Protocolo. Esse era o instrumento designado pelos trabalhadores, mas na proposta argentina não foram incorporadas as principais reivindicações das centrais sindicais. Ou seja, o Protocolo era um instrumento inócuo, pois seu conteúdo era extremamente pobre politicamente. As questões levantadas por essa Proposta apresentada absorveriam a pauta dos trabalhos do Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL.

5.5 – A proposição de Protocolo Laboral das Centrais Sindicais do Cone Sul

A Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul também apresentou uma proposta de Protocolo Laboral, em 10 de setembro de 1997. Em sua apresentação, sugeria que o SGT 10 constituísse um “grupo tripartite reduzido” para empreender, num prazo definido, o estudo das contribuições apresentadas, a fim de auxiliar o Grupo *Ad Hoc* na elaboração da proposta de Protocolo do MERCOSUL.

A sugestão da CCSCS, de criar uma pequena comissão envolvendo os três setores para dar agilidade aos trabalhos, era reveladora da sua disposição de viabilizar um acordo em torno de uma legislação social do MERCOSUL.

⁵⁵⁵ “Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho”. Ibidem.

A CSSCS propunha “a adoção de um Protocolo Laboral que contenha uma lista de direitos essenciais trabalhistas e sociais, prevendo-se no mesmo a incorporação posterior do próprio desenvolvimento daqueles direitos, assim como de outros que podem acordar-se”.⁵⁵⁶ O Protocolo Laboral “deveria ter a mesma hierarquia jurídica de outros Acordos do MERCOSUL”,⁵⁵⁷ o que, para as Centrais Sindicais, era a principal causa de disputas com os governos e empresários.

Com o propósito de tornar claras suas posições e de manter-se coerente com sua trajetória, a CSSCS incorporou, à proposta do protocolo, um extrato da Carta de 1994, entregue aos Presidentes em janeiro daquele ano, no qual afirmava-se que “nada leva a crer hoje que o simples jogo das leis de mercado, mediante as quais se pretende satisfazer os interesses das empresas, determine por si só uma melhora e nem sequer a manutenção das condições de trabalho e vida da população”.⁵⁵⁸ E, mais adiante, concluía que “constitui base irrenunciável do projeto integracionista a comum adesão dos Estados-partes aos princípios da democracia política, ao Estado de direito e ao respeito irrestrito aos direitos civis e políticos do homem”.⁵⁵⁹

Nesta proposta de Protocolo Laboral, propunha-se um patamar mínimo para as negociações no Grupo *Ad Hoc*, pois ele deveria conter “uma lista de direitos essenciais trabalhistas e sociais”: A - Direitos Individuais, B - Direitos Coletivos, C - Emprego, Formação e Capacitação para o Trabalho, D – Saúde e Seguridade no Trabalho, E – Seguridade Social, F - Acompanhamento e Aplicação do Protocolo Laboral. Assim esses direitos estabeleciam um novo patamar para a elaboração de uma proposta de Carta de consenso.

Os direitos individuais eram: a liberdade de trabalho e a proibição do trabalho forçado; a igualdade de oportunidades; a igualdade de tratamento em relação à mão-de-obra masculina e feminina; não-discriminação por sexo, raça e religião; a proibição do trabalho infantil e proteção ao trabalho de adolescentes e “proteção integral do trabalhador contratado ou

⁵⁵⁶ Proposta de Protocolo Laboral apresentada pelas Centrais Sindicais do Mercosul. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁵⁹ *Ibidem*.

subcontratado em um país diverso da sua residência”.⁵⁶⁰ Também integravam os direitos individuais relativos às “condições mínimas de trabalho”, que despertaram divergências entre os trabalhadores e os empresários desde o início das negociações. As Centrais defendiam a inclusão das condições mínimas de trabalho, mas não definiram, na sua Proposta, quais os direitos que atendiam a essas condições.

Em relação aos direitos coletivos,⁵⁶¹ três deles visavam dar à questão social o mesmo tratamento previsto no Tratado e Protocolos do MERCOSUL às atividades comerciais. A proposta de Protocolo estabelecia que fosse adotado, no MERCOSUL, o “procedimento de negociação coletiva internacional” e exigia o “direito de informação” dos trabalhadores, além de dar suporte organizativo ao movimento sindical regional com a “garantia de constituição e funcionamento da representação sindical em empresas que atuem em mais de um país”.

A Proposta da CCSCS relativa ao “emprego, formação e capacitação do trabalho” previa a criação de “instrumentos de promoção do emprego, formação e capacitação profissional”. Além da inclusão de programas de requalificação profissional, reivindicava-se o restabelecimento de políticas econômicas que ampliassem o mercado de trabalho, a criação do “seguro desemprego”, a “certificação ocupacional e o reconhecimento das equivalências”. Essa proposta sugeria, também, a implementação de medidas capazes de atenuar os efeitos do desemprego estrutural no MERCOSUL.

Quanto à “saúde e seguridade do trabalho”, esperava-se que fossem cumpridas “as normas internacionais de saúde, seguridade e meio ambiente de trabalho”. A CCSCS considerava positiva a legislação sobre esse tema já elaborada e exigia “aprovação e cumprimento do Acordo Multilateral de Seguridade Social”⁵⁶² do MERCOSUL. O Acordo de

⁵⁶⁰ Proposta de Protocolo Laboral apresentada pelas Centrais Sindicais do Mercosul. Ibidem.

⁵⁶¹ São os seguintes: liberdade sindical, negociação coletiva, procedimento de negociação coletiva internacional, direito de organização sindical, direito de informação, garantia de constituição e funcionamento da representação sindical em empresas que atuem em mais de um país. Proposta de Protocolo Laboral apresentada pelas Centrais Sindicais do Mercosul. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguai.

⁵⁶² O Art. 2º assegura que: “Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes”; o Art. 4º estabelece que: “O trabalhador estará submetido à legislação do Estado Parte em cujo território exerça a atividade laboral”; o Art. 6º garantia: “As prestações de saúde serão outorgadas ao trabalhador deslocado temporariamente para o território de outro Estado Parte, assim como para seus familiares e assemelhados, desde que a Entidade Gestora do Estado de origem autorize a sua outorga”; e o Art. 7º considera: “Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo.” O Acordo Multilateral de

Seguridade Social tratava, especificamente, da situação dos trabalhadores temporários ou das migrações fronteiriças. Estes tiveram, quando da aprovação do acordo, sua situação trabalhista regulamentada por seus países de origem e o de acolhimento. Dessa forma o Acordo não assegurava o livre trânsito da força de trabalho no MERCOSUL, restringindo-se, apenas, aos casos dos trabalhadores fronteiriços e temporários.

Este Protocolo Laboral propunha a criação de um órgão encarregado de “acompanhamento e aplicação do [Protocolo]”. Para tanto, deveriam ser criadas Comissões Nacionais e a constituição de uma Comissão Regional tripartite de Cooperação Laboral, com as seguintes atribuições: a troca de informações e a recepção de denúncias dos representantes dos setores que compunham as Comissões Tripartites Nacionais; solicitação da opinião de uma comissão de especialistas para elaborar as suas recomendações e mediação dos “conflitos relativos à aplicação do Protocolo quando se julgue conveniente”.⁵⁶³

Essa proposta, elaborada pela CCSCS do ponto de vista do conteúdo, foi uma ruptura com o passado, quando a CCSCS apresentara uma proposta de Carta ao MERCOSUL (1993) que incluía novas regras trabalhistas para regulamentar a mobilidade dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, bem como torná-los atuantes nas negociações. A análise das divergências e confluências explicitadas pelos diferentes atores sociais, no Grupo *Ad Hoc*, pode revelar que as suas posições careciam de visibilidade política sobre as implicações da integração regional no processo de regulamentação das relações de trabalho.

5.6 – As discussões do Grupo Ad Hoc sobre o regramento das questões sociais

O Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL⁵⁶⁴ reuniu-se, pela primeira vez em Assunção, no mês de outubro de 1997. Sua composição era tripartite e a reunião plenária era integrada por 24 membros.

Seguridade Social do Mercado Comum do Sul foi assinado em 15 de dezembro de 1997 e referendado pelo Congresso Nacional brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 451/2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretolegis451_2001.htm> . Acesso em: 15 abr. 2003.

⁵⁶³Proposta de Protocolo Laboral apresentado pelas Centrais Sindicais do Mercosul. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵⁶⁴ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 1/97. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

A primeira questão discutida foi a natureza jurídica do Instrumento que disciplinaria as relações de trabalho no MERCOSUL, chegando-se ao consenso de que seria um “Protocolo ao qual deu-se a denominação de ‘Sociolaboral’ com caráter aberto e dinâmico”.⁵⁶⁵ Igualmente, foi definido que no Protocolo constariam tanto normas programáticas quanto autoaplicáveis ou autoexecutáveis. Essa primeira questão se transformou, ao longo da discussão e da elaboração do Instrumento, no epicentro das divergências entre os representantes dos governos, dos empresários e dos trabalhadores.

Sobre a estrutura temática do Protocolo decidiu-se que a “temática básica” seria composta dos seguintes tópicos: “direitos individuais das partes da relação de trabalho, os direitos coletivos das partes da relação de trabalho, emprego, formação profissional, certificação ocupacional, saúde e seguridade no trabalho, inspeção do trabalho, migrações trabalhistas”.⁵⁶⁶ Foi obtido o consenso entre as partes, na definição da estrutura temática do Instrumento; mas as diferenças já haviam sido explicitadas nas duas propostas de Cartas apresentadas.

Nas discussões sobre os “direitos individuais das partes da relação de trabalho” houve acordo sobre a inclusão do direito à não discriminação, da abolição do trabalho forçado e da proibição do trabalho infantil. Quanto à não-discriminação, estabeleceram-se as igualdades de oportunidades e de tratamento entre os trabalhadores nacionais e estrangeiros, “qualquer que seja a forma de contratação”.⁵⁶⁷ As delegações brasileira e paraguaia fizeram ressalvas quanto à forma de regulamentação da proibição do trabalho infantil, dado que suas legislações nacionais já estabeleciam limites de idade e definiam condições legais para a ocorrência da contratação do trabalho infantil. Como na reunião do Grupo *Ad Hoc* não foram explicitadas as diferentes posições relativas ao tema, o acordo foi facilmente obtido.

Os representantes do Grupo *Ad Hoc* acordaram com a inclusão no Protocolo de alguns direitos dos trabalhadores que assegurassem as condições mínimas de trabalho, tais como: o descanso remunerado e a proteção dos salários.

⁵⁶⁵ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 1/97. *Ibidem*.

⁵⁶⁶ *Ibidem*.

⁵⁶⁷ *Ibidem*.

As delegações empresariais exigiam que os seus direitos individuais fossem também contemplados na proposta de Protocolo, mas reservaram-se o direito de explicitá-los somente após a realização de uma consulta ao setor. Na reunião de Assunção, os empresários argentinos manifestaram seu apoio à proposta apresentada pela delegação do seu governo sobre o Protocolo, alegando tratar-se de documento dinâmico e temporalmente ajustado ao nível da integração, “não sendo adequado nessa etapa incorporar normas ou princípios que avancem sobre as condições de trabalho”.⁵⁶⁸ Eles afirmaram suas reservas a uma proposta de Protocolo que incluísse princípios diferentes daqueles que constavam na proposta do Ministério do Trabalho argentino. Por outro lado, a posição dos representantes dos empresários uruguaios foi reservada, sob a alegação de que só adotariam uma posição mais explícita após terem maior visibilidade sobre o conjunto do Documento.

A representação sindical “rechaçou” a proposição dos empresários de incorporação dos “direitos dos empreendedores”, no Protocolo.

Os participantes do Grupo *Ad Hoc* concordaram apenas com a garantia dos direitos à liberdade sindical, à negociação coletiva de trabalho e o de greve, não havendo consenso sobre a negociação coletiva internacional, a criação de instituição de conciliação tripartite regional, o direito de informação, a representação sindical em empresas com atuação em mais de um país, e direito a *lock out*. As divergências foram-se manifestando, na mesa de negociações do Grupo *Ad Hoc*, de uma maneira pontual, mas, ao final das negociações, a posição dos empresários acabou prevalecendo. Os representantes dos Governos não aceitaram exercer o papel de árbitro, uma vez que eles tinham maior coincidência com as posições assumidas nas negociações pelos empresários.

A representação dos empresários argentinos, ao defender a criação de um Instrumento, tinha como objetivo solucionar os conflitos no âmbito do Bloco. Com esse propósito, deveriam ser priorizados, no Instrumento de regulamentação da livre circulação do trabalho, as negociações entre as partes, a “mediação e a conciliação sem prejuízo do direito de greve”.⁵⁶⁹ A delegação dos empresários uruguaios opôs-se ao direito de greve, cuja presença no Protocolo obrigaria à inclusão do direito a *lock out*.

⁵⁶⁸ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 1/97. *Ibidem*.

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

Outros temas sobre os quais se chegou ao consenso foi o emprego, prevendo-se a inclusão de “políticas ativas para o fomento e a criação de empregos”, conjugadas com medidas de “proteção contra o desemprego”.⁵⁷⁰ O Grupo discutiu, ainda, as questões relacionadas à estrutura e ao funcionamento dos “mecanismos de aplicação e acompanhamento do Protocolo”. O Organismo a ser criado para esse fim seria tripartite, com funcionamento regional e nacional, cujas decisões não teriam caráter sancionador. As decisões desse Organismo deveriam obter consenso e as suas atribuições e competências seriam a “recepção de observações, elaboração de recomendações e formulação de planos e programas de ações para solucionar ou encaminhar o cumprimento do protocolo”.⁵⁷¹

A discussão sobre a elaboração de uma Carta Social para o MERCOSUL acabou por levar o SGT 10 a abandonar outras questões da sua pauta de trabalho.

Na segunda reunião do grupo *Ad Hoc*, realizada no dia 24 de novembro de 1997, vinte e quatro dias após a primeira, a representação dos empresários argentinos revelou a sua discordância sobre a natureza jurídica do Instrumento. Os empresários argentinos consideravam que, “tendo presente a atual etapa de integração alcançada, [fixam sua posição] em documento anexo sustentando que seria mais adequado dar ao instrumento em questão o caráter de declaração solene de direitos”,⁵⁷² apesar de terem apoiado até o mês anterior uma proposta do Ministério do Trabalho do seu país, de criação de um Protocolo para regulamentar a questão social no MERCOSUL.

Na Ata n. 2/97, “o Grupo *Ad Hoc* resolveu recomendar ao SGT 10 a adoção de um Protocolo com as seguintes características e conteúdo: A) Denominação: Protocolo Sociolaboral do MERCOSUL”;⁵⁷³ na Ata, foi “registrada” a mudança de posição dos empresários argentinos, esclarecendo-se que mantinha-se o consenso, obtido na reunião anterior sobre aos demais itens da proposta. A mudança repentina ocorrida na posição dos empresários argentinos, na natureza jurídica do instrumento a ser criado, repercutiu grandemente nas posições dos empresários dos demais países do MERCOSUL e, posteriormente, dos representantes dos governos.

⁵⁷⁰ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 1/97. *Ibidem*.

⁵⁷¹ *Ibidem*.

⁵⁷² Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 2/97. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁵⁷³ *Ibidem*.

A proposição de um Protocolo de “Caráter aberto e dinâmico” foi mantida nos itens B e C dessa Ata; as mudanças, com relação à proposta anterior, abrangeram o tema dos direitos. Isso porque, na primeira proposta, havia as chamadas condições mínimas de trabalho, que se restringiam ao direito ao descanso e à proteção dos salários. Na segunda versão do Documento, exposta na Ata 2/97, afirmava-se que “sem prejuízo dos conteúdos que oportunamente se estabeleçam” não houve consenso sobre nenhum um dos temas tratados.⁵⁷⁴

A oposição dos trabalhadores à proposta dos empresários de incluir, no Protocolo, os “direitos dos empregadores”, foi contornada através da sua incorporação no item reservado aos direitos individuais. Reconhecia-se, dessa forma, a “prerrogativa do empresário de dirigir e organizar sua empresa em conformidade com a legislação e as práticas nacionais”. Essa proposição ampla, aparentemente destituída de conteúdo, que não tinha a preocupação de harmonizar as políticas nacionais, criando uma única legislação no MERCOSUL, limitava o poder do Protocolo.

Os direitos coletivos foram também alterados na segunda reunião, estendeu-se a liberdade de associação aos empresários e estabeleceu-se que a liberdade sindical seria assegurada em conformidade com as normas constitucionais de cada país-parte. Essa proposta garantia o direito de negociação coletiva, mas não em nível internacional.

A VI reunião do Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social, realizada entre os 18 e 19 de maio de 1998, em Buenos Aires, significou uma ruptura com os esforços desenvolvidos para a construção de uma Carta Social de consenso. A razão do retrocesso foi a posição assumida na XXIX Reunião pelo GMC, realizada nos dias 8 e 9 de maio de 1998, com relação à natureza jurídica do Instrumento regulador da questão social no MERCOSUL.

En una evaluación preliminar, el Grupo Mercado Común se inclina por que el instrumento referido a los asuntos laborales en el MERCOSUR no revista carácter vinculante y no esté sujeto a los mecanismos de solución de controversias existentes en el MERCOSUR, ya que no resulta conveniente vincular la materia socio-laboral con los instrumentos de política comercial.⁵⁷⁵

⁵⁷⁴ Não houve consenso entre os diferentes atores sobre a “limitação da jornada de trabalho, direito ao descanso, proteção ao salário, direito de informação, negociação coletiva internacional, representante sindical em empresas que atuem em mais de um país”. Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul. Ata n. 2/97. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁵⁷⁵ Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>> . Acesso em: 12 ago. 2004.

Tal postura preliminar adotada pelo do Grupo Mercado Comum radicalizou as posições no interior do Grupo *Ad Hoc*. Ela evidenciou os limites das negociações tripartites, à medida que o produto do esforço realizado na construção do consenso deveria ser aprovado pelo GMC, cuja posição sobre natureza do documento jurídico já havia sido explicitada. Ou seja, ele era favorável à Declaração e não ao Protocolo.

Dessa forma, os esforços realizados pelos representantes dos governos, dos patrões e dos sindicatos, com vistas à elaboração de uma Proposta consensual, foram interrompidos. A posição do GMC demarcava as diferenças sobre o lugar que a questão social deveria ocupar na construção do Mercado Comum e revelava a inviabilidade da Carta proposta ser aprovada no MERCOSUL.

Com o acirramento das divergências sobre o Protocolo no Grupo *Ad hoc*, as Centrais Sindicais decidiram explicitar os limites, definidos pelo movimento sindical, para a negociação: que a dimensão social do MERCOSUL deveria ter “a mesma hierarquia que as dimensões econômico-comerciais do processo de integração”.⁵⁷⁶ Portanto, o Instrumento, no âmbito do bloco, deveria ter efeito vinculante.⁵⁷⁷ Em segundo lugar, a CCSCS reafirmou suas posições sobre o Protocolo. Ela também enfatizava sua disposição de dar continuidade às discussões e negociação sobre questões consensuais e divergentes. Por outro lado, as Centrais Sindicais criticavam a inflexibilidade da postura dos empresários, ao não reconhecerem os avanços alcançados na elaboração de uma proposta consensual para a questão social.

Diante do ambiente de desconfiança mútua que havia sido gerado pelo recuo dos empresários, face às posições acordadas anteriormente no Grupo *Ad Hoc*, foi formulada uma proposta (que foi acatada pelos membros da reunião do Grupo) no sentido de incumbir a Presidência Pró-Tempore do SGT 10 da elaboração de “um documento consolidado com o conteúdo das distintas propostas”, o qual deveria ser enviado aos Coordenadores do Grupo até o dia 1º de julho de 1998.

⁵⁷⁶ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul. Acta n. 2/98. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁵⁷⁷ O GMC havia feito uma avaliação preliminar, afirmando que o Instrumento jurídico de regulação das relações de trabalho não precisaria ter efeito vinculante.

Entre os dias 14 e 15 de julho de 1998, realizou-se a reunião da Comissão⁵⁷⁸ *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social para discutir o Pré-Borrador (Rascunho) elaborado pela Presidência do SGT 10. Nessa reunião, foram discutidos e acordados 16 Artigos,⁵⁷⁹ que iriam integrar a Proposição da Comissão designada “Instrumento da Dimensão Social do MERCOSUL” (Instrumento). As diferenças de conteúdo existentes entre o Rascunho e a versão final do Texto, elaborada pela reunião plenária da Comissão *Ad Hoc*, foram pequenas.

A Proposta da Comissão incorporou o primeiro Artigo dos Direitos Individuais do Borrador, relativo à não-discriminação; foram incorporados os direitos dos Grupos em Situação Desfavorável, especialmente as “mulheres, jovens, deficientes e indígenas”,⁵⁸⁰ e estabeleceu-se a igualdade de tratamento e oportunidade entre homens e mulheres. Contudo, no Instrumento da Dimensão Social do MERCOSUL, não houve acordo sobre a necessidade do reconhecimento e inclusão dos jovens e indígenas como grupos em situação desfavorável. Com a aprovação dessas propostas, a Comissão adotou a política do consenso possível nas negociações.

Sobre os Direitos Individuais, não havia diferenças significativas a ponto de colocar em risco a continuidade do processo de elaboração de uma proposta comum. No Rascunho, constavam seis Artigos relacionados com esse tema; na Proposta de Acordo, esse número aumentou para oito Artigos, em decorrência do desdobramento de determinados itens.

A discussão, na Comissão *Ad Hoc*, não produziu resultados significativos em relação aos Direitos Coletivos. As definições desses direitos exigiriam não só a definição da natureza do Instrumento, mas também a criação de instâncias de mediação e negociação de controvérsias surgidas da livre circulação de trabalhadores no Mercado Comum. As dificuldades resultantes dos posicionamentos opostos dos trabalhadores, dos governos e dos padrões provocaram modificações e supressões de vários Artigos do Rascunho.

O Instrumento acordado pela Comissão garantia a Liberdade Sindical, protegia o trabalhador contra a dispensa decorrente de sua atividade sindical e assegurava “a ação

⁵⁷⁸ A partir dessa reunião, o Grupo *Ad Hoc* passou a chamar-se Comissão *Ad Hoc*.

⁵⁷⁹ Grupo *Ad Hoc* da Dimensão Social do Mercosul Instrumento da Dimensão Social do Mercosul, versão em português do texto acordado pela Comissão *Ad Hoc* na reunião de 14-15/07/98. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁵⁸⁰ Pré Borrador Instrumento da Dimensão Social do mercosul”. Esse documento foi anexado a Ata 3/98 da Comissão *Ad Hoc* e encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

sindical nos lugares de trabalho, com o consentimento do empregador, salvo se as legislações ou instrumentos coletivos dispuserem outra solução”.⁵⁸¹ Na discussão sobre o conteúdo do Documento, as Centrais Sindicais defenderam a incorporação de alguns itens que integravam a pauta de reivindicação dos sindicatos nos países do MERCOSUL. Contudo, essa reivindicação esbarrava na disposição dos empresários de incorporar à Carta “os direitos mínimos”.

O último parágrafo do 11º Artigo do Rascunho referia-se ao “diálogo social” e propunha que “os resultados do dialogo social deveriam concretizar-se em acordos programáticos que orientem as políticas sociais e trabalhistas”; essa proposição foi suprimida. Também o foram outras questões do Rascunho, pois poderiam representar o estabelecimento de regras duradouras para a regulamentação das relações de trabalho, as quais fossem referência, inclusive, para modificar as práticas de desrespeito às leis, tão comuns nos Estados-partes do MERCOSUL.

Após a definição dos direitos individuais e coletivos no MERCOSUL, a Comissão regulamentou a aplicação e acompanhamento do Instrumento Sociolaboral, que implicava um entendimento comum sobre a natureza jurídica do Instrumento e, em decorrência, sobre o seu efeito vinculante (Protocolo incorporado ao Tratado ou Declaração dos Presidentes).

Os representantes dos governos e dos empresários opuseram-se ao Protocolo, pois não concordavam em vincular a questão social à comercial, cujas controvérsias são solucionadas por juízes arbitrais em conformidade com o previsto no Protocolo de Brasília. A reação dos empresários e, posteriormente, dos Governos, contra o Protocolo Sociolaboral, foi decisiva na aprovação da Declaração Presidencial como o Instrumento de “consenso” na Comissão *Ad Hoc*. Este era o acordo possível entre os diferentes atores sociais participantes das instituições tripartites do Mercado Comum.

Nas reuniões tripartites, duas representações tinham maior poder nas decisões: os governos e os empresários. Mas o verdadeiro poder era dos representantes dos governos ou, melhor, dos próprios Governos, pois, em última instância, suas posições acabavam por

⁵⁸¹ Grupo *Ad Hoc* da Dimensão Social do Mercosul Instrumento da Dimensão Social do Mercosul, versão em português do texto acordado pela Comissão *Ad Hoc*, na reunião de 14-15/07/98. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

prevalecer. Os representantes dos governos, diante das divergências de posições na Comissão *Ad Hoc*, sinalizavam qual era a unidade possível sobre o assunto em pauta. O segundo poder, na hierarquia, era exercido pelos representantes dos empresários. Nesse esforço de construir o consenso na aprovação do Protocolo, ocorreu uma maior proximidade, por mais contraditório que isso possa parecer, entre a proposta dos trabalhadores e a dos governos. Mas, no decorrer das discussões, os Governos aproximaram-se, mais uma vez, da posição dos empresários, incorporando suas restrições à assinatura de um Protocolo e concordando com a forma jurídica de Declaração.

A reunião do SGT 10, realizada em 15 de julho de 1998, recebeu a Ata 2/98 da Comissão *Ad Hoc*, relativa à Dimensão Social. Nela constavam os informes do andamento das discussões, juntamente com os documentos que haviam sido elaborados sobre a questão social. O Subgrupo 10 definiu que o material preparatório para a reunião da Comissão *Ad hoc*, a realizar-se, em princípio, nos dias 2 e 3 de setembro, seria o Documento elaborado pela Presidência *Pro-Tempore* e a Proposta consolidada pela Comissão *Ad hoc*. Esta última tinha de avançar na consolidação dos pontos divergentes, a fim de cumprir o cronograma das discussões.

A quarta reunião da Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social ocorreu nos dias 7 e 8 de outubro de 1998,⁵⁸² para análise do Instrumento da Dimensão Social. Os itens pendentes dos Artigos 1 a 17, do Instrumento referente aos Direitos Individuais e Coletivos, foram consolidados pelas representações dos Governos, dos empresários e dos trabalhadores. Estabelecido o acordo possível sobre os direitos que deveriam constar no Instrumento de regulação das relações de trabalho, as delegações envolveram-se com a continuidade da discussão “sobre a natureza jurídica do instrumento, avaliando as implicações das alternativas apresentadas sobre o conteúdo e o mecanismo de aplicação e seguimento do mesmo”.⁵⁸³

Os três setores expuseram as suas posições a respeito da natureza jurídica do Instrumento e dos mecanismos de aplicação e seguimento; no entanto, outra vez, coube às delegações governamentais explicitar a sua Proposta para que as divergências entre os atores sociais “convergissem”.

⁵⁸² Grupo Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 4/98. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁵⁸³ *Ibidem*.

As delegações Governamentais foram favoráveis á Declaração Presidencial, e contrárias ao Protocolo, pois consideravam que o novo órgão não poderia ter “faculdades punitivas, e as suas decisões deveriam considerar a especificidade e independência da matéria Sociolaboral em face das questões econômicas, financeiras e comerciais”.⁵⁸⁴ A nova proposta dos Governos, apenas dois meses antes da aprovação definitiva do Instrumento, definiu o essencial em relação ao embate de posições travado entre os trabalhadores e os empresários e Governos.

Na proposta afirmava-se que a Declaração deveria contemplar os “direitos fundamentais básicos” acordados pela Comissão *Ad Hoc*. Além disso, integraria a Declaração um “mecanismo de seguimento, supervisão e fomento à sua aplicação”. Em virtude do caráter dinâmico da Declaração, seria desencadeado um processo de revisão do Instrumento dois anos após a sua aplicação. Os Organismos responsáveis pela aplicação e pelo seguimento da Declaração teriam uma composição tripartite, e seriam de âmbito nacional e regional. Ao organismo regional caberia: 1- elaborar “planos e programas de ação, propostas normativas e recomendações”; 2- “receber observações e consultas sobre as dificuldades de aplicação e cumprimento da declaração”; 3- “examinar e propor soluções de controvérsia”, e 4- “realizar a revisão do Instrumento”, após dois anos de efetiva vigência.

A Comissão Sociolaboral regional “se reportaria no que couber, ao grupo Mercado Comum ou à Reunião de Ministros do Trabalho do MERCOSUL” e não deteria as prerrogativas punitivas.⁵⁸⁵

A Comissão elaborou uma proposta de Declaração que restringia os direitos sociais dos trabalhadores. Dada à natureza jurídica de Declaração, os trabalhadores não foram sensibilizados a encaminharem reivindicações com vistas ao posterior aperfeiçoamento da mesma.

Os representantes dos empresários e dos trabalhadores reconheceram que a proposta dos governos representava “um esforço louvável e uma aproximação a uma possibilidade real de acordo”. Eles, diante disso, solicitaram à Presidência da Comissão *Ad hoc* uma versão consolidada da Proposta governamental, na qual “se fundamente a adoção de uma Declaração

⁵⁸⁴ Grupo Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 4/98. A citação integra o item seis da proposta do Governo. *Ibidem*.

⁵⁸⁵ *Ibidem*.

como instrumento a refletir a dimensão do processo de integração regional e a relação do dito instrumento com os institutos jurídicos do MERCOSUL para que possam posicionar-se conclusivamente”.⁵⁸⁶ A Presidência *Pro Tempore* comprometeu-se em apresentar a versão consolidada da proposta dos governos de Declaração até 30 de outubro de 1998.

A adesão dos Governos do MERCOSUL à proposta de Declaração permitiu aos empresários adquirirem maior peso político. Em face disso, eles puderam explicitar sua posição contrária a qualquer ambivalência sobre a dimensão social no processo de integração. Os representantes dos empresários afirmaram que:

consideravam indivisíveis as questões referentes ao conteúdo e enumeração dos institutos e direitos, daquelas referentes à natureza jurídica do instrumento, sua localização institucional, eficácia e seguimento, reafirmando que o consenso definitivo só será alcançado uma vez conhecidos tais aspectos.⁵⁸⁷

Tal atitude era coerente com a posição anteriormente assumida pelos empresários que defendiam a Declaração Sociolaboral. Ela, composta por direitos genéricos, não possuía poder vinculante e não poderia ser incorporada ao Tratado de Assunção.

Os empresários, ao longo do processo de discussão na Comissão, mantiveram uma posição coerente com seus interesses, sem jamais abdicarem de sua defesa.

Apesar de sua posição de debilidade política, os trabalhadores concordaram em prosseguir com as discussões sobre a Declaração na Comissão *Ad Hoc*. Eles reconheciam que o esforço da Comissão deveria ser redobrado na discussão dos temas não consensuais, identificados, em reunião realizada em novembro de 1997 em Montevideu (Ata 2/97). Não satisfeitos com o curso das negociações na Comissão *Ad Hoc*, ocorridas até outubro de 1998, foi apresentada a “Declaração da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul – Em defesa da Dimensão Social no MERCOSUL”, elaborada em 21 de julho de 1998.

O Documento das Centrais Sindicais buscou incluir, na agendada comissão *Ad hoc*, “os temas do Emprego e do reconhecimento da Dimensão Social no MERCOSUL, através da adoção de um mecanismo jurídico que garanta a vigência e respeito de direitos básicos e

⁵⁸⁶ Grupo Ad Hoc sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 4/98. Ibidem.

⁵⁸⁷ Ibidem.

universais”.⁵⁸⁸ A principal ponderação feita pelas Centrais, neste documento, referia-se à ausência de “mecanismo de regulação e proteção dos direitos trabalhistas em âmbito regional, [que] propiciaria a ocorrência de uma prática de dumping social e um grave retrocesso democrático e social”.⁵⁸⁹ Os trabalhadores buscavam garantir as condições institucionais que viabilizassem a mobilidade dos trabalhadores como ocorria com as mercadorias, os serviços e o capital.

Os sindicatos mantinham propostas de criar um “Protocolo Sócio Laboral, entendido como um instrumento para a conformação atual da integração e como parte da Carta de Direitos Sociais”. A representação dos trabalhadores defrontou-se com a oposição dos empresários, favoráveis à Declaração e não ao Protocolo. A intransigência dos patrões resultava de sua recusa de incluir na Declaração, até aquele momento, a “cobertura de direitos básicos como os da regulação do contrato e da jornada de trabalho”.⁵⁹⁰

A atitude dos empresários foi reforçada pela “posição inicial adotada pelo GMC, em sua reunião de maio/98, favorável à adoção de uma Declaração, sem obrigação de cumprimento e mecanismos que garantam sua aplicação”.⁵⁹¹ A defesa da Declaração pelos empresários tinha o “pressuposto que um instrumento de proteção laboral com caráter vinculante estaria subordinado aos mecanismos de Solução de Controvérsias do MERCOSUL (o Protocolo de Brasília) e, desta forma, vincularia os direitos sociais às questões comerciais”.⁵⁹²

A Declaração das Centrais pretendia desenvolver as negociações a partir de “um patamar básico” ao qual não pretendiam renunciar.

Temos claro que qualquer mecanismo a ser adotado não pode ser inferior aos compromissos sociais firmados por nossos governos nos tratados internacionais, tais como: a Declaração de Direitos Humanos da ONU, a Constituição e os Convênios Internacionais da OIT, a Carta da Organização dos Estados Americanos e os acordos do ciclo de Conferências Sociais da ONU (meio ambiente, desenvolvimento social, mulher, entre outras).

Queremos um Protocolo com caráter Vinculante, para que seja realmente efetivo. Um documento declaratório não terá força para inibir atos de descumprimento, ou

⁵⁸⁸ Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=9>. Acesso em: 10 dez. 2003.

⁵⁸⁹ Ibidem.

⁵⁹⁰ Ibidem.

⁵⁹¹ Ibidem.

⁵⁹² Ibidem.

mesmo a fraude laboral e não proporcionará espaço para a negociação e solução dos conflitos sociais, nacionais e intraMERCOSUL que tendem a crescer.⁵⁹³

Em sua declaração, as Centrais do Cone Sul pontuavam suas diferenças em relação ao MERCOSUL social e denunciavam a postura intransigente, adotada pelos empresários e pelos governos, sobre a proposta de Declaração Sociolaboral.

A V Reunião da Comissão Ad Hoc, sobre a Dimensão Social do MERCOSUL,⁵⁹⁴ ocorrida em 17 de novembro de 1998, num ambiente de acirramento de diferenças, retomou as discussões sobre “a natureza do instrumento da dimensão social e suas implicações com a institucionalidade normativa do MERCOSUL”.⁵⁹⁵ As representações dos governos, dos empresários e dos trabalhadores mantiveram suas respectivas posições. Os dois primeiros, favoráveis a assinatura de uma Declaração e, os últimos, de um Protocolo.

As representações governamentais manifestaram seu apoio à assinatura de uma Declaração Presidencial, por considerá-la “um avanço significativo no tratamento da dimensão social” no MERCOSUL. Os representantes dos Governos “sublinharam que o mecanismo de aplicação e seguimento não apenas promoveria sua vigência efetiva, mas também proporcionaria condições para se evoluir em direção a um instrumento dotado de maior institucionalidade no âmbito do MERCOSUL”.⁵⁹⁶ A Declaração era considerada mais adequada para regulamentar a questão social, face às “preocupações dos Estados-Partes do MERCOSUL com o componente social da integração no atual contexto, marcado por sérias dificuldades econômicas e profundas transformações no campo do trabalho”.⁵⁹⁷

Os empresários, igualmente, foram favoráveis à regulamentação das relações de trabalho (no MERCOSUL) mediante “uma declaração presidencial de princípios, sem efeito vinculante e sem caráter sancionador, dotada de um mecanismo de seguimento, tripartite, atuando por consenso dos três setores, com caráter estritamente promocional”.⁵⁹⁸

⁵⁹³ Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/documento_texto.asp?noticia=9>. Acesso em: 10 dez. 2003.

⁵⁹⁴ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 5/98. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁵⁹⁵ *Ibidem*.

⁵⁹⁶ *Ibidem*.

⁵⁹⁷ *Ibidem*.

⁵⁹⁸ *Ibidem*.

A proposta de Declaração, formulada pela delegação Governamental na comissão *Ad Hoc*, foi a única apresentada como base para o acordo tripartite. Os empresários, todavia, consideravam que o seu conteúdo excedia os temas por eles propostos, “que se referiam exclusivamente aos princípios fundamentais universalmente consagrados em acordos e convenções internacionais”. Eles julgavam que tais princípios universais restringiam-se aos direitos individuais e coletivos, apresentados pela proposta de Protocolo do Governo argentino, de “abolição do trabalho forçado, Liberdade de associação, Liberdade de negociação coletiva e Proibição do trabalho infantil”.⁵⁹⁹ Desde o início das discussões, os empresários haviam definido a ideia de que cabia aos Governos nacionais a aplicação das suas respectivas legislações sociais para a resolução da questão social no MERCOSUL.

O segundo ponto de discordância dos empresários com as representações dos governos relacionava-se às atribuições da Comissão Sociolaboral. Os patrões consideravam que a “sua regulação e atribuições específicas excedem a natureza de uma Declaração Presidencial”; nessa medida, era preciso que as “atribuições e responsabilidades” da Comissão Sociolaboral deveriam estar “vinculadas estritamente às memórias e encaminhamentos dos Estados Partes”.⁶⁰⁰ Coerentes com a sua Proposta de dar prioridade ao cumprimento das legislações sociais nacionais, eles descaracterizavam as funções da Comissão Sociolaboral, atribuindo-as aos Estados nacionais.

Em terceiro lugar, os empresários afirmavam que a Comissão Sociolaboral não deveria “em nenhum caso e em nenhuma circunstância atuar como órgão jurisdicional ou de solução de controvérsia, reclamações e queixas”.⁶⁰¹ Tal posição revelava sua defesa da construção do MERCOSUL em duas velocidades: eles exigiam a regulamentação das atividades comerciais, mas se opunham ao estabelecimento de uma legislação reguladora da livre circulação do trabalho.

Os representantes dos trabalhadores reafirmaram sua defesa do Protocolo Sociolaboral, “de caráter vinculante e integrado ao ordenamento jurídico do MERCOSUL.” Após empreender uma análise da proposta de Declaração Presidencial e, apesar de considerá-la insuficiente como mecanismo de regulação, eles afirmavam que a proposta de constituição

⁵⁹⁹ Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 5/98. A cópia desse documento foi gentilmente cedida por Ericson Crivelle.

⁶⁰⁰ *Ibidem*.

⁶⁰¹ *Ibidem*.

da Comissão Sociolaboral prevista na Declaração “contém avanços que permitem seguir concretizando a dimensão social do MERCOSUL”; revelavam, também, a sua disposição de dar prosseguimento às discussões “dos direitos não contemplados no instrumento por falta de consenso entre as partes e de se ampliar a sua personalidade jurídica”.⁶⁰² Os representantes dos trabalhadores reconheceram progresso nas prerrogativas concedidas à Comissão Sociolaboral, na proposta de Declaração Presidencial.

Finalmente, governos e trabalhadores concordaram “que os conteúdos analisados da dimensão social do MERCOSUL não devem ser percebidos como um dado definitivo, mas como um patamar mínimo de direitos sociais a serem progressivamente revistos e ampliados em conformidade com a dinâmica do processo de integração”.⁶⁰³ As proposições dos trabalhadores não foram incorporadas integralmente na proposta acordada na Comissão; entretanto, os limites aos direitos e reivindicações dos trabalhadores, contidos na Proposta formulada pelos Governos, foram relativizados pela criação da Comissão Sociolaboral, que se constituiria num elemento de apoio à continuidade da luta a partir de novo patamar.

A VIII Reunião do SGT 10 Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social do MERCOSUL⁶⁰⁴ ocorreu nos dias 18 e 19 de novembro de 1998, e foi aprovada Ata contendo a proposição de Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, bem como as “ações propostas”, e enviada para apreciação e aprovação do GMC.

O Grupo Mercado Comum, em 8 de dezembro de 1998, “registrou com satisfação a conclusão pelo SGT-10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social) da ‘Declaração Sociolaboral do MERCOSUL’ e elevou-a ao Conselho para sua adoção pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL”.⁶⁰⁵

Depois de aproximadamente um ano de discussões, a Comissão *Ad Hoc* havia concluído a Declaração Presidencial Sociolaboral. O CMC reuniu-se, em 9 e 10 de

⁶⁰² Grupo *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul Ata n. 5/98. Ibidem.

⁶⁰³ Ibidem.

⁶⁰⁴ MERCOSUR/GMC/SGT-10/REC Ata n. 3/98. Esse documento encontra-se na Secretaria Administrativa do Mercosul, Montevideo, Uruguay.

⁶⁰⁵ Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1436>> . Acesso em: 10 dez. 2004.

dezembro,⁶⁰⁶ e analisou o significado da Proposta de Declaração; nessa ocasião, posicionou-se pela sua aprovação.

⁶⁰⁶ Ata da XV^o Reunião do CMC Disponível em:
<<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=1276>> . Acesso em: 10 dez. 2004.

6 – O significado social e político da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL

6.1 – A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL

A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, assinada em 1998, foi o resultado das discussões realizadas na Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL, durante treze meses, por representantes dos governos, dos empresários e dos trabalhadores. A criação da Comissão, para elaborar uma Proposta de Carta Social de consenso, ocorreu com um Parlamento do Mercado Comum destituído das prerrogativas legislativas e pela inexistência de instâncias supranacionais. A Comissão *Ad Hoc* com uma estrutura tripartite foi constituída para esse fim. Sua Proposta de legislação social foi aprovada pela máxima instância do MERCOSUL: o Conselho Mercado Comum.

Os participantes da Comissão tinham a consciência de que o documento, resultante das discussões, foi o possível, dada a dificuldade de chegar a um consenso entre eles. A Proposta aprovada, todavia, não incorporou as reivindicações dos trabalhadores sobre sua natureza jurídica e as atribuições do organismo responsável pela sua aplicação e seguimento.

Os representantes dos trabalhadores tinham a expectativa de que a Declaração fosse revisada um ano após a sua aprovação. Uma série de obstáculos, entretanto, impediu o avanço do processo de construção do MERCOSUL Social, retirando, dos atores sociais, as iniciativas que levassem o seu aperfeiçoamento.

Os esforços realizados pelos distintos atores sociais, para criar as condições institucionais da integração regional, revelou a presença de interesses que ultrapassaram os limites da região. As políticas setoriais de liberação das atividades comerciais, industriais e de serviços no MERCOSUL foram formuladas a partir das realidades dos quatro países possuidores de parques industriais com graus de modernização e de competitividades diferentes, sem uma ação concreta das Instituições do bloco para a aplicação de uma política de reconversão produtiva e de requalificação da força de trabalho. Essa situação leva os empresários dos países do MERCOSUL a exigirem dos seus governos, durante as crises econômicas endógenas, o restabelecimento de medidas protecionistas para compensar a perda de competitividade dos seus produtos. Porém, o setor das empresas transnacional tem uma visão mais abrangente e pragmática da integração econômica, pois vê nela a possibilidade do barateamento dos seus custos através da racionalização da produção e da distribuição das mercadorias e serviços no Mercado Comum.

Para os trabalhadores, a integração regional deveria orientar-se pelos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, isto é, promover o desenvolvimento econômico com a melhoria das condições de vida da população. A divergência de propostas entre os diferentes atores sociais leva os Governos a direcionarem a sua ação, objetivando a conciliação dos interesses, que se manifestavam no interior de seus respectivos países com o processo de institucionalização do Mercado Comum.

Os Acordos de monitoramento das economias, firmados separadamente pela Argentina e pelo Brasil com o FMI, dificultavam ainda mais o avanço do processo de constituição do Mercado Comum. As Instâncias do MERCOSUL não têm autonomia para estabelecer, por exemplo, os cinco critérios de uniformização das políticas econômicas definidos pelo Tratado de Maastricht,⁶⁰⁷ devido à natureza dos vínculos e à prática da realização das negociações em separado, adotada pela comunidade financeira internacional com os Governos dos Estados-partes do MERCOSUL.

⁶⁰⁷ Les « cinq critères » définit sont: « - le déficit public ne doit pas excéder 3 % du PIB ; - la dette publique ne doit pas aller au-delà de 60 % du PIB ; - le taux d'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois pays membres les moins inflationnistes ; - le taux d'intérêt à long terme ne doit pas être supérieur de 2 % au taux moyen dans les mêmes pays membres - le pays candidat doit appartenir, depuis au moins deux ans, à la bande étroite du mécanisme de change du SME, sans dévaluation de la monnaie nationale. » QUERMONNE, Jean-Louis, op. cit., p. 124.

6.2 – Os pressupostos da Declaração Sociolaboral

O Preâmbulo da Declaração Sócio Laboral reafirmava o princípio estabelecido no Tratado de Assunção, de que a ampliação dos mercados nacionais, propiciada pela integração regional, constituía-se na “condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.⁶⁰⁸ Também afirmava que a integração asseguraria o aumento da oferta de bens e serviços, proporcionando a melhoria das condições de vida dos habitantes do MERCOSUL.

A Declaração, inicialmente, incorporava os princípios estabelecidos pelas convenções e declarações relativas aos direitos humanos e dos trabalhadores quanto ao livre trânsito da força de trabalho.

Considerando que os Estados Partes, além de membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificaram as principais convenções que garantem os direitos essenciais dos trabalhadores, e adotam em larga medida as recomendações orientadas para a promoção do emprego de qualidade, das condições saudáveis de trabalho, do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores.⁶⁰⁹

O Preâmbulo do Documento declarava que, dado que os países do bloco eram signatários das “principais” convenções da Organização Mundial do Trabalho, não era necessário que a Declaração reiterasse seus conteúdos. O texto era resultado, principalmente, dos princípios mínimos da OIT, que nortearam as decisões dos representantes dos trabalhadores, dos governos e dos empresários na Comissão *Ad Hoc*.

Os Estados Partes apoiaram a "Declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho" (1998), que reafirma o compromisso dos Membros de respeitar, promover e colocar em prática os direitos e obrigações expressos nas convenções reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização.⁶¹⁰

A Declaração da OIT, assinada pelos chefes de Estados em nove de junho de 1998, na Filadélfia, simultaneamente ao processo de discussão e elaboração do Instrumento Sociolaboral do MERCOSUL, havia estabelecido os direitos mínimos que deveriam compor uma Carta Social. A Declaração da OIT definiu os direitos e obrigações “fundamentais dentro e fora da Organização”,⁶¹¹ o que fragilizou as posições historicamente defendidas pelas

⁶⁰⁸ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em:

<http://www.ccses.org/html_todo_sobre_ccses/ccses_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ *Ibidem*.

⁶¹¹ Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasilia/info/download/declarac_port.pdf> . Acesso em: 17 maio 2004.

Centrais Sindicais do MERCOSUL que tinham reivindicações maiores e precisas. Os direitos da OIT foram incorporados à proposta da Carta na qual se defendia, contrariamente à posição sustentada pelos representantes dos empresários e dos governos, a assinatura de um Protocolo com efeito vinculante.

Os Estados-partes comprometiam-se “com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade”.⁶¹² Com isso, eles asseguravam a decisão do MERCOSUL de respeitar os Acordos firmados pelos Estados-partes, nos Fóruns Internacionais. Isso ocorreu com os princípios aprovados na Cúpula de Copenhague (1995), que estabelecia um mecanismo “de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais da mundialização da economia, a fim de assegurar a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social”.⁶¹³ A Declaração afirmava, também, que “a adesão dos Estados Partes aos princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito aos direitos civis e políticos da pessoa humana constitui a base irrenunciável do projeto de integração”.⁶¹⁴

A Declaração Sociolaboral reafirmava seu compromisso com os valores humanos de dignificação da vida, apesar de alguns países da região não os respeitarem, ao não tomarem as medidas para coibir ações que atentassem contra eles.

A Carta Sociolaboral afirmava a necessidade de instituir marcos regulatórios trabalhistas, com o objetivo de aperfeiçoar a dimensão social, possibilitando o avanço futuro e constante no campo social, sobretudo mediante a ratificação e cumprimento das principais convenções da OIT.⁶¹⁵

Na introdução da Declaração, os presidentes declaravam que as resoluções da OIT, em particular a Declaração de 1998, haviam sido respeitadas na definição dos direitos dos trabalhadores incorporados à Declaração Sociolaboral. O significado implícito nessa manifestação era que o aperfeiçoamento da Declaração decorreria da ratificação, pelos

⁶¹² “Entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos - OEA (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988);” Disponível em: <http://www.ccses.org/html_todo_sobre_ccses/ccses_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

⁶¹³ Ibidem.

⁶¹⁴ Ibidem.

⁶¹⁵ Ibidem.

Estados Partes, das principais Convenções da OIT e não que o Mercado Comum teria que construir um Instrumento próprio de regulação do livre trânsito da força de trabalho com efeito vinculante.

6.3 – Os princípios e direitos da Declaração

Os direitos individuais, incorporados à Declaração, foram exaustivamente negociados na Comissão *Ad Hoc*, mas os resultados finais não foram um avanço para o disciplinamento da venda da força de trabalho no Mercado Comum. A proposta da OIT, acordada pelos chefes de Estados e Presidentes, de patamar mínimo, foi incorporada no Texto; porém, na maioria dos casos, com a ressalva de que ficasse sujeita ao que estabeleçam as legislações nacionais.

A Declaração, nos seus três primeiros Artigos, estabeleceu a igualdade de direitos de tratamento de oportunidades no emprego e ou ocupação, assegurando a não discriminação⁶¹⁶ “em conformidade com as disposições legais vigentes”.⁶¹⁷ Esses Artigos incorporaram à Declaração Sociolaboral a Convenção n. 100, da OIT, relativa à igualdade de remuneração, e a Convenção n. 111, relativa à não discriminação no emprego e ocupação, aprovadas, respectivamente, em 1951 e 1958 pela OIT. Os quatro países do MERCOSUL já haviam ratificado as duas Convenções da OIT,⁶¹⁸ que foram integradas a esse Artigo, mas o Instrumento, que regulava a questão social, estabelecia a salvaguarda de que a legislação de cada país seguia vigente.

A Declaração Sociolaboral foi elaborada para adequar o livre trânsito da força de trabalho ao calendário elaborado pelas Instâncias do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), que estabelecia o ano de 2005 para a sua regulamentação. O MERCOSUL, todavia, era um mercado comum inconcluso, razão pela qual não finalizou a normatização do

⁶¹⁶ “Sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar.” Disponível em: <http://www.cscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

⁶¹⁷ “Sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes.” Ibidem.

⁶¹⁸ Ver a análise dos Art.s da Declaração Sociolaboral e a relação deles com as legislações existentes nos países do Mercosul. CRUZ, Claudia Ferreira. *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e Flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul: um estudo comparado*. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/Art.s%201/claudiacruz1.htm>> . Acesso em: 20 outubro 2004.

livre trânsito das mercadorias, do capital, dos serviços, mas, principalmente, dos trabalhadores.

Um exemplo desse descompasso é que a persistência das chamadas listas de exceção no Mercado Comum permite que cada país defina, a partir de parâmetros próprios, a relação de produtos que serão excluídos, temporariamente, do programa de liberalização comercial. Todo o esforço realizado pelo Mercado Comum foi de priorizar o funcionamento das instâncias responsáveis pela elaboração e condução das legislações necessárias para a livre circulação de mercadorias, mas esse esforço concentrado não superou alguns obstáculos existentes.

A regulamentação da livre circulação do trabalho enfrentou inúmeras dificuldades na Comissão Sócio Laboral e acabou limitando-se à regulamentação da circulação de “trabalhadores migrantes e fronteiriços”. O disciplinamento do trabalho fronteiriço era considerado urgente para regular a questão social entre os países do MERCOSUL e resolver problemas de trabalhadores dos demais países fronteiriços não pertencentes ao bloco. O processo de regulamentação dos trabalhadores migrantes exige uma legislação elaborada em cada país do MERCOSUL, pois se trata de uma questão que extrapola os limites do Mercado Comum (o Brasil faz fronteira com dez países da América Latina). A declaração assegurava que “todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades”.⁶¹⁹ Toda essa “proteção” seria assegurada aos trabalhadores que preenchessem os requisitos previstos nas legislações nacionais que definem se o migrante pode exercer legalmente a sua profissão e fixar residência no país, independente da sua nacionalidade.

A Declaração comprometia os Estados Nacionais a adotarem “medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores”.⁶²⁰ Na Declaração Sociolaboral transferia-se aos Estados Partes o estabelecimento das normas para disciplinar o

⁶¹⁹ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em:

<http://www.ccs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

⁶²⁰ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Ibidem.

trabalho fronteiriço no MERCOSUL,⁶²¹ o que revelava a decisão de não estruturar diretamente a questão social.

Somente o Brasil e o Uruguai ratificaram e incorporaram nas suas legislações a Convenção n. 97⁶²² sobre trabalhadores migrantes, adotada pela OIT em 1939 e revisada em junho de 1949.

A Declaração, no item relativo à “circulação de trabalhadores” no MERCOSUL, proibia toda forma de trabalho forçado, segundo estabelecia a Convenção n. 29 da OIT, de 1930 e n. 105, de 1957. Os quatro países haviam ratificado estas convenções, que asseguram o direito de toda pessoa ao trabalho livre e comprometem os Estados Partes a adotarem “medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório”.⁶²³ A Declaração apresentava um avanço com relação às Convenções da OIT, pois atualizou e explicitou as formas de coerção utilizadas para impor determinados trabalhos às vontades individuais.⁶²⁴

A Declaração disciplinou, no seu Art. 6º, o trabalho infantil e do menor de idade, ao determinar que “a idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida conforme as legislações nacionais dos Estados Partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória”. Os Estados Partes assumiram o compromisso de desenvolver ações para abolir o trabalho infantil e elevar progressivamente a data de ingresso dos menores de idade no mercado de trabalho. O Art. 6º remete à limitação da jornada de trabalho ao que está estabelecido nas legislações nacionais, mas não admite a extensão desta através do uso do expediente de horas extras. Também foi proibido o trabalho noturno de menores e estabelecida como idade mínima 18 anos para alguns tipos de trabalhos. O único país do

⁶²¹ A Argentina e o Brasil partilham fronteira e fazem fronteira com os demais países do Mercosul, ao passo que o Uruguai e Paraguai têm fronteira com a Argentina e o Brasil, mas não dividem fronteira entre si.

⁶²² Como Anexo I, do texto dessa referência, tem uma lista consensual de convenção da OIT a ser ratificada pelos países do Mercosul realizado pelo SGT 11. CRUZ, Claudia Ferreira e CHAHAD José Paulo Zeetano. *Os Rumos da Dimensão Social e Trabalhista no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.alast.org/PDF/Galin/RRL-CHAHAD-cruz.PDF>> . Acesso em: 24 nov. 2004.

⁶²³ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em: <http://www.cscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

⁶²⁴ “a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico; c) como medida de disciplina no trabalho; d) como castigo por haver participado em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.” Ibidem.

MERCOSUL que não tinha regulamentação sobre a idade mínima era a Argentina, mas os quatro países ratificaram as Convenções 138 e 182⁶²⁵ da OIT sobre essa questão.

A Declaração estabeleceu direitos dos empresários, todavia esse item teve a sua amplitude restrita a “organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa, em conformidade com as legislações e as práticas nacionais”,⁶²⁶ assegurada nas legislações dos quatro países do MERCOSUL. A instância dos empresários na incorporação desse item na Declaração revelava a persistência de sua atuação corporativista.

A natureza e tipo de direitos coletivos integrados à Declaração é reveladora da disposição ou dos limites que os negociadores aceitavam respeitar na regulamentação da questão social no Mercado Comum. A Declaração apenas assegurou o direito dos trabalhadores e empregadores de constituírem organizações e de se filiarem a essa, “em conformidade com as legislações nacionais vigentes”.⁶²⁷ A atividade dos Estados Partes ficou circunscrita ao estabelecimento dos dispositivos legais que garantissem a liberdade de associação e não ingerência dos Estados na criação e gestão dessas organizações. A Declaração assegurou a liberdade sindical, garantindo ao trabalhador o direito de representar a sua categoria através dos sindicatos, tendo, durante o exercício do seu mandato, o seu emprego protegido.⁶²⁸

A negociação coletiva estava prevista nas legislações dos quatro países e contemplada nas Convenções da OIT número 98,⁶²⁹ que foi promulgada em 1949, e número 154, aprovada em 1981, sendo que a primeira era sobre o direito de organização e de negociação coletiva e a segunda tratava especificamente sobre a negociação coletiva. No Artigo 10, a Declaração afirmava: “Os empregadores ou suas organizações e as organizações ou representações de trabalhadores têm direito de negociar e celebrar convenções e acordos coletivos para regular

⁶²⁵ A Convenção n. 138, que define a idade mínima de admissão no trabalho, foi adotada em 1973 para impedir o trabalho infantil. A Convenção n. 182, adotada por unanimidade em 1999, desvela um cenário ainda mais grave no mundo do trabalho, pois se ateve a proibir e condenar as piores formas de trabalho infantil.

⁶²⁶ Declaração Sociolaboral do Mercosul, op. cit.

⁶²⁷ Ibidem.

⁶²⁸ “Os quatro países do Mercosul garantem em suas Constituições a livre associação sindical em seus territórios. Respeitam ainda a ratificação da Convenção n. 98 – sobre direito de sindicalização e de negociação coletiva e no caso da Argentina, Paraguai e Uruguai, a ratificação da Convenção n. 87 - liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização.” IN: CRUZ, Claudia Ferreira. *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e Flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul: um estudo comparado*. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/Art.s%201/claudiacruz1.htm>. Acesso em: 20 out. 2004.

⁶²⁹ Ratificaram a Convenção n. 98 (Convenção sobre o direito de organização e negociação coletivas) a Argentina, o Brasil e o Uruguai.

as condições de trabalho, em conformidade com as legislações e práticas nacionais.” O Artigo aprovado comprova a decisão do Conselho Mercado Comum de não possibilitar que as formas de negociação instituídas no interior dos países do bloco fossem praticadas no MERCOSUL. Os representantes dos trabalhadores apresentaram uma proposição que instituía a possibilidade de realizar a negociação coletiva, quando uma empresa desenvolvesse as suas atividades em mais de um país do bloco, mas as discussões na Comissão *Ad Hoc* não prosperaram. As propostas que visavam estabelecer a regulação ou negociação sindical, no contexto do Mercado Comum, foram vetadas pelas representações dos empresários e dos Governos.

O direito de Greve, assegurado pelas legislações nacionais, foi incorporado na Declaração Sociolaboral, mas em conformidade com as legislações de cada país. Foram feitas algumas salvaguardas,⁶³⁰ no Texto, para assegurar que os Estados do bloco não interpretassem a legislação com o propósito de coibir o direito de greve.

A negociação entre trabalhadores e empresários deveria ocorrer nos Estados Partes, através de “formas preventivas e alternativas de autocomposição dos conflitos”,⁶³¹ sendo previsto o envolvimento de órgãos do MERCOSUL com o processo.

Ao estimular o diálogo social, a Declaração, pela primeira vez, fazia referência à amplitude regional da questão social:

Os Estados Partes comprometem-se a fomentar o dialogo social nos âmbitos nacional e regional, instituindo mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, a fim de garantir, mediante o consenso social, condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável e com justiça social da região e a melhoria das condições de vida de seus povos.⁶³²

Aos Estados Partes era atribuída a responsabilidade pela promoção do “crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a execução de políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os

⁶³⁰ “Art. 11 [...] Os mecanismos de prevenção ou solução de conflitos ou a regulação deste direito não poderão impedir seu exercício ou desvirtuar sua finalidade.” Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em: <http://www.ccses.org/html_todo_sobre_ccses/ccses_historia_documento4.htm> . Acesso em: 17 dez. 2003.

⁶³¹ Ibidem.

⁶³² Art. 13 da Declaração Sociolaboral. Ibidem.

desequilíbrios sociais e regionais”.⁶³³ Cabia a eles, e não ao MERCOSUL, a função de “instituir, manter e melhorar mecanismos de proteção contra o desemprego”⁶³⁴ e fomentar a recolocação e a requalificação profissional do desempregado involuntário.

A formação e a capacitação profissional continuada e permanente deveriam ser intensificadas pelos Estados Membros, para fazer face ao desemprego e às exigências do progresso técnico. Os Estados do MERCOSUL assumiram o compromisso de adotar medidas para viabilizar a articulação de programas de orientação e formação profissional, propiciando a reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

A questão da saúde e da segurança no trabalho foi incorporada no Texto sem muitas divergências, e os Estados Partes comprometeram-se em garantir um serviço de inspeção do trabalho para assegurar a aplicação das normas de “segurança e saúde no trabalho”.⁶³⁵

A seguridade social no MERCOSUL, regulamentada pelo Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercado Comum do Sul de 1997,⁶³⁶ foi uma das poucas questões sociais considerada prioritária pelas Instâncias decisórias do Mercado Comum. O Acordo garantia que “os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes”, sendo extensivos aos familiares. Esse Artigo, também, era aplicável aos trabalhadores de outras nacionalidades residentes, legalmente, num dos países do MERCOSUL.

A decisão tomada pela Comissão *Ad Hoc*, sobre a estrutura de aplicação e seguimento da Declaração Sociolaboral, foi marcada por uma série de impasses, que acabaram sendo solucionados pelo “poder arbitral” das representações Governamentais. A representação dos empresários defendeu a dispensabilidade da regulamentação da questão social e, coerente com a sua posição, tentou restringir ao máximo as funções da Comissão. O Conselho do Mercado Comum aprovou a criação da Comissão Sociolaboral como um “órgão tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regional, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação do

⁶³³ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Art. 14.

⁶³⁴ Art. 15. Ibidem.

⁶³⁵ Art. 18. Ibidem.

⁶³⁶ Ver a íntegra do Acordo Multilateral de Previdência Social do Mercado Comum do Sul. Disponível em: <<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm> > . Acesso em: 17 ago. 2002.

instrumento”.⁶³⁷ O Órgão de aplicação e seguimento da Declaração Sociolaboral tinha algumas prerrogativas⁶³⁸ que restringiam a sua ação efetiva devido ao seu caráter meramente promocional, ou seja, sem poder sancionador.

A Declaração determina que os Ministérios do Trabalho dos Estados-Membros, após consultar as entidades representativas dos trabalhadores e empresários, elaborem memórias anuais contendo as mudanças ocorridas “nas legislações ou nas praticas nacionais”⁶³⁹ provocadas pela aplicação da Declaração, juntamente com um diagnóstico sobre seus avanços e recuos.

A Declaração não assegura aos trabalhadores direitos novos, diferentes daqueles já garantidos pelas legislações nacionais. Por outro lado, suas características gerais e a sua dependência das legislações nacionais não favorecem a elaboração de um calendário comum de negociações pelos trabalhadores.

O regulamento do funcionamento da Comissão Social, adotado em março de 2000,⁶⁴⁰ composto de vinte e dois artigos, define a estrutura, nacional e regional, e a sua composição com representantes dos trabalhadores, dos empregadores e dos governos, perfazendo um total de doze membros. Os trabalhos da Comissão, relacionados à formulação de planos, elaboração de programas de ação e de recomendações visando à aplicação efetiva da Declaração, deviam repousar sobre proposições formuladas pelas Comissões Nacionais e outros organismos do MERCOSUL. Suas recomendações que haviam obtido o consenso eram submetidas à apreciação do Grupo Mercado Comum.

⁶³⁷ Art. 20 da Declaração Sociolaboral. Ibidem.

⁶³⁸ “a) examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos desta Declaração; b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração; c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração; d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos; e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração; f) examinar e instruir as propostas de modificação do texto da Declaração e lhes dar o encaminhamento pertinente.” loc. cit.

⁶³⁹ Art. 23 ibidem.

⁶⁴⁰ No dia 7 de dezembro, O GMC aprovou o regulamento interno das Seções Nacionais como “organismos tripartites et auxiliares da CSL, coordenados de nodo rotativo a cada seis meses por cada um dos seus setores, que por seu turno podem formar os grupos de trabalho *ad hoc* ou temporarios.” ROBLES, Alberto José, « Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosud », Instituto del Mundo del Trabajo, *Revista Pistas*, n° 8, diciembre 2002. Disponível em: <<http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p008/roblesoslag02.htm>> . Acesso em: 21 maio 2004.

6.4 – Um balanço da Declaração

A Declaração Social incorporou parte dos direitos mínimos dos trabalhadores definidos pela Declaração da Filadélfia da OIT 1988. Sem o poder de julgar, a Declaração não previu a criação de uma instância que regulamentasse a sua aplicação. Ela contém alguns direitos sem, no entanto, garantir efetivamente um único direito, pois a maior parte deles integram as suas respectivas legislações nacionais.

As entidades representativas dos trabalhadores eram contra o consenso possível obtido com os representantes dos patrões e dos governos na Comissão *ad hoc*, pois as conquistas sociais, que constam na Declaração, não expressam os seus interesses. Quando da assinatura da Carta do MERCOSUL, a CCSCS reconheceu as dificuldades decorrentes da natureza e do conteúdo da Declaração, mas reafirmou a sua disposição de cooperar com os organismos do CMC, para criar as condições institucionais e legais de aplicação da Declaração.

A definição e o estabelecimento de direitos, nos países da América Latina, não asseguram, por si sós, o seu respeito e a sua aplicação. A sua afirmação, em decorrência da existência de uma Declaração, coloca a perspectiva da conquista de novos direitos sociais, criando as condições para a sua uniformização e sua aplicação no MERCOSUL. Esta nova realidade permitiria às organizações dos trabalhadores zelarem pela sua defesa e a organizarem lutas comuns.

As negociações da Carta Social ocorreram no contexto de discussão sobre a necessidade de consolidação do Mercado Comum em direção à construção de um MERCOSUL social. O conteúdo da Carta se limita à incorporação parcial de direitos já consagrados nas legislações nacionais, porém, sem harmonizá-los. As conclusões das negociações revelaram as resistências dos representantes dos governos em integrar os trabalhadores como atores co-reponsáveis pelo processo de construção do MERCOSUL. A Declaração, sem o poder autoaplicável, não reforçou a defesa dos interesses dos trabalhadores do MERCOSUL. O objetivo dos representantes dos trabalhadores ao defenderem a proposição de um Protocolo, em oposição à proposta de Declaração, era obter as garantias legais que, num futuro próximo, permitiriam que a discussão sobre a política social pudesse ser relançada.

A Declaração Sociolaboral não incorporou nem mesmo os direitos mínimos definidos pela OIT. O alinhamento dos governos com a proposta defendida pelos representantes das empresas, favoráveis à elaboração de uma Declaração e contrários ao Protocolo, reforçou o sentimento de desencanto dos representantes dos trabalhadores e levou as centrais sindicais a fazerem um balanço negativo do resultado das discussões:

No início, os sindicatos pretendiam a aprovação de uma Carta Social, concebida a partir do modelo da UE. A limitação do projeto original e a adoção de uma Declaração Social, relativa aos direitos mínimos, provocou, de início, uma valorização negativa do significado da Declaração para a construção de uma dimensão social da integração, pois se trata de um instrumento puramente declaratório sem aplicação prática.⁶⁴¹

A Declaração, aprovada no fim de 1998, pelo Conselho do Mercado Comum, causou frustração entre os trabalhadores. Após as primeiras repercussões negativas, as análises efetuadas da Declaração presidencial foram feitas no sentido de reconhecimento da sua prerrogativa de autoaplicabilidade.

Do ponto de vista jurídico e face ao dilema latino-americano do contraste entre o vigor das leis protetoras dos trabalhadores e a sua não aplicação, a Declaração e a Comissão, que está a esta vinculada, poderiam significar, segundo alguns interlocutores do movimento sindical, um novo tipo de direito em constante autorredefinição, cujo resultado remeteria, sem cessar, às ações dos atores sociais, para determinar sua amplitude e sua eficácia.⁶⁴²

Este “novo tipo de direito em constante autorredefinição” revela a fragilidade dos princípios e da aplicabilidade da Carta Sociolaboral do MERCOSUL.

Uma outra maneira de atenuar os resultados obtidos para a livre circulação da força de trabalho é de considerar a existência de uma Carta como o produto de um contexto mais amplo, caracterizado pela flexibilização das legislações nacionais, com o objetivo de tornar o trabalho mais móvel face aos movimentos do capital visando a racionalização dos custos de produção.

Em primeiro lugar, como se trata de uma norma relativamente nova, ainda em fase de regulamentação, é possível afirmar que as inferências a seu respeito decorrem mais do campo

⁶⁴¹ ROBLES, Alberto José, op. cit. Acesso em: 21 maio 2004.

⁶⁴² Ibidem.

das perspectivas do que dos resultados obtidos. Em segundo lugar, a flexibilidade da legislação no MERCOSUL depende mais da evolução das legislações de cada país do que das decisões emanadas dos Organismos Supranacionais. E, por último, é preciso, igualmente, desenvolver a luta pela adesão dos países às normas da OIT e não somente à Declaração Social.⁶⁴³

Um outro aspecto considerado positivo foi o modelo tripartite adotado para a elaboração da Declaração que é único no mundo. Esta virtude não confere legitimidade à Declaração, pois ela não garante direitos nem a sua aplicabilidade. A elaboração tripartite da Declaração não supre a ausência de controle supranacional, pois os resultados das negociações revelam, desde o início, a intenção dos patrões em restringir os direitos, opondo-se as suas características autoaplicáveis.

As obrigações dos Estado Membros de informar anualmente à Comissão Social sobre os avanços na aplicação dos direitos que ela estabeleceu constitui, igualmente, uma dimensão positiva da Declaração. Graças a estas informações, a Comissão Social poderá ajudar as instâncias do MERCOSUL a detectar as dificuldades para consolidar a Declaração. Os Estados nacionais seriam, então, encarregados de zelar pelo respeito ao conteúdo da Carta, estimulando as instâncias do MERCOSUL a criarem mecanismos que permitam a livre circulação da força de trabalho.

A aplicabilidade da Declaração foi considerada viável pelos interlocutores dos trabalhadores, pois o direito internacional reconhece a primazia da ordem internacional sobre a ordem interior.⁶⁴⁴ Essa análise conclui que a Declaração constitui um acordo internacional feito pelos Estados membros do bloco de integração econômica MERCOSUL, regido pelo direito internacional público. É a interpretação da definição constante na letra “a” do artigo 1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.⁶⁴⁵ Face a ela, a Declaração “é força do

⁶⁴³ CRUZ, Claudia Ferreira. *Os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e Flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul*: um estudo comparado. Disponível em:

<<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/artigos%201/claudiacruz1.htm>> . Acesso em: 20 maio 2003.

⁶⁴⁴No direito internacional, a primazia da ordem internacional sobre a ordem interna é um fato reconhecido, e é então inútil evocar as normas internas como pretexto para não respeitar as obrigações internacionais (article 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités). URIARTE, Oscar Ermida. La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial. Disponível em: <<http://www.mundodeltrabajo.org.ar/Pistas/p005/ermidaoct01.htm>>. Acesso em: 02 maio 2005.

⁶⁴⁵ “Esta Convenção, que não foi ratificada por certos países do bloco econômico, é reconhecida internacionalmente como força do direito *coutumier* e como tal ela deve ser aplicada pelo Brasil e aos outros membros do Mercosul. Este tratado, espécie de tratado dos tratados, prevê igualmente no seu artigo 5 sua

direito material e formal. Ela constitui, sob o aspecto estritamente formal, um tratado multilateral, pois foi concluído por mais de dois Estados”.⁶⁴⁶ Esta afirmação reconhece a força jurídica da Declaração e permite concluir que, mesmo em se tratando de uma Declaração e não de um Protocolo, ela constitui um tratado padrão de direito internacional.⁶⁴⁷

A declaração publicada pela OIT na Filadélfia serve de pretexto para limitar o conteúdo da Carta do MERCOSUL, porque nas negociações, a existência da Declaração da OIT permitiu aos representantes dos padrões do MERCOSUL afirmar que a Carta Social devia conter os quatro princípios da declaração publicada pela OIT na Filadélfia. Da mesma forma, a natureza jurídica da Carta Social do MERCOSUL não permite à Comissão o aperfeiçoamento de seu conteúdo e os dispositivos para a sua aplicação.

Um novo capítulo sobre as relações sociais não pode ser escrito no Mercado Comum do MERCOSUL, pois o esforço realizado pelas instâncias decisórias do MERCOSUL não relacionou a sua construção ao da elaboração de uma verdadeira política social.

aplicação aos tratados constitutivos das organizações internacionais, o que é o caso dos tratados constitutivos do Mercosul. Então, nos podemos concluir que a Declaração Social é um tratado a luz desse modelo de direito internacional ao qual nós fazemos alusão.”

CRIVELLI, Ericson. *Integração Econômica e Normas Internacionais do Trabalho no Mercosul*. Disponível em: <http://www.ccsos.org/html_publicaciones_y_documentos/docs_serie_mercosur/pyd_docs_mercosur_doc3.htm>. Acesso em: 12 set. 2004.

⁶⁴⁶ Ibidem.

⁶⁴⁷ Ibidem.

PARTE VI

Conclusões

Ao dar início à pesquisa que resultou nesta tese de doutorado não imaginava encontrar tantas semelhanças entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. A distância de quarenta anos que separava a criação da CECA (1951) e o Tratado de Assunção (1991) levava a supor que as referidas Cartas teriam níveis muito distintos de avanço social. Supunha-se que a Carta europeia houvesse atingido um nível de supranacionalidade que permitia aos trabalhadores europeus usufruírem da liberdade de exercer as suas atividades em qualquer um dos países do bloco.

A pesquisa constatou, todavia, que tanto na UE como no MERCOSUL a livre circulação estava restrita ao capital e às mercadorias, e que o trabalho, ainda, permanecia com sua circulação restrita aos territórios nacionais. Ou seja, a imobilidade do trabalho contrastava com a mobilidade do capital.

Tanto a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia quanto a Declaração do MERCOSUL não favoreciam o livre trânsito da força de trabalho no interior de cada um dos blocos, que permanecia regulamentado pelas legislações nacionais.

A hipótese de que a internacionalização do capital não necessitava da mobilidade do trabalho nos permitiu explicar a inexistência de verdadeiras Cartas Sociais em ambos os blocos. A imobilidade do trabalho na União Europeia e no MERCOSUL é funcional ao processo de mundialização que depende, apenas, da mobilidade do capital, das mercadorias e dos serviços.

As migrações dos trabalhadores

Uma das razões da imobilidade do trabalho é a dificuldade que os trabalhadores encontram para migrarem a outros países em busca de melhores oportunidades de trabalho.

A circulação da força de trabalho entre os países é condicionada por razões de diferentes ordens que inibem a migração.⁶⁴⁸ As legislações nacionais, também, impõem limites à circulação da força de trabalho.

A UE e o MERCOSUL, com diferenças de graus e níveis, não têm procurado diminuir as incertezas da transferência de países dos trabalhadores. Em um período no qual há um desemprego estrutural elevado em todos os países, são reduzidas as possibilidades dos trabalhadores terem sucesso nos países de destino. Nestes, há um elevado número de trabalhadores nacionais desempregados que não verão com bons olhos a concorrência de trabalhadores estrangeiros.

Na União Europeia predomina a mobilidade de trabalhadores dos terceiros países, provocada, principalmente, pela falta de empregos nos seus países de origem e pela fragilidade das suas respectivas legislações sociais.⁶⁴⁹ Essa mobilidade do trabalho é marcada pela precariedade dos vínculos de trabalho e supera as migrações intracomunitárias.

A mobilidade dos trabalhadores e o trato dado a eles nos países para onde migram é oposta à oferecida ao capital. O sistema financeiro, a produção e a venda de mercadorias e os serviços se mundializaram, mas “migração internacional continua em escala mundial com um corportamento minoritário: as estimativas mais recentes avaliam em 2,5%, somente, o montante da população mundial que vie no estrangeiro, seja um homem (mulher) sobre quarenta habitantes”.⁶⁵⁰

⁶⁴⁸ “O custo da viagem, o custo da busca de um emprego, a procura de uma moradia, [...] A grande maioria da população detém competências sociais que não são facilmente transferíveis – [...] a prática de uma língua ou de um sistema de escrita, [...] a detenção de títulos puramente nacionais, a acumulação de crenças ou de “méritos” no mercado de trabalho nacional (antiguidade, pontos de aposentadoria...), ou no mercado local dos valores simbólicos (reputação, imagem identitária, orgulho nacional...)”. Immigration, marché du travail, intégration. Séminaire présidé par François HÉRAN. Organisateur : Maryse AOUDAÏ Jean-Luc RICHARD, octobre 2002. Synthèse générale. Les recherches sur l’immigration et l’insertion : avancées, débats, perspectives, François HÉRAN, p. 64 et 65. Disponível em: <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000590/0000.pdf>> . Acesso em: 20 jun. 2004.

⁶⁴⁹ Ibidem, p. 65.

⁶⁵⁰ Immigration, marché du travail, intégration. Séminaire présidé par François HÉRAN. Organisateur : Maryse AOUDAÏ Jean-Luc RICHARD. Ibidem, p. 64.

Na UE é de responsabilidade dos Estados membros estabelecerem as condições das migrações de terceiros países. Os governos,⁶⁵¹ com a concordância de alguns sindicatos,⁶⁵² estabeleceram políticas migratórias diferenciadas para suprir as necessidades específicas de determinadas profissões ou ramo de atividade de cada Estado membro. Isto tem criado uma situação propícia à desregulamentação das relações de trabalho: “A conjunção desta mobilidade nova de migrantes e da inferioridade de direitos aos quais eles podem ter acesso, em um ou outro país, reforça a pressão da concorrência sócio-fiscal entre Estados nacionais e converge a uma desregulamentação insidiosa dos mercados de trabalho”.⁶⁵³

Na Europa, numa população de 370 milhões de pessoas, “os membros comunitários instalados em outro Estado membro são em torno de cinco milhões (1,35%) – esta proporção variou muito pouco nos últimos vinte anos. Os membros dos Estados terceiros, residentes no território europeu, são aproximadamente 13 milhões – ou seja, em torno de 3,4% da população total – em progressão sensível depois dos anos oitenta”.⁶⁵⁴

No MERCOSUL, ainda, não é possível analisar o livre trânsito da força de trabalho, dado o estágio em que ele se encontra: um mercado comum inconcluso com apenas uma Declaração Presidencial Sociolaboral, sem poder coercitivo. Em particular, o Brasil⁶⁵⁵ não tem sido destino de migrações da América Latina, principalmente pela barreira linguística. A dificuldade da compreensão e assimilação da língua portuguesa pelos hispano-americanos é uma realidade. Diferentemente do ocorrido no passado, o país não tem uma política favorável às migrações nem de trabalhadores dos países do bloco nem de outros países latino-

⁶⁵¹ “As reformas recentes ou em curso de algumas legislações nacionais seguem o mesmo caminho desse utilitarismo seletivo, subordinando a regularidade da estadia à autorização de trabalho (o que frequentemente muda com a subordinação direta ao empregador): é o caso na Alemanha, Espanha e Itália.” *Migrations anciennes et nouvelles Les politiques et les acteurs à l'épreuve*, Jacky FAYOLLE. *Chronique Internationale de l'IRES* n. 84– septembre 2003, p. 19. Disponível em: <<http://www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/c84/c842.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2004.

⁶⁵² Áustria: “Os imigrantes são mantidos em situação de subordinação ao empregador, o qual detém a autorização de trabalho, e de inferiorização sindical, com o consentimento tácito dos sindicatos. Os programas de recursos para a mão-de-obra estrangeira privilegiam as cotas e os contratos curtos, mesmo que o patronato se esforce para introduzir práticas mais liberais.” *Ibidem*, p. 18.

⁶⁵³ *Ibidem*, p. 19.

⁶⁵⁴ (Union européenne) *Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d'oeuvre*. MATH, Antoine ; RODIER, Claire, p. 167. Disponível em: <<http://www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/c84/c8413.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2004.

⁶⁵⁵ SALA, Gabriela Adriana. *Trabajadores nacidos en los países del MERCOSUR residentes en el Brasil*, p.2. Texto gentilmente enviado por Marie-Christine LACOSTE, CNRS, Information Scientifique. Coordenadora de “RUMBOS”. Lista de Información y Red de Investigadores sobre y de América Latina (Ciencias Sociales - Políticas, Económicas, Desarrollo Urbano y Rural...).

americanos ou de outros continentes.

En 1991, residían, en Brasil, 767.780 nacidos en país extranjero, que representaban 0,5% de la población total del país, de los cuales 102.757 provenían de países del Cono Sur (13,4% en el total de inmigrantes). En el año 2000, fueron censados 683.830 inmigrantes internacionales, representando 0,4% de la población total de Brasil. Aunque, la cantidad de inmigrantes disminuyó, el número de los provenientes de países del Cono Sur aumentó a 118.612, pasando a representar 17,3% del total de los inmigrantes internacionales.⁶⁵⁶

As migrações legais para o Brasil não têm tido maior importância no mercado de trabalho. Os trabalhadores de outros países do bloco,⁶⁵⁷ que têm ingressado no país de forma ilegal, têm levado ao surgimento de relações de trabalho desfavoráveis a esses trabalhadores, principalmente bolivianos e paraguaios. A ausência de uma legislação que regule o livre trânsito dos cidadãos do MERCOSUL, e de uma Carta Social, não estimula o livre trânsito da força de trabalho, o que, até a atualidade, não tem sido do interesse das empresas do bloco.

As Cartas do MERCOSUL e da UE

Uma segunda razão da imobilidade do trabalho no âmbito da União Europeia como do MERCOSUL é que ambas as Cartas não criam mecanismos de proteção ao trabalhador migrante. No MERCOSUL coube às centrais sindicais, através da Coordenação das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), a iniciativa de criar uma legislação social no Mercado Comum que mantivesse e ampliasse as conquistas sociais nacionais. Em 1993, a CCSCS elaborou a primeira proposta de Carta Social e submeteu-a à apreciação do Subgrupo de Trabalho 11 (SGT 11) do Mercado Comum.⁶⁵⁸

Os representantes dos trabalhadores buscaram impedir que os governos e os empresários restringissem o processo de integração à adoção de medidas, que apenas

⁶⁵⁶ SALA, Gabriela Adriana. *Trabajadores nacidos en los países del MERCOSUR residentes en el Brasil*. Ibidem.

⁶⁵⁷ A situação começa a modificar-se com a existência de migrações ilegais de trabalhadores bolivianos para a indústria clandestina de confecções, em São Paulo, em condições de semiescravidão. Os fluxos migratórios ilegais da Bolívia, país associado ao Mercosul, contam com a conivência das autoridades responsáveis dos dois países.

⁶⁵⁸ A discussão da Proposta da CCSCS de Carta Social dos trabalhadores não ocorreu no SGT 11 devido à oposição dos representantes dos Governos e dos empresários.

intensificassem as atividades comerciais entre os países do MERCOSUL. Da disputa entre trabalhadores, empresários e governos saiu vitoriosa a posição desses dois últimos, que não tinham interesse em facilitar o trânsito da força de trabalho no MERCOSUL.

O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, aprovou um cronograma de conclusão do mercado interior e criou o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), dando início a uma nova etapa de institucionalização do MERCOSUL, na qual foi retomada a discussão da regulamentação do livre trânsito da força de trabalho. O Fórum consultivo do MERCOSUL, entre suas atribuições, devia aumentar a participação da sociedade civil na integração regional, difundindo a sua dimensão econômica e social.⁶⁵⁹ No ano seguinte, o Conselho do Mercado Comum aprovou um Plano de Ação quinquenal, pois “era preciso elaborar proposições visando melhorar as condições de vida e trabalho na região”.⁶⁶⁰

A segunda iniciativa de elaboração de um “Instrumento” para regulamentar as relações de trabalho no MERCOSUL ocorreu em 1997, quando foi solicitado ao Subgrupo de trabalho 10 (GT 10), de composição paritária e tripartite,⁶⁶¹ a formulação de uma proposta de Carta social do MERCOSUL. Para tanto, o SGT 10 constituiu o Grupo *ad hoc* sobre a Dimensão Social e a sua primeira reunião ocorreu nos dias 29, 30 e 31 de outubro de 1997.

As discussões ocorridas no Grupo *ad hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL, a respeito das características da Carta, de seu conteúdo e de sua eficácia, tiveram como ponto de partida uma proposta minimalista⁶⁶² de Carta Social elaborada pelo Ministério do trabalho argentino e, outra mais generalista,⁶⁶³ apresentada pela Coordenação de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Ambas as propostas propunham a natureza impositiva (*contraignant*)

⁶⁵⁹ Article 2, Paragraphe VII du Protocole d’Ouro Preto. Disponível em:

<<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp>> . Acesso em: 09 jun. 2002.

⁶⁶⁰ MERCOSUR /CMC/ DEC. n° 9/95, Programa de ação do Mercosul até o ano 2000. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativas/default.asp?key=421>>. Acesso em: 10 out. 2004.

⁶⁶¹ Era composto por representantes dos governos, dos empresários e dos trabalhadores.

⁶⁶² O nível mínimo de aplicação [do Protocolo] é constituído de certos direitos fundamentais universalmente consagrados, a saber: a abolição do trabalho forçado, a liberdade de associação, a liberdade de negociação coletiva e a interdição do trabalho infantil ». Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho . Este documento se encontra da sede da Secretaria Administrativa do Mercosul, à Montevideo.

⁶⁶³ Um nível mínimo para as negociações devem comportar «uma lista de direitos essenciais sociais e do trabalho»: a) Direitos individuais; b) Direitos coletivos; c) Emprego, formação e qualificação para o trabalho; d) saúde e segurança no trabalho; e) Segurança social; f) Acompanhamento e aplicação do Protocolo sobre o Trabalho.

do Instrumento de regulação das relações de trabalho no MERCOSUL e sua integração ao Tratado de Assunção, como um Protocolo Sociolaboral, tornando as normas autoaplicáveis.

Sobre a função do Instrumento de regulamentação da dimensão social do MERCOSUL, as ideias dos diversos participantes do Grupo *ad hoc* eram contrárias. A proposta do governo argentino, apoiada pelos representantes dos empresários dos quatro países, considerava que a Carta do MERCOSUL deveria conter princípios universais genéricos tais como: “a abolição do trabalho forçado, a liberdade de associação, a liberdade de negociação coletiva e a interdição do trabalho infantil”.⁶⁶⁴ Para eles a regulamentação da questão social era função dos governos dos países membros, que deveriam criar os mecanismos mais eficazes para garantir o cumprimento das legislações sociais nacionais. Os sindicatos, por sua vez, consideravam que a carta deveria regulamentar as relações de trabalho no MERCOSUL. Segundo os governos e os empresários deveriam constar na Carta Social apenas alguns princípios gerais; para os trabalhadores, ela deveria ser um instrumento regulador e disciplinador das relações de trabalho no Mercado Comum. Tais desacordos levaram à aprovação da Declaração Sociolaboral⁶⁶⁵ pelo Conselho Mercado Comum em dezembro 1998, documento que não aponta na direção de uma futura carta social.

A participação das instâncias decisórias do MERCOSUL, com a elaboração de um projeto de Carta Social, restringiu-se à aprovação da proposta elaborada pelo Grupo *ad hoc*.

Na EU, a decisão do Ato Único em 1986, de comprometer as Instâncias europeias a tomar iniciativas mais decisivas em relação à carta dos direitos sociais e de concluir o mercado comum impulsionou o processo de elaboração da legislação social comunitária.

A primeira proposta de Carta social da UE foi elaborada pelo Comitê Econômico e Social, instância consultiva da CEE, composto por representantes dos produtores e dos trabalhadores.⁶⁶⁶ No ano de 1989, o CES adotou uma opinião favorável à Carta Social da CEE, e o Conselho Europeu de Estrasburgo aprovou, sob forma de uma declaração, em

⁶⁶⁴ « Proposta Argentina Bases para um Marco Institucional-Normativo do Sistema de Relações Laborais do Mercosul Documento de Trabalho», documento citado.

⁶⁶⁵ A Comissão *ad hoc* elaborou a proposta após a realização de cinco reuniões. A primeira ocorreu nos dias 30 e 31 de outubro de 1997 e a última realizou-se no dia 17 de outubro de 1998.

⁶⁶⁶ Os representantes dos agricultores, dos transportadores, dos comerciantes e artesãos, dos profissionais liberais e de interesse geral.

dezembro do mesmo ano, a Carta Comunitária dos Direitos Sociais fundamentais dos Trabalhadores.

No Encontro de Cúpula de Maastricht foi aprovado um Protocolo sobre a Política Social, mas o Reino Unido e a Irlanda do Norte não iriam assinar. O Tratado de Maastricht, em 1992, que criou o mercado único, não integrou essa Carta no seu Texto, postergando-se a construção da Europa social. A existência de um Mercado Comum, que estimulou o livre trânsito das mercadorias, capital e serviços, recolocou a necessidade de dar prosseguimento à elaboração de uma legislação social europeia protetora do livre trânsito da força de trabalho.

O Tratado de Amsterdam, de 1997, fez avançar a integração econômica e monetária da Europa dos quinze, a construção da cidadania europeia, e pronunciou-se favoravelmente ao desencadeamento de um processo que culminasse com a elaboração de uma carta social. A Comissão Europeia encarregou um grupo de especialistas para fazer um relatório sobre a questão social, finalizado em fevereiro de 1999. Esse relatório, apreciado pelo Conselho Europeu, em Cologne (junho 1999), concluiu que, para elaborar a Carta, era necessário somente “reunir os direitos fundamentais em vigor em nível da União”.⁶⁶⁷ O Conselho formulou os princípios e as grandes linhas da Carta social⁶⁶⁸ e declarou que esta era necessária para dar maior legitimidade à UE. Coube ao Conselho de Cologne a definição da composição do organismo, que elaboraria a carta.

Finalmente, o Conselho europeu de Tampere, reunido em outubro 1999, precisou o processo de elaboração da proposição de Carta e definiu a composição⁶⁶⁹ da “Convenção”⁶⁷⁰ integrada, quase exclusivamente por representantes dos poderes legislativos nacionais e da

⁶⁶⁷ “Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Cologne, 3 e 4 junho de 1999”. Disponível em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/kolnfr.htm>. Acesso em : 20 abr. 2004.

⁶⁶⁸ “O Conselho Europeu pensa que essa carta deve conter os direitos de liberdade e de igualdade, assim como os direitos de procedimento tais quais garantidos pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tais como resultam das tradições constitucionais comuns dos estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário. A carta deve, além disso, conter os direitos fundamentais reservados aos cidadãos da União. Na elaboração da carta será preciso, por outro lado, levar em consideração direitos econômicos e sociais como enunciados na Carta Social Europeia e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (artigo 136 do TCE) na medida em que eles não justificam unicamente objetivos para a ação da União”. La décision du Conseil européen de Cologne concernant l’élaboration d’une Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, disponível em: <http://www.aidh.org/Europe/Drts_Fondam1.htm> . Acesso em: 10 jun. 2005.

⁶⁶⁹ Quinze representantes de chefes de Estados ou de governos, um representante do Presidente da Comissão Europeia, dezesseis membros do Parlamento Europeu e trinta membros dos Parlamentos Nacionais (dois por parlamento). O plenário era composto por sessenta e dois membros.

⁶⁷⁰ No dia 13 janeiro de 2000, foi decidido que o grupo constituído para elaborar a Carta Social passará a denominar-se Convenção (*Convention*).

UE e representantes dos Chefes de Estado ou de governos, perfazendo um total de 61 membros. A Convenção, composta por uma maioria de juristas profissionais,⁶⁷¹ elaborou uma proposta de Carta da EU, de maneira consensual, construída a partir das contribuições apresentadas pelas entidades da sociedade civil organizada. Dela, todavia, não resultou a aprovação da carta, o que veio a ocorrer em Nice (2000) quando foi criada a Carta dos Direitos Fundamentais.

Em síntese, ambas as Cartas restringiram-se a formular princípios e normas de caráter geral, sem se constituírem em legislações comunitárias com poder autoaplicável.

Integrar ou desregular

Uma terceira razão que explica a imobilidade do trabalho no interior dos blocos, bem como entre países, é a desregulamentação das relações de trabalho nas economias nacionais, imposição contemporânea do capital. Ela se intensificou a partir da década de noventa e estabeleceu uma nova dinâmica de acumulação capitalista, que levou ao enfraquecimento das formas de resistência institucionalizada dos trabalhadores. O dilema de integrar os trabalhadores na União Europeia e no MERCOSUL segundo uma legislação social comunitária, ou desregular o mercado de trabalho, marca as discussões em ambos os cenários: no europeu e no MERCOSUL. A desregulamentação do trabalho, cuja principal meta é a racionalização da produção, da comercialização de mercadorias e dos serviços através do barateamento dos custos do trabalho, impede a vigência de legislações trabalhistas favoráveis aos trabalhadores. A integração dos trabalhadores na UE e no MERCOSUL, através de autênticas cartas sociais, propiciaria também as condições de mobilidade ao trabalho, o que não tem sido do interesse nem das empresas nem dos governos e dos blocos.

As cartas sociais seriam obstáculos à desregulamentação do trabalho. Cartas sociais integradas ao Tratado da UE ou do MERCOSUL possuiriam força de lei, devendo ser incorporadas às legislações nacionais.⁶⁷² Uma Carta integrada ao Tratado da UE ou de

⁶⁷¹ CARRASCO, Macía Laura, op. cit., p. 22.

⁶⁷² AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. *Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional*. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/Discursos/0001102/Protocolo%20de%20Buenos%20Aires%20sobre%20Jurisdi%20C3%A7%20C3%A3o%20Internacional.doc>> . Acesso em: 10 fev. 2006.

Assunção, ou anexada a eles como Protocolo, fortaleceria os trabalhadores dos blocos face às empresas, pois elas deveriam negociar com novos atores sociais: os trabalhadores do bloco.

A Comissão *ad hoc* sobre a Dimensão Social do MERCOSUL, após um demorado processo de discussão das cláusulas sociais, optou pela Declaração Presidencial Sociolaboral, pois ela não provocaria modificações nas legislações nacionais e não alteraria as relações de trabalho em cada um dos países. A aprovação de uma Declaração foi uma vitória dos governos e dos empresários que se opunham à regulamentação da questão social no MERCOSUL. A Carta, por outro lado, resultou num refluxo na luta dos trabalhadores pela regulamentação do livre trânsito da força de trabalho no MERCOSUL, os quais viram todas as suas lutas resultarem num documento anódino e sem nenhum avanço no campo social.

Quanto à União Europeia, foi decidido que a Convenção⁶⁷³ deveria elaborar consensualmente uma proposta de Carta Social. A primeira versão da Carta dos Direitos Fundamentais da UE não integrou o direito de greve, o que levou os representantes dos sindicatos e das ONGs sociais a se oporem a ela, obrigando a Convenção a apresentar uma segunda proposta, uma versão revisada que integrou algumas das reivindicações dos trabalhadores e das ONGs, entre elas, o direito de greve.

Os movimentos sociais tinham a expectativa de que a Carta fosse integrada, no Encontro de Cúpula de Nice, ao Tratado da EU, e sua não-incorporação trouxe frustrações e desencantos com o processo. No Encontro de Cúpula de Nice, dezembro de 2000, foi aprovada a "versão revisada" (*Convent 47*) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, mas a decisão sobre a sua integração no Tratado da União Europeia foi transferida para o próximo Conselho Europeu de 2000.

Quando da realização do Encontro de Cúpula de Nice (2000), a Confederação Europeia dos Sindicatos considerou que "o conteúdo dos direitos e o estatuto da Carta são estreitamente ligados",⁶⁷⁴ mas ela somente foi incorporada na Constituição europeia quatro anos mais tarde.

⁶⁷³ Com a participação dos atores sociais diretamente envolvidos com o processo, ou seja: os representantes dos sindicatos e ONGs sociais, dos Estados partes e dos patrões.

⁶⁷⁴ A posição da CES sobre a proposição de Carta dos Direitos Fundamentais na ótica do Encontro de Cúpula de Nice. Bruxelles, 25-26 outubro de 2000. Texto disponível em: <<http://www.spterritoriaux.cgt.fr/international/campagnes.html>> . Acesso em : 24 jun. 2005.

A Carta da UE garantiu direitos fundamentais como os direitos sociais, econômicos e culturais. Também incorporou, no seu texto, os direitos civis e políticos⁶⁷⁵ garantidos pelas declarações, pactos e tratados internacionais assinados pelos Estados da UE. A Carta dos Direitos Fundamentais reafirmou a institucionalização da cidadania europeia.

Isto foi uma advertência aos países da Europa Oriental, candidatos à adesão à União Europeia. A introdução de determinados direitos civis e políticos na carta tinha a função pedagógica de explicitar os requisitos a serem atendidos pelos candidatos da Europa Oriental e da África que pretendessem solicitar sua adesão à UE.

Ambas as Cartas não foram integradas no Tratado de Assunção e no Tratado da União Europeia, pois na disputa entre os interesses contraditórios de trabalhadores, por um lado, e do capital, por outro, acabaram predominando as estratégias de desregulamentação das relações do trabalho.

Os princípios e as normas jurídicas completas

A presença de princípios e de normas jurídicas completas e com poder autoaplicável nas Cartas da União Europeia e do MERCOSUL são essenciais para elas serem, de fato, sociais. As cartas deveriam ter, também, princípios gerais claros, que norteassem o estabelecimento das normas jurídicas relativas ao mundo do trabalho.

Isto não é o que ocorre com a Declaração presidencial no MERCOSUL, que não prevê o poder autoaplicável das normas. A ausência, na Declaração do MERCOSUL, de normas jurídicas completas e seu caráter de Declaração são indícios das preocupações dos governos e dos padrões de não regulamentar as relações de trabalho no âmbito do bloco.

A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais foi incorporada ao projeto de Constituição europeia, que foi discutido e rejeitado pelos Estados membros. Entretanto, na referida Carta, os direitos sociais dos trabalhadores não são garantidos, pois as normas

⁶⁷⁵ CARRASCO, Macía Laura, op. cit., p. 22.

jurídicas não têm poder *contraignant*⁶⁷⁶ e se mantém a competência das instâncias nacionais na regulamentação das relações de trabalho.

Em resumo, ambas as cartas não têm o poder *contraignant*, uma vez que não estando integradas nos Tratados, nem sendo Protocolo dos mesmos, não possuem a característica da autoaplicabilidade.

Os tribunais supranacionais e os tribunais nacionais

Não havendo normas jurídicas autoaplicáveis no âmbito das relações capital-trabalho dos dois blocos econômicos, não pode haver tribunais supranacionais para zelar pela aplicação dessas normas estabelecidas pelas Cartas Sociais. Somente quando as Cartas incorporam normas autoaplicáveis far-se-ão necessários Tribunais supranacionais para zelar por seu respeito.

No MERCOSUL, tal tribunal (Corte de Justiça ou Tribunal) não existe. O Protocolo de Brasília⁶⁷⁷ apenas trata de controvérsias comerciais.

Na União Europeia, ele também não existe. O Tratado de Paris criou a Corte de Justiça das Comunidades Europeias (CJCE), cuja atuação foi ampliada⁶⁷⁸ depois de 1989 e, excepcionalmente, atua no campo das relações de trabalho.⁶⁷⁹

⁶⁷⁶ Tal é o caso previsto da “interdição do trabalho infantil e proteção dos jovens ao trabalho” definidas pelas Cartas da UE e do Mercosul, nas quais se estabelece que “a idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade a qual cessa o período da escolaridade obrigatória”, mas não se define o limite de idade mínima, ele só está previsto nas legislações dos Estados membros de l’UE et du Mercosud. Article 32 Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail de la Charte des droits fondamentaux de l’UE, Op. cit. L’Article 6 Trabalho infantil e de menores de la Déclaration Sociolaboral du Mercosud. Disponível em: <http://www.ccses.org/html_todo_sobre_ccses/ccses_historia_documento4.htm> . Acesso em: 02 dez. 2003.

⁶⁷⁷ O Artigo 1 do Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias (1991). “As controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões do Conselho do Mercado Comum e das Resoluções do Grupo Mercado Comum, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo.” Disponível em: <<http://www.braseuropa.be/Protocolodebrasil.htm>> Acesso em: 09 jul. 2001.

⁶⁷⁸ A Corte de Justiça das Comunidades Europeias (CJCE), intuída em 1952, é composta de 25 juizes (um por Estado membro) e de 8 advogados gerais nomeados de comum acordo pelos Estados membros. Ela teve a sua capacidade reforçada, depois 1989, pois passou a ser assistida por um Tribunal de Primeira Instância, composto de 25 juizes nomeados pelos Estados membros. Disponível em: <<http://www.info-europe.fr/document.dir/fich.dir/QR000870.htm>> . Acesso em: 10 jan. 2006.

⁶⁷⁹ A corte de justiça das Comunidades Europeias (CJCE), ao longo de 52 anos, pronunciou 6465 sentenças sobre os mais variados campos do direito. Porém, os direitos sociais têm natureza conflituosa, levando as partes

Até a atualidade, nem a União Europeia nem o MERCOSUL têm Tribunais supranacionais para zelar pela aplicação de legislação social comunitária. A ausência desses tribunais reflete não só a falta de vontade política dos governos e empresários, mas também a ausência de legislações com poder autoaplicável.⁶⁸⁰ Enquanto não houver normas jurídicas autoaplicáveis, tais instituições especializadas no julgamento das questões e conflitos sociais são desnecessárias.

As normas supranacionais e as normas nacionais

A ausência de normas comunitárias relativas às questões sociais, que estabeleçam direitos mínimos dos Estados membros da UE e do MERCOSUL, leva à permanência das legislações sociais nacionais, apesar da internacionalização do capital.

Os empresários de ambos os blocos têm sido contrários à elaboração de uma Carta Social que regulamente as relações de trabalho na UE e no MERCOSUL. Eles têm apoiado as políticas de desregulamentação e flexibilização da compra e venda da força de trabalho, o que se constitui num obstáculo à construção de uma Europa social e à continuidade do Estado do bem-estar-social. Os empresários consideram que as relações capital-trabalho devem submeter-se às regras do livre jogo do mercado; contrariamente, os trabalhadores lutam por uma legislação social comunitária que limite o poder do capital e assegure o livre trânsito da força de trabalho no interior do bloco.

Um fator complicador do processo de criação de cartas sociais é a heterogeneidade das legislações sociais nacionais europeias⁶⁸¹ o que, no futuro, poderá vir a ser um obstáculo à criação de legislações intracomunitárias. O estabelecimento da legislação social comum,

envolvidas a recorrerem, frequentemente, a uma sentença de um tribunal de justiça. Ela pronunciou-se sobre o “direito institucional, direito das empresas, meio ambiente, consumidores, fiscalidade, livre circulação das mercadorias e das pessoas, pesca, política comercial, política regional, política social, conciliação das legislações, relações exteriores, transportes...” Disponível em: <<http://www.info-europe.fr/document.dir/fich.dir/QR000870.htm>> . Acesso em: 10 jan. 2006.

⁶⁸⁰ Caso os Estados partes aprovassem a Constituição da União Europeia, a Carta seria integrada ao seu primeiro capítulo e passaria a ter poder *contraignant*.

⁶⁸¹ Os sindicatos, contrariamente aos empresários e os governos, têm adotado, na União Europeia e no Mercosul, uma dupla estratégia: à defesa das conquistas sociais nacionais associada a luta par uma Carta social comunitária.

progressiva, possibilitaria a integração do trabalho humano na construção da cidadania dentro da União Europeia.

No MERCOSUL, as diferenças entre as legislações nacionais não são marcantes; todavia, isso não tem contribuído para o estabelecimento de uma carta social.

As cartas sociais autoaplicáveis futuramente deverão possuir efeito derogatório, que garanta a vigência da legislação dos Estados Membros, quando ela for mais favorável aos trabalhadores do que às legislações comunitárias.

Normas, acordos, pactos, declarações e protocolos internacionais e salvaguardas democráticas nas Cartas.

O compromisso das cartas com as normas, os valores e os princípios consagrados em acordos internacionais é explícito tanto na Carta dos direitos fundamentais como na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. Ambas incorporaram em seus textos os pactos, acordos, declarações e protocolos internacionais e regionais sobre os direitos humanos, bem como normas e princípios estabelecidos pelas convenções da OIT, subscritos pelos Estados partes. A integração nas cartas dessas decisões é essencial para o fortalecimento dos vínculos dos Estados membros de ambos os blocos econômicos com os Organismos Internacionais, que zelam pelo respeito das conquistas dos direitos sociais, políticos e humanos.

A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL incorporou, em seu Preâmbulo, o reconhecimento e o respeito ao que estabelecem:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (1966); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Declaração Americana dos Direitos e dos Deveres do Homem (1948); a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948); a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948); a Convenção Americana dos Direitos do Homem (1969); o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1988).⁶⁸²

A Carta dos Direitos Fundamentais da UE consagrou, em seus dezenove primeiros artigos, a dignidade e as liberdades dos cidadãos e cidadãs europeus, e os países membros são

⁶⁸² Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em: <http://www.ccscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia_documento4.htm> . Acesso em: 27 dez. 2003.

signatários da *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. Tal adesão a esta convenção é obrigatória a todos os países da União Europeia. Pela União Europeia a cidadania é considerada indispensável para o avanço da integração “política”.

A Carta dos Direitos Fundamentais afirma, em seu Preâmbulo, que a União se funda sobre princípios da democracia e princípios do Estado de direito,⁶⁸³ reafirmando o respeito à «Carta social adotada pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, assim como da jurisprudência da Corte de Justiça das Comunidades Europeias e da Corte Europeia dos direitos do homem».⁶⁸⁴ A Carta dos Direitos Fundamentais da UE define que a União se funda sobre os valores indivisíveis e universais de dignidade humana, de liberdade, de igualdade e de solidariedade, ela repousa sobre o princípio da democracia e o princípio do Estado de direito».⁶⁸⁵

Na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL reafirma-se o compromisso com o estado de direito, os princípios da democracia política e do respeito ilimitado aos direitos civis e políticos da pessoa humana.⁶⁸⁶

Ambas as Cartas comprometem-se com os princípios democráticos, com o estado de direito e com a aplicação das decisões das instituições da União Europeia e do MERCOSUL, respectivamente. Além disso, elas consideram que a melhoria das condições de vida de trabalho está profundamente ligada à democracia e ao respeito aos direitos de todos os cidadãos.

As convenções e a Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998) da OIT

A influência das convenções da OIT, tanto na Carta de UE como na Declaração do MERCOSUL, é evidente. No Preâmbulo da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL afirma-se que os Estados partes “ratificaram as principais convenções que garantem os direitos essenciais dos trabalhadores, e adotam em larga medida as recomendações orientadas para a

⁶⁸³ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, doc. cit.

⁶⁸⁴ Ibidem.

⁶⁸⁵ Ibidem.

⁶⁸⁶ Declaração Sociolaboral do Mercosul. Disponível em: <http://www.ccscs.org/html_todo_sobre_ccscs/ccscs_historia_documento4.htm> . Acesso em 25 out. 2003.

promoção do emprego de qualidade, das condições saudáveis de trabalho, do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores”.⁶⁸⁷ As Convenções da OIT não foram incorporadas no texto da Declaração Sociolaboral, pois todos os países assinaram as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho.⁶⁸⁸ A Declaração Sociolaboral faz, todavia, referência ao apoio dos Estados membros à «Declaração da OIT relativa aos princípios e aos direitos fundamentais do trabalho (1998)».⁶⁸⁹

Em 1998, a OIT aprovou a Declaração relativa aos princípios e aos direitos fundamentais do trabalho, propondo um núcleo mínimo⁶⁹⁰ de direitos a serem incorporados pelas legislações sociais dos blocos econômicos, como os da UE e do MERCOSUL.

A Carta da UE não menciona explicitamente as Convenções e declarações da OIT; porém, os princípios e os direitos fundamentais do trabalho, que a OIT estabelece na sua Declaração de (1998) como o núcleo mínimo,⁶⁹¹ fazem parte da Carta.

A resolução, aprovada pelo Comitê executivo da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), e encaminhada à Convenção, já fazia referência aos direitos garantidos pela Declaração da OIT (1998), como o núcleo mínimo.

No que diz respeito aos direitos sindicais específicos, o CES exige um reconhecimento total desses direitos no Tratado da UE, começando pelas convenções da OIT sobre a liberdade de associação, pelas negociações coletivas, pelo direito de greve, pelo trabalho infantil e pelo trabalho forçado. Assim sendo, o

⁶⁸⁷ Declaração Sociolaboral do Mercosul, doc. cit..

⁶⁸⁸ O Subgrupo de Trabalho 11 realizou, a partir de 1992, a primeira tentativa de harmonização das legislações sociais do Mercosul, usando o parâmetro as convenções da OIT. Os membros do SGT 11 constataram que os países do Mercosul eram signatários de um número reduzido de Convenções da OIT coincidentes.

⁶⁸⁹ Déclaration Sociolaboral du Mercosud, doc. cit..

⁶⁹⁰ “2 – Declara que o conjunto dos membros, mesmo quando não ratificaram as convenções em questão, tem a obrigação, em razão de pertencer à Organização, de respeitar, promover e realizar, de boa fé e conforme a Constituição, os princípios que concernem aos direitos fundamentais que são objeto das referidas convenções, a saber:

- (a) a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (b) a eliminação de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a abolição efetiva do trabalho infantil;
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão.”

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998). Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DÉCLARATIONWEB.static_jump?var_language=FR&var_pagenome=DÉCLARATIONTEXT>. Acesso em: 10 jan. 2005.

⁶⁹¹ Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi (1998). Disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DÉCLARATIONWEB.static_jump?var_language=FR&var_pagenome=DÉCLARATIONTEXT>. Acesso em: 10 jan. 2005.

9º Congresso do CES decidiu fazer uma campanha para que esses direitos existam”.⁶⁹²

Os trabalhadores participaram, juntamente com os empresários e os governos, da definição dos parâmetros definidos pela OIT para regular as relações de trabalho, mas eles são tão restritos e genéricos que não contribuem para o seu disciplinamento.

Comparando ambas as Cartas com as normas e princípios da Declaração da OIT constata-se que:

No MERCOSUL:

a) A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL garante o direito ao trabalho livre e compromete os Estados com a erradicação de toda a forma de serviço ou trabalho forçado ou obrigatório “exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente”.⁶⁹³ A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL incorporou os cinco tipos de trabalho forçados⁶⁹⁴ previsto na Convenção n. 105, 1959.⁶⁹⁵

b) A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL garante a liberdade de associação e a liberdade sindical e estabelece que “os trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação tendente a menoscabar a liberdade sindical com relação a seu emprego”.⁶⁹⁶ O conceito de liberdade da Declaração Sociolaboral é restrito à liberdade de organização sindical, segundo as Convenções 87 e 98⁶⁹⁷ do núcleo mínimo da OIT, que constam na sua Declaração de 1998.

⁶⁹² PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE, CHARTE 4124/00, CONTRIB 19, Résolution de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), adoptée par son comité exécutif les 16/17 septembre 1999, p. 3. Disponível em: <http://www.europarl.eu.int/charter/civil/pdf/con19_fr.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2002.

⁶⁹³ Artigo 5 da Declaração Sociolaboral do Mercosul, doc. cit..

⁶⁹⁴ “De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se:

a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico; c) como medida de disciplina no trabalho; d) como castigo por haver participado em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.”Ibidem.

⁶⁹⁵ La déclaration reconhece, também, a Convenção n. 29 de 1930 da OIT que trata do assunto.

⁶⁹⁶ Artigo 9. Ibidem.

⁶⁹⁷ Convenção número 87. Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização, 1948. Convenção número 98. Direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949.

c) A não discriminação é assegurada pela Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, garantindo-se a todo o trabalhador a igualdade de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação.⁶⁹⁸ Este item faz parte da Declaração da OIT de 1998 e refere-se à igualdade de remuneração entre homens e mulheres⁶⁹⁹ e à não-discriminação no emprego e na ocupação.⁷⁰⁰

d) A Declaração Sociolaboral assegura o direito, previsto nas legislações nacionais, de empregadores e trabalhadores negociarem e celebrarem convenções e acordos coletivos para regular as condições de trabalho, em conformidade com as legislações e práticas nacionais.⁷⁰¹ A negociação coletiva está prevista na Convenção 98 da OIT, de 1949, e faz parte dos “Convênios fundamentais”, que integram a sua proposta de programa mínimo.

e) A Declaração do MERCOSUL estabelece que “a idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida pelas legislações nacionais dos Estados Partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória”.⁷⁰² Também são definidas medidas de proteção do menor no ambiente de trabalho, visando à promoção do seu desenvolvimento físico, intelectual, profissional e moral, segundo a Convenção n. 138, de 1973, que propõe a abolição do trabalho infantil.

Na União Europeia:

a) A Carta da UE estabelece que nenhuma pessoa poderá ser submetida à escravidão, à servidão, ao trabalho forçado ou obrigatório, conforme estabelecem as Convenções nº 105 e 29, que pertencem ao programa mínimo da Declaração da OIT de 1998.⁷⁰³

b) A Carta da UE garante a liberdade de reunião e de associação “em todos os níveis, especialmente nas áreas política, sindical e cívica”.⁷⁰⁴ O direito de reunião e de associação

⁶⁹⁸ Sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. As pessoas portadoras de necessidades especiais serão tratadas de forma digna e não discriminatória. Garante as mesmas oportunidades para as mulheres e homens e para os Trabalhadores migrantes e fronteiriços. Artigos 1, 2 et 3 da Declaração Sociolaboral do Mercosud. *Ibidem*.

⁶⁹⁹ Convenção 100 da OIT de 1951.

⁷⁰⁰ Convenção 111 da OIT de 1958.

⁷⁰¹ Artigo 10 de la Déclaration Sociolaboral du Mercosud, document cité.

⁷⁰² Declaração Sociolaboral do Mercosul, artigo 6.

⁷⁰³ A proibição de todas as formas de trabalho forçado deveria ser considerada crime hediondo, inafiançável e presente, exclusivamente, nos códigos civis de todos os países.

integra os princípios da Declaração da OIT de 1998, assegurando o fortalecimento dos sindicatos e, principalmente, de suas diretorias.

c) A Carta da UE afirma que é proibida qualquer discriminação baseada no sexo, na raça, na cor, na religião ou nas convicções, nas opiniões políticas ou em qualquer outra opinião, na riqueza, no nascimento, em uma deficiência, na idade ou na orientação sexual. Ela proíbe, também, qualquer discriminação contra as origens étnicas, as características genéticas, a língua e o pertencimento a uma minoria nacional. A não-discriminação integra o programa mínimo da Declaração da OIT.⁷⁰⁵

d) A Carta declara que as organizações dos trabalhadores e dos empregadores “têm, conforme o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de fixar convenções coletivas nos níveis apropriados”,⁷⁰⁶ de acordo com o estabelecido pela OIT.

e) A Carta dos Direitos Fundamentais garante o direito a condições de trabalho justas e iguais, que incluem o respeito à saúde, à segurança e à dignidade dos trabalhadores e o direito “a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de repouso diário e semanal, assim como a um período anual de férias remuneradas”,⁷⁰⁷ previstos na Declaração da OIT de 1998.

f) A Carta estabelece que a idade mínima de admissão de crianças ao trabalho não pode ser inferior à idade na qual termina o período escolar obrigatório e assegura que os jovens admitidos devem ser beneficiados com condições de trabalho adaptadas à sua idade.⁷⁰⁸

A Declaração da OIT, de 1998, responsabiliza os Estados membros com a elevação progressiva da idade de ingresso das crianças no trabalho.⁷⁰⁹

⁷⁰⁴ Artigo 12 de la Charte des droits fondamentaux de l’UE, document cité.

⁷⁰⁵ Artigo Convenção 100 da OIT de 1951 e Convenção 111 da OIT de 1958.

⁷⁰⁶ Charte des droits fondamentaux de l’UE, documento cit.

⁷⁰⁷ Não define la limitation da jornada de trabalho, do repouso semanal remunerado e das férias.

⁷⁰⁸ Artigo 32. Carta dos Direitos Fundamentais da UE, doc. cit.. A Carta da UE não definiu um parâmetro comum para a proibição do trabalho infantil.

⁷⁰⁹ A Conferência da OIT de 1999 adotou a Convention n. 182, que define as piores formas de trabalho infantil, sugerindo sua incorporação na Declaração da OIT de 1998, quando da sua próxima revisão. Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais ao trabalho *et son suivi*, doc. cit., p. 29.

Os direitos sociais das Cartas que não fazem parte do núcleo mínimo da Declaração da OIT

O núcleo mínimo da Declaração da OIT foi integrado à Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e à Carta dos Direitos Fundamentais da UE, mas outros direitos sociais, não previstos pela OIT, fazem parte das duas Cartas.

No MERCOSUL:

a) A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL assegura aos habitantes originários de terceiros países, legalmente integrados ao mercado de trabalho dos Estados membros e aos migrantes dos países membros, os direitos e as condições de trabalho garantidos aos trabalhadores do país onde eles estão exercendo a suas atividades.

b) O direito de greve integra a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, mas “conforme as disposições nacionais vigentes”.⁷¹⁰

c) A Declaração Sociolaboral responsabiliza os Estados pela proteção e pela criação de empregos “compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e ao mesmo tempo facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva.”⁷¹¹

d) A Declaração Sociolaboral atribui aos governos dos países membros a responsabilidade pela criação de programas de formação ou orientação profissional para reciclar os conhecimentos e habilidades dos trabalhadores, adaptando-as às novas exigências do progresso técnico.

e) A Saúde e segurança no trabalho foram incorporadas na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL,⁷¹² comprometendo-se os Estados pela garantia de um ambiente de trabalho sadio e seguro, que preserve a saúde física e mental dos trabalhadores e “uma proteção

⁷¹⁰ Carta dos Direitos Fundamentais da EU. Artigo 11. Ibidem.

⁷¹¹ Artigo 11. Ibidem.

⁷¹² Artigos 17 et 18. Ibidem.

adequada no que se refere às condições e ao ambiente de trabalho”.⁷¹³ Caberá aos Estados desenvolverem programas de proteção da saúde do trabalhador.

f) Na Declaração Sociolaboral reitera-se que os trabalhadores do MERCOSUL “têm direito à seguridade social, nos níveis e condições previstos nas respectivas legislações nacionais”.⁷¹⁴

Na União Europeia:

a) A Carta da UE assegura o direito à liberdade e à segurança, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, à liberdade de expressão e de informação, o direito de asilo e o direito de toda pessoa à educação.

b) Em caso de conflitos de interesses, a Carta admite o recurso à greve.

c) A Carta garante a liberdade profissional e o direito de trabalhar a todo cidadão ou cidadã, bem como aos cidadãos de terceiros países autorizados a trabalhar, nas mesmas condições de trabalho dos trabalhadores da União. Ela reconhece o direito à livre circulação e à liberdade profissional.

d) A Carta assegura o direito à informação e à consulta aos trabalhadores da empresa em “tempo útil”, abrindo a possibilidade de participação dos trabalhadores nas decisões das empresas.

e) A Carta da UE assegura “a proteção em caso de demissão injustificada, conforme o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais”.⁷¹⁵

f) A Carta define que a União reconheça e respeite o direito à segurança social e à ajuda social e à proteção da saúde “segundo as modalidades estabelecidas pelo direito comunitário e as legislações e práticas nacionais”.⁷¹⁶

⁷¹³ Carta dos Direitos Fundamentais da EU. Artigo 18.

⁷¹⁴ Artigo 19. Ibidem.

⁷¹⁵ Artigo 30. Ibidem.

Em resumo, todos os direitos assegurados aos trabalhadores nas duas cartas são de caráter geral, o que torna difícil sua aplicação. Para que elas tivessem uma vigência efetiva deveriam ter a forma de normas jurídicas concretas. A forma genérica que elas assumem as torna de difícil aplicação. Na Carta do MERCOSUL - uma Declaração Sociolaboral – e na Carta da UE permanecem vigentes as legislações sociais nacionais. A inexistência de autênticas cartas sociais comunitárias não tem favorecido o livre trânsito da força de trabalho, o que vai ao encontro dos interesses das empresas multinacionais e dos Estados nacionais em ambos os blocos.

Os organismos de controle e de acompanhamento das Cartas

O estágio em que se encontram os processos de elaboração das Cartas Sociais europeia e do MERCOSUL torna-as pouco efetivas, pela inexistência de mercado comum – no MERCOSUL – e ineficaz – na União Europeia –, e pela ausência de órgãos de controle e de acompanhamento da carta.

A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL previu a criação de uma Comissão Sociolaboral, com composição tripartite, como o órgão de aplicação e de controle da Carta. Seu caráter é promocional, não sancionador. A Comissão deveria ter uma função auxiliar ao Grupo Mercado Comum, com caráter consultivo, visando estimular e acompanhar a aplicação do instrumento.⁷¹⁷ Sua atuação é pouco efetiva, dada a inexistência de uma autêntica carta social, cujas normas deveriam regular as relações de trabalho.

A Carta da UE não previu a criação de um órgão de aplicação e de controle, e o encontro de cúpula de Colônia (1999) não precisou "a maneira como a Carta poderia ser integrada nos tratados".⁷¹⁸ Caso a Constituição Europeia fosse aprovada, ela teria como seu primeiro capítulo a Carta Social dos Direitos Fundamentais e os direitos sociais nela constantes seriam assegurados pelo poder judiciário dos Estados-membros. De fato, o

⁷¹⁶ Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Artigos 34 et 35. Doc. cit.

⁷¹⁷ Artigo 20 da Declaração Sociolaboral, documento citado.

⁷¹⁸ PROJET DE CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE, CHARTE 4124/00, CONTRIB 19, Résolution de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), doc. cit.

encontro de cúpula de Cologne remeteu a questão social para a próxima Conferência intergovernamental da UE de 2000.

O Artigo 52 da Carta da UE “contém direitos e garantias” e constitui a fonte de legitimidade da Carta ao explicitar as prerrogativas e limites para a sua aplicação.

1. Qualquer limitação do exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista pela lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades [...]
2. Os direitos reconhecidos pela presente Carta que encontram seu fundamento nos tratados comunitários ou no tratado sobre a União Europeia se exercem em condições e limites definidos por esses.
3. Na medida em que a presente Carta contém direitos que correspondem a direitos garantidos pela Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, seu sentido e seu alcance são os mesmos que os conferidos a eles pela referida convenção. Essa disposição não é obstáculo para que o direito da União conceda uma proteção mais ampla.⁷¹⁹

A UE concluiu o processo de constituição do mercado comum, instituiu a moeda única e tramitava a ratificação da proposta de Constituição Europeia. A Carta foi incorporada na proposta de Constituição europeia, mas não cria novos direitos. A Declaração Sociolaboral do MERCOSUL tem a sua eficácia limitada e sua natureza jurídica agravada pelo fato de o MERCOSUL ser um mercado comum inconcluso e uma União Aduaneira incompleta.

Existem na União Europeia e no MERCOSUL Cartas Sociais?

A União Europeia e o MERCOSUL são dois processos de integração distintos,⁷²⁰ que se encontram em fases de institucionalização diferentes. Em ambos, os governos e os empresários, de diferentes formas, opuseram-se à criação de Cartas Sociais. Tanto a Carta Social dos Direitos Fundamentais da UE como a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL não são Cartas Sociais. São conjuntos de princípios e normas genéricas, sem poder autoaplicável e sem mecanismos de controle da aplicação das normas relativas às questões sociais. Os representantes sindicais da UE e do MERCOSUL criticam a natureza jurídica, restritiva e genérica de ambas as cartas. Apesar disso, reivindicaram a integração ao Tratado da UE e do MERCOSUL, respectivamente.

⁷¹⁹ Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Doc. cit.

⁷²⁰ O Mercosul é um Mercado comum inconcluso.

A amplitude, a dimensão e a precisão pelas quais são tratadas na Carta da UE as questões culturais, os direitos do homem e das liberdades são mais amplas e profundas do que as atribuídas pela Declaração do MERCOSUL. Ambas as Cartas, todavia, coincidem em sua defesa aos direitos humanos e às liberdades individuais, às instituições democráticas e ao estado de direito. Da mesma forma, comprometem-se com o respeito às regras instituídas pelos organismos decisórios do MERCOSUL e da UE.

A Carta da UE contempla e assegura aos cidadãos europeus direitos culturais e liberdades políticas, o que não ocorre na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

A análise das características, do conteúdo e da eficácia da Carta dos Direitos Fundamentais dos Trabalhadores da UE e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL levou-nos a concluir que elas não são cartas sociais em sentido estrito e, portanto, não asseguram os direitos dos trabalhadores migrantes intrabloco.

As Cartas da UE e do MERCOSUL não alteraram, significativamente, a quantidade de trabalhadores que exercem atividades produtivas fora dos seus países de origem. Isso confirma a nossa hipótese de que a inexistência de Cartas Sociais na UE e no MERCOSUL é uma demonstração de que a imobilidade do trabalho, no interior dos blocos, não é necessária para o processo de acumulação do capital e, em consequência, torna desnecessária a sua regulamentação. O que prevalece é a mobilidade do capital, das mercadorias e dos serviços, protegidos por legislações que garantem os ganhos e diminuem os riscos.

Susan George⁷²¹ afirma que o capital, para produzir-se e reproduzir-se, realiza um movimento que está em oposição aos interesses do trabalho. A atual fase de desenvolvimento do capitalismo tem exigido a desregulamentação e a supressão de postos de trabalho; e nos países periféricos busca-se pagar salários mais baratos. A racionalização da produção de mercadorias é feita através do barateamento do custo da força de trabalho.

Em conclusão, as Cartas de ambos os blocos não são autênticas Cartas Sociais, pois não são instrumentos que possibilitam a regulação das relações de trabalho. O conteúdo das

⁷²¹ A perspectiva teórica de Susan George, François Chesnais e Susan Strange coincidem, no essencial, ao definirem a mundialização «un mode spécifique d'accumulation» caracterizada pela forte presença do capital financeiro.

suas normas é genérico e elas não são autoaplicáveis. Elas não estão integradas aos Tratados da UE e do MERCOSUL e, em decorrência, não têm poder autoaplicável. O capital mundializado impede a criação de instrumentos de disciplinamento das relações de trabalho nos Estados nacionais e se opõem à ideia de transpor para âmbito dos blocos estas prerrogativas. Dessa forma, é pouco provável que tais Cartas venham a ser elaboradas no futuro próximo. Enquanto a mundialização da economia permanecer regida pelas forças do mercado, qualquer obstáculo a seu avanço - como a elaboração de Cartas comunitárias - contará com a oposição decidida dos defensores dos interesses “globais”.

PARTE VII

Referências

A. Referências de ordem geral

Monografias

- BADIE, Bertrand ; HERMET, Guy. *Politique comparée*. Paris : PUF, 1990.
- BOLTANSKI, Luc ; CHIAPELLO, Ève. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard, 1999.
- BOULOUIS, Jean, *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : Montchrestien, 1997.
- CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard, 1995.
- CARREAU, Dominique ; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. Paris : L.G.D.J., 1998.
- CHESNAIS, François. *La mondialisation du capital*, (nouvelle édition augmentée), Collection Alternatives économiques. Paris : Syros, 1997.
- CHESNAIS, François, (sous la direction de) *La mondialisation financière : genèse, coûts et enjeux*. Collection Alternatives économiques. Paris : Syros, 1996.
- DUBET, François ; MARTUCCELLI, Danilo. *Dans quelle société vivons-nous*. Paris : Seuil, 1998.
- DUMONT, Jean-Pierre. *Les systèmes de protection sociale en Europe*. Paris : Economica, 1998.
- DONZELOT, Jacques. *L'invention du social (Essai sur le déclin des passions politiques)*. Paris : Fayard, 1984.
- DUPEYRON, Bruno. *Acteurs et politiques de la coopération transfrontalière en Europe. Les expériences du Rhin Supérieur et de l'Eurorégion Méditerranéenne*, Thèse de doctorat en Science Politique sous la direction du Professeur Renaud Dorandeu, Strasbourg III.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FOUQUET, Annie ; REHFELDT, Udo ; Le ROUX, Serge (Orgs.). *Le syndicalisme dans la mondialisation*. Paris: L'Atelier, 2000.

- GEORGE, Susan ; WOLF, Martin, *La mondialisation libérale*. Traduction de l'anglais par William Olivier Desmond (en collaboration avec Susan George). Paris : Bernard Grasset Les Écho, 2003.
- GEORGE, Susan. *Comment meurt l'autre moitié du monde*. Paris : Robert Laffont, 1978.
- GOBIN, Corinne. *L'Europe syndicale entre désir et réalité*. Bruxelles : Labor, 1997.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- IANNI, Octavio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LAGNEAU, Eric ; LEFÉBURE, Pierre. *La spirale de Vilvorde : médiatisation et politisation de la protestation*. Cahier CEVIPOF, n. 22, janv. 1999.
- LALLEMENT, Michel. *Les gouvernances de l'emploi : relations professionnelles et marché du travail en France et en Allemagne*. Paris : Desclée de Brouwer, Sociologie Économique, 1999.
- LALLEMENT, Michel, *Sociologie des relations professionnelles*. Paris : La Découverte, Repères, 1996.
- QUERMONNE, Jean-Louis (Dir.) ; GROSSMAN, Emiliano ; IRONDELLE, Bastien ; SAURUGGER, Sabine. *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2001.
- REGIN, Tania ; WOLIKOW, Serge (Dir.). *Les syndicalismes en Europe : à l'épreuve de l'histoire*. Paris : Syllepse, 2002.
- ROCHE, Jean-jacques. *Relations internationales*. Paris : L.G.D.J., 1999.
- SEGRESTIN, Denis. *Le phénomène corporatiste : essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France*. Paris : Fayard-Fondation Saint-Simon, 1985.
- SMOUTS, Marie-Claude. (Dir.). *Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences Po, 1998.
- STEPHANE, Beaud ; PIALOUX, Michel. *Retour sur la condition d'ouvrière : enquête aux usines Peugeot de Schaux-Montbéliard*. Paris : Fayard, 1999.
- TIXIER, Maud. *Travailler en Europe : mobilité, recrutement et culture*. Paris : Liaisons, 1992.
- WRIGHT, Vicent ; CASESSE, Sabino (Sous la direction de). *La recomposition de l'État en Europe*, Paris : La Découverte, 1997.

Artigos

- AGLIETTA, Michel. Du capitalisme fordiste au capitalisme patrimonial . Entretien par Jacques Bass et Florence Lugnier dans la Revue de la CFDT. Republié dans Problèmes économiques n. 2.724, 15 août 2001.
- BAILLY, Franck ; MOUHOUD, El Mouhoub ; OUDINET, Joël. Union européenne. Les nouvelles dynamiques migratoires : relance et complexification. *Chronique Internationale de l'IRES*, n. 84, sept. 2003.
- B'CHIR, Fathi. La marginalisation des pays les moins avancés, vingt ans après . *Problèmes économiques*, n. 2720, 4 juil. 2001.

- BOURDIEU, Pierre. Pour un mouvement social européen. *Le Monde Diplomatique*. juin 1999, p. 1, 16 et 17.
- BROHMAN, John. Pays en développement. Théories du développement : le caractère réducteur du modèle néolibéral. *Problèmes Économiques*, n. 2446, 15 nov.1995.
- BRUGVIN, Thierry. Société civile, mouvements sociaux et régulation internationale du travail, Colloque "Les mobilisations altermondialistes". 3-5 déc. 2003. Disponible en : <<http://www.afsp.msh-Paris.fr/activite/groupe/germm/collgermm03txt/germm03brugvin.pdf>>. Accès en: 20 mai 2004.
- FAYOLLE, Jacky . Migrations anciennes et nouvelles : les politiques et les acteurs à l'épreuve. *Chronique Internationale de l'IRES*, n. 84, sept. 2003.
- GAUDIN, Jean-Pierre. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises . *Revue Internationale Des Sciences Sociales*. mars 1998, 1.
- GRECIANO, Pierre-Alain. Retraites : réformes et débat France, Italie, RFA, Royaume-Uni . *La Documentation Française*, n. 817-818, 12 mars 1999.
- GUIGOU, Elisabeth. Le marché unique contre l'Europe sociale ? *Problèmes Politiques et Sociaux*, n. 797.
- HEGE, Adelheid. Quel avenir pour les syndicats ? *Problèmes Économiques*, n. 2.694, 3 janv. 2001.
- HÉLAN, François. Synthèse générale. Les recherches sur l'immigration et l'insertion : avancées, débats, perspectives ». In : *Immigration, marché du travail, intégration*, Séminaire présidé par HÉLAN, François. Organisateur : AOUDAÏ, Maryse, RICHARD, Jean-Luc, oct. 2002.
- JACQUET, Pierre ; PISANI-FERRY, Jean ; STRAUSS-KAHN, Dominique. Comment gouverner la mondialisation. *Problèmes Économiques* n. 2722, juil. 2001.
- MALLET, Annick ; MILLIAT, Marie-Cécile. 40 ans de droit social communautaire : un bilan modeste Droits des travailleurs : une base minimale. *Problèmes Politiques et Sociaux*, n. 797.
- MAILLET, Pierre, La politique sociale européenne : mythe ou réalité prochaine ? , *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 439, juin 2000.
- MATH, Antoine ; RODIER Claire. Union européenne – Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d'oeuvre. *Chronique Internationale de l'IRES*, n. 84, sept. 2003.
- MEYER, Anne. Les volets emploi et politique sociale du traité d'Amsterdam : les dispositions du nouveau traité. *Problèmes Politiques et Sociaux*, n. 797.2.
- Auteur Collectif .*Pouvoirs*, n.94. L'état Providence. Paris : Seuil, 25 août 2000.
- RAMPINI, Federico ; IZRAELEWICZ, Erik. Entretien par GHERARDI, Sophie. Vingt ans qui ont changé le monde..*Problèmes Économiques*, n. 2704-2705, 14-21 mars 2001.
- STOCKER, Gerry. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, mars 1998, 1.
- STORY, Jonathan. Le système mondial de Susan Strange. *Problèmes Économiques*, n. 2724, 15 août 2001.

B. União Europeia e as “Cartas Sociais”

Monografias

- BIGAUT, M. Christian. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son intégration dans un Traité constitutionnel* :quelles implications pour les citoyens européens ? Paris : Les éditions des Journaux officiels, 2002.
- BRAIBANT, Guy. *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* : témoignage et commentaires. Paris : Seuil, 2001.
- DEBUNNE, Georges. *À quand l'Europe sociale ?* Paris : Syllepse, 2003, 172 p.
- GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe* 3. ed. Paris : Imprimerie Nationale, 1999.
- MALLET, Annik. *Introduction à l'Europe sociale*. Collab. MILLIAT, Marie-Cécile. Préf. de FOUCAULD, Jean-Baptiste. Rennes : ENSP, 1997.
- MOREAU-DEFARGES, Philippe. *Les institutions européennes*. 5. ed. Paris : Armand Colin, 2002.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union Européenne* : des Communautés économiques à l'Union politique. 2. ed. Paris : Montchrestien, 1994.

Artigos de obras, de revistas e de internet.

- Analyse synoptique du Traité d'Amsterdam, *Working Paper*, n. 19, oct. 1997. Ce document a été réalisé à la demande du Secrétariat de la Confédération européenne des Syndicats (CES) et avec l'appui de la Commission européenne. Il a été coordonné par Cécile Barbier et réalisé par Cécile Barbier, Christophe Degryse, Enrique Moro Lavado, Michel Paternotre, Philippe Pochet et Claude Vernay.
- BRAIBANT, Guy. La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Paris : Seuil, 2001.
- DE REYNT, J. in : **L'Acte Unique européen**. Bruxelles : ULB, 1987.
- CHASSARD, Yves. La construction européenne et la protection sociale à la veille de l'élargissement de l'Union. *Revue Droit Social*, n. 3, mars 1999.
- DIX, Wolfgang. Charte des droits fondamentaux et convention de nouvelles voies pour réformer l'UE. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 448, mai 2001.
- FERTÉ, Hélène ; RONCIN, Sybille. Quel avenir pour le Comité économique et social européen ? *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 444, janv. 2001.
- FONTENEAU, Gérard. Les droits fondamentaux sont entre nos mains. *Revue de l'Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines du Mouvement ATD Quart Monde*, n. 181, 2001.
- La Documentation française, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam/ Textes comparés*, 1999.
- Lettre électronique de l'observatoire social européen CIGinfo, n.2, oct. 2000.

- Motion sur la Charte rédigée par le Conseil d'Administration de la Coordination Européenne. Disponible em: <<http://perso.wanadoo.fr/ciemi.org/p17fr.html>>. Acesso em: 21 ag. 2002.
- PERNOT, Jean-Marie. Les syndicats à l'épreuve du mouvement social. *Regards sur l'Actualité*, juin 1996.
- PINAULT, Agnès. Premiers pas des 'accords de Schengen'. *Regard sur l'Actualité*, fév. 1996.
- La position de la CES sur la proposition de Charte des droits fondamentaux dans l'optique du sommet de Nice. Bruxelles, les 25-26 octobre 2000. Disponible em: <<http://www.spterritoriaux.cgt.fr/international/campagnes.html>>. Acesso em: 24 jun. 2005.
- ROCHÈRE, Jacqueline Dutheil de la. La Charte des droits fondamentaux del'Union européenne. La Documentation française. *Regards sur l'Actualité*, n° 264, âout 2000.

C. MERCOSUL e a “Carta Social”

Monografias

- ALONSO, José M.; STOLOVICH, Luis. *Economía y participación en el Mercosur*. Montevideo: CIEDUR, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo / Rio de Janeiro : Record, 2000.
- MERCOSUL Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Cajamar-Desep, 1993.
- CAMPBELL, Jorge (Org.). *Mercosur - Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.), *Historia do Cone Sul*. Brasília: Editora da UNB, 1998.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *Le Mercosud : un Marché commun pour l'Amérique du Sud*. Traduit par les étudiants de Langue Etrangères Appliquées de l'Université de Paris X, Paris : L'Harmattan, 2000.
- GINESTA, Jaques. *El mercosur y su contexto regional y internacional: una introducción*. In: SOARES, Maria Susana; MALLMANN, Maria Izabel (Org.). Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- LEWIS, Paul, *Paraguay bajo Stroessner*. México: FCE, 1986.
- LORENZETTI, Jorge; FACCIO, Odilon Luís (Org.). *O sindicalismo na Europa, MERCOSUL e NAFTA*. São Paulo: Escola Sul/CUT et LTr, 2000.
- KLEIN, Wolfram F. *Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*. Venezuela: Nueva Sociedad, 2000.
- ROLLAND, Denis ; CHASSIN, Joëlle. *Pour comprendre la crise argentine*. Paris : Institut d'Etudes Politiques Strasbourg-L'Harmattan, 2003.

VIGEVANI, Tullo. *MERCOSUL : impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTR, 1998.

VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (Org.). *Globalização e integração regional : atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr, 1998.

Artigos

A Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL. *Caderno Sindical sobre o MERCOSUL*. Publication de la Centrale unique des travailleurs et de l'Escola Sul, Florianópolis, 1996.

AGUIAR, Júnior; ROSADO, Ruy de. Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional. Disponível em: [http://www.stj.gov.br/Discursos/0001102/Protocolo%20de%](http://www.stj.gov.br/Discursos/0001102/Protocolo%20de%20Buenos%20Aires.pdf)

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. São Paulo / Rio de Janeiro : Record, 2000.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario. Os países do Cone Sul e as grandes pontências. In: CERVO, Amado Luiz ; RAPOPORT, Mario (Org.). *Historia do Cone Sul*. Brasília: Editora UNB, 1998.

CASTRO, Maria Silvia Portella. A estratégia da ação sindical no MERCOSUL . *Revista Brasileira de Política Internacional* - Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, n. 2, ano 39, 1996.

CRIVELLI, Ericson. Integração Econômica e Normas Internacionais do Trabalho no MERCOSUL. Disponível em: http://www.ccses.org/html_publicaciones_y_documentos/docs_serie_mercosur/pyd_docs_serie_mercosur_doc3.htm. Acesso em: 25 maio 2006.

CRUZ, Claudia Ferreira. Os direitos fundamentais dos trabalhadores e flexibilização na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL : um estudo comparado. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/Articles%201/claudiacruz1.htm>. Acesso em: 12 abr. 2005.

CRUZ, Claudia Ferreira; CHAHAD, José Paulo Zeetano. Os rumos da dimensão social e trabalhista no MERCOSUL. Disponível em: <http://www.alast.org/PDF/Galin/RLL-Chahad-cruz.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2005.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto. MERCOSUL em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil. Buenos Aires: INTAL, 2002.

DE ALMEIDA, Paulo Roberto; CHALOUT, Yves. Avanços da regionalização das Américas: cronologia analítica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 ano, n. 2, jul.-déc. 1999.

GIORDANO, Paolo. La regionalización de los mercados en América Latina. Disponível em: http://coursenligne.sciences-po.fr/2001_2002/options_poitiers/S2parag31.pdf. Acesso em: 09 jun.2003.

MELLO-VIANNA, Fátima. MERCOSUL e ALCA : diagnóstico e indicações para atuação. Disponível em: http://www.icd.org.uy/mercosur/forum/mello.html#_ftnref9. Acesso em: 15 set. 2004.

- MENEZES, Mauro de Azevedo. *A reforma trabalhista no Cone Sul*. Disponível em: <<http://www.fes.org.br/publicacoes/pp27.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2004.
- Participación de la sociedad civil em los procesos de integración. *Seminário*. Montevideo:ALOP, Claeh et CEFIR, 1998.
- PORTELLA, Maria Sílvia. Movimento sindical no MERCOSUL : trajetória e perspectivas de ação. In : LORENZETTI, Jorge; FACCIO, Odilon Luís (Org.). *O sindicalismo na Europa, MERCOSUL e NAFTA*. São Paulo: Escola Sul/CUT et LTr, 2000.
- ROBLES, Alberto José. Balance y perspectivas de los organismos Sociolaborales del Mercosur. Instituto del Mundo del Trabajo. *Revista Pistas*, n. 8, déc. 2002.
- Secretariado das Relações Internacionais da CUT. *A política internacional da CUT: histórias e perspectivas*. São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais da CUT, 2003.
- SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. La visión estratégica brasileña del proceso de integración. In: CAMPBELL, Jorge (Org.). *Mercosur - Entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR. Caracas: SELA, nov. 2000.
- VEIGA, João Paulo Candia et al. MERCOSUL : evolução institucional e intervenção sindical. In: *MERCOSUL Integração na América Latina e Relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Cajamar-Desep, 1993.
- VIGEVANI, Tullo. MERCOSUL e globalização : sindicatos e atores sociais. In : VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (Org.). *Globalização e integração regional : atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr , 1998.
- URIARTE, Oscar Ermida. Instituciones y relaciones laborales del Mercosur. Disponível em: < http://www.redsegsoc.org.uy/4_Ermida.htm>. Acesso em: 28 set. 2005.

II. Fontes primárias

A. Arquivos, relatórios e links

Centro Brasileiro de Documentação e Estudo da Bacia do Prata (CEDEP), do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Disponível em: <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Home.htm>>. Acesso em: 28 set. 2003.

Memorial da América Latina

Secretaria administrava do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2005.

Coordenadoria das centrais sindicais do Cone Sul. Disponível em: <<http://www.ccses.org/html>>. Acesso em: 20 ag. 2003.

Centro de Estudos das Negociações Internacionais – CAENI. Disponível em:
<<http://www.caeni.com.br/br/conteudo/home/default.asp>>. Acesso em: 13 jun. 2003.

Centre Études et de Recherches Internationales – CERI. Disponível em :
<<http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/>>.

Centre Études Internationales et Mondialisation – CEIM. Disponível
em :<<http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/>>.

Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – CEBELA. Disponível em:
<<http://www.cebela.org.br/>>.

Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI.
<http://www.cebri.org.br/01_principal.cfm>.

Centro de Documentación ONU. Disponible em:
<<http://www.un.org/spanish/documents/index.html>>.

Centro Argentino de Estudios Internacionales – CAEI.
<http://www.un.org/spanish/documents/index.html>.

Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos – CEMLA. Disponível em:
<<http://www.cemla.org/>>.

Centro de Formação para a Integração Regional – CEFIR. Disponível em:
<<http://www.cefir.org.uy/>>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD. Disponível em:
em:<<http://www.cefir.org.uy/>>.

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI. Disponível em:
<<http://www.ibri-rbpi.org.br/>>.

Instituto de Integração Latino-Americana – IIL. <<http://www.iil.org.ar/>>.

Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL. Disponível em:
<<http://www.iadb.org/intal/index.asp>>.

Instituto de Relações Internacionais – IRI. Disponível em:
<<http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/iri/>>.

B. Entretiens

L'ambassadeur du Brésil à Paris M. AZAMBUJA

M. Gérard FONTENEAU membre de la Confédération Européenne des Syndicats (CES)

PARTE VIII - ANEXOS

**ANEXO A - Indicadores Socioeconômicos - MERCOSUL
(1990-2005)**

INDICADOR	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
População total (em mil hab.)	189 596	220 336	223 444	226 558	229 670	232 774	235 860
População urbana (%/total)	76,5	81,1	81,1	81,1	81,1	81,1	82,7
Crescimento demográfico (%)	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	22,5	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	7,1	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Alfabetismo (%) (1)	84,8	88,9	88,9	88,9	88,9	88,9	90,5
PIB total (US\$ mi, 1995) (2)	766 226	1 034 287	1 031 166	1 012 164	1 037 234	...	...
PIB total/habitante (US\$, 1995)	4 041	4 694	4 615	4 468	4 516	...	...
PIB total (taxa de crescimento) (2)	-3,2	2,5	-0,3	-1,8	2,5	6,0	4,1
PIB total (US\$ bi, corrente) (2)	621	912	803	580	650	771	...
PIB per capita a PPC (US\$)(3)	5 609	8 264	8 327	8 236	8 424	8 921	...
Geração de energia elétrica (GWh/ano) (4)	291 033	474 476	469 969	484 946	517 000	...	...
Potência instalada (MW) (4)	72 656	104 351	108 107	119 352	124 186	...	...
Geração/habitante (KWh/hab./ano)(4)	1 535	2 153	2 103	2 140	2 251	...	...
Receita líq. investimento externo direto (US\$ mi)(5)	2 901	40 387	27 089	16 576	11 203	12 982	19 576
Exportação global FOB (US\$ mi)	46 433	84 597	87 813	88 882	106 098	135 472	...
Importação global CIF (US\$ mi)	29 302	89 871	84 073	62 361	68 928	94 803	...
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	7 679	27 206	25 901	21 898	25 755	35 165	...
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	6 367	23 969	20 632	14 081	16 925	23 636	...
Exportação intra-mercado FOB (US\$ mi)	4 127	17 713	15 170	10 090	12719,0	17 294	...
Exportação intra-regional/global (%)	17	32	29	25	24	26	...
Importação intra-regional/global (%)	22	27	25	23	25	25	...
Exportação intra-mercado/global (%)	9	21	17	11	...	...	...
Índice valor unitário exportação global (1995=100)	80,2	87,3	84,5	80,6	84,9	94,4	...
Índice quantum exportação global (1995=100)	82,2	137,4	147,4	156,4	177,4	203,7	...
Índice valor unitário importação global (1995=100)(6)	127,8	91,5	89,2	87,0	90,4	96,6	...
Índice quantum importação global (1995=100)(6)	28,7	123,0	118,0	89,8	95,4	122,8	...
Termos do intercâmbio do comércio global (1995=100)	62,7	95,5	94,8	92,7	93,9	97,6	...
Dívida externa global (US\$ mi)(7)	191 814	383 650	387 795	380 873	393 947	387 075	324 133
Dívida/habitante (US\$)	1 012	1 741	1 736	1 681	1 715	1 663	...
Relação dívida externa/exportações	4,13	4,54	4,42	4,29	3,71	2,86	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

(1): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(2): A preços de mercado

(3): PIB per capita a paridade do poder de compra

(4): Os dados incluem autogeração

(5): No ano 1990, não inclui os dados do Uruguai

(6): Calculado com base nas importações FOB

(7): Saldo ao final do ano

(a): Dado provisório ou estimativa preliminar

...: Dado não disponível

Última atualização: Janeiro de 2006

**ANEXO B – Indicadores Socioeconômicos - Argentina
(1990-2005)**

INDICADOR	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
População total (em mil hab.)	32 581	36 784	37 156	37 516	37 870	38 226	38 592
População urbana (%/total)	86,9	89,6	89,6	89,6	89,6	89,6	90,6
Crescimento demográfico (%)	1,3	1,3	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0
Dependência demográfica	65,8	60,8	60,8	60,8	60,8	60,8	60,8
Expectativa de vida (anos)	72,1	74,1	74,1	74,1	74,1	74,1	74,1
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	20,8	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	8,2	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
Mortalidade infantil (úm.a./1000 nascidos vivos)	24,3	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Alfabetismo (%) (1)	95,7	96,8	96,8	96,8	96,8	96,8	97,2
Taxa média anual de desemprego urbano (2)	7,4	15,1	17,4	19,7	17,3	13,8	11,6
PIB total (US\$ mi, 1995) (3)	180 348	269 698	257 729	229 867	249 972		
PIB total/habitante (US\$, 1995)	5 535	7 332	6 936	6 127	6 601	...	...
PIB total (taxa de crescimento) (3)	-2,0	-0,8	-4,4	-10,8	8,7	8,2	8,6
PIB total (US\$ bi, corrente) (3)	141	284	269	101	127	152	...
PIB per capita a PPC (US\$)(4)	7 461	12 148	11 750	10 517	11 518	12 468	...
Geração de energia elétrica (GWh/ano) (5)	45 303	88 965	90 109	84 823	92 053	...	...
Potência instalada (MW) (5)	14 966	26 357	27 568	27 637	28 023	...	...
Geração/habitante (KWh/hab./ano) (5)	1 393	2 419	2 425	2 261	2 431	...	...
Receita líq. investimento externo direto (US\$ mi)	1 836	9 517	2 005	2 276	878	3 923	5 200
Receita líq. investimento externo direto (% PIB corrente)	1,30	3,35	0,75	2,24	0,69	2,58	...
Índice de preços ao consumidor (6)	1 344,0	- 0,7	- 1,5	41,0	3,7	6,1	12,0
Salário real (taxa de variação anual) (7)	5,0	1,5	- 1,2	- 15,4	- 2,0	9,1	5,0
Exportação global FOB (US\$ mi)	12 353	26 341	26 543	25 709	29 566	34 453	...
Importação global CIF (US\$ mi)	4 077	25 280	20 320	8 990	13 833	22 320	...
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	3 291	12 440	12 007	10 607	11 166	13 446	...
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	1 346	8 658	7 090	3 317	5 804	9 702	...
Exportação intra-regional/global (%)	27	47	45	41	38	39	...
Importação intra-regional/global (%)	33	34	35	37	42	43	...
Índice valor unitário exportação global (1995=100)	68,8	91,6	88,4	85,2	92,5	105,4	...
Índice quantum exportação global (1995=100)	84,9	136,2	142,5	142,6	150,1	152,7	...
Índice valor unitário importação global (1995=100) (8)	99,6	84,2	81,7	79,3	79,3	84,8	...
Índice quantum importação global (1995=100) (8)	19,9	150,6	124,6	56,8	87,7	131,2	...
Termos do intercâmbio do comércio global (1995=100)	69,1	108,8	108,2	107,4	116,6	124,3	...
Balança comercial global de bens (US\$ mi)(9)	8 276	1 061	6 223	16 719	15 733	12 133	...
Balança comercial intra-regional de bens (US\$ mi) (9)	1 945	3 781	4 917	7 290	5 362	3 744	...
Balança em conta corrente (US\$ mi)	4 552	-8 864	-4 429	9 627	7 941	3 653	...
Balança em conta capital e financeira (US\$ mi) (10)	-5 169	7 647	-17 030	-25 339	-17 153	-10 853	...
Balança de pagamentos global (US\$ mi) (11)	- 617	- 1 218	- 21 459	- 15 712	- 9 212	- 7 200	...
Dívida externa global (US\$ mi) (12)	62 233	155 015	166 272	156 748	164 918	171 115	118 663
Dívida/habitante (US\$)	1 910	4 214	4 475	4 178	4 355	4 476	...
Relação dívida externa/exportações	5,04	5,88	6,26	6,10	5,58	4,97	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

(1): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(2): Áreas urbanas

(3): A preços de mercado

(4): PIB per capita a paridade do poder de compra

(5): Os dados incluem autogeração

(6): Variações percentuais de dezembro a dezembro

(7): Salários dos trabalhadores da indústria manufatureira

(8): Calculado com base nas importações FOB

(9): Exportação FOB menos importação CIF

(10): Inclui erros e omissões

(11): O saldo global da BP é igual à variação dos ativos de reservas mais o uso do crédito do FMI e do financiamento excepcional. Um valor negativo indica uma redução dos ativos e/ou um aumento do crédito.

(12): Saldo ao final do ano

(a): Dato provisório ou estimativa preliminar

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Última atualização: Janeiro de 2006

INDICADOR	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
População total (em mil hab.)	149 690	174 719	177 291	179 879	182 470	185 048	187 597
População urbana (% total)	74,7	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	81,7
Crescimento demográfico (%)	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Dependência demográfica	65,8	53,9	53,9	53,9	53,9	53,9	53,9
Expectativa de vida (anos)	67,5	71,0	71,0	71,0	71,0	71,0	71,0
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	22,6	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7	20,7
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	6,8	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)	42,5	27,3	27,3	27,3	27,3	27,3	27,3
Alfabetismo (%) (1)	82,0	86,9	86,9	86,9	86,9	86,9	88,9
Taxa média anual de desemprego urbano (2)	4,3	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,9
PIB total (US\$ mi, 1995) (3)	571 293	738 102	747 511	758 865	763 070		
PIB total/habitante (US\$, 1995)	3 817	4 225	4 216	4 219	4 182	...	...
PIB total (taxa de crescimento) (3)	-4,6	3,9	1,3	1,5	0,6	5,2	2,5
PIB total (US\$ bi, corrente) (3)	465	600	509	461	505	600	...
PIB per capita a PPC (US\$)(4)	5 252	7 556	7 723	7 891	7 915	8 328	...
Geração de energia elétrica (GWh/ano) (5)	211 328	324 936	324 833	342 274	364 941	...	...
Potência instalada (MW) (5)	49 603	67 713	70 418	81 490	85 938	...	...
Geração/habitante (KWh/hab./ano) (5)	1 426	1 860	1 832	1 903	2 000	...	...
Receita líq. investimento externo direto (US\$ mi)	989	30 498	24 715	14 108	9 894	8 695	14 000
Receita líq. investimento externo direto (% PIB corrente)	0,21	5,08	4,86	3,06	1,96	1,45	...
Índice de preços ao consumidor (6)	1 585,0	5,3	7,7	12,5	9,3	7,6	6,2
Salário real (taxa de variação anual) (7)	-11,0	-1,0	-5,0	-2,3	-9,4	0,3	-0,7
Exportação global FOB (US\$ mi)	31 413	55 086	58 223	60 362	73 084	96 475	...
Importação global CIF (US\$ mi)	22 460	58 932	58 510	49 735	50 824	66 408	...
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	3 278	12 902	12 225	9 866	12 920	19 699	...
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	3 888	12 327	10 614	8 736	8 751	10 721	...
Exportação intra-regional/global (%)	10	23	21	16	18	20	...
Importação intra-regional/global (%)	17	21	18	18	17	16	...
Índice valor unitário exportação global (1995=100)	84,8	85,6	83,0	78,8	82,5	91,5	...
Índice quantum exportação global (1995=100)	79,6	138,4	150,8	164,7	190,6	223,2	...
Índice valor unitário importação global (1995=100)(8)	140,7	94,2	91,5	88,2	93,6	101,0	...
Índice quantum importação global (1995=100)(8)	29,6	119,2	122,3	107,9	103,9	123,6	...
Termos do intercâmbio do comércio global (1995=100)	60,3	90,9	90,7	89,4	88,1	90,6	...
Balança comercial global de bens (US\$ mi)(9)	8 953	-3 846	-287	10 627	22 260	30 067	...
Balança comercial intra-regional de bens (US\$ mi)(9)	-610	574	1 610	1 130	4 169	8 978	...
Balança em conta corrente (US\$ mi)	-3 823	-24 225	-23 213	-7 637	4 016	11 094	...
Balança em conta capital e financeira (US\$ mi) (10)	-5 702	32 731	19 763	-3 542	-289	-6 693	...
Balança de pagamentos global (US\$ mi)(11)	-9 525	8 060	-3 450	-11 178	3 726	4 401	...
Dívida externa global (US\$ mi)(12)	123 439	216 921	209 934	210 711	214 930	201 373	191 309
Dívida/habitante (US\$)	825	1 242	1 184	1 171	1 178	1 088	...
Relação dívida externa/exportações	3,93	3,94	3,61	3,49	2,94	2,09	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

(1): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(2): Seis áreas metropolitanas. Nova metodologia a partir de 2002

(3): A preços de mercado

(4): PIB per capita a paridade do poder de compra

(5): Os dados incluem autogeração

(6): Variações percentuais de dezembro a dezembro

(7): Salários dos trabalhadores amparados pela legislação social e trabalhista

(8): Calculado com base nas importações FOB

(9): Exportação FOB menos importação CIF

(10): Inclui erros e omissões

(11): O saldo global da BP é igual à variação dos ativos de reservas mais o uso do crédito do FMI e do financiamento excepcional. Um valor negativo indica uma redução dos ativos e/ou um aumento do crédito.

(12): Saldo ao final do ano

(a): Dato provisório ou estimativa preliminar

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Última atualização: Janeiro de 2006

**ANEXO C – Indicadores Socioeconômicos - Paraguai
(1990-2005)**

INDICADOR	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
População total (em mil hab.)	4 219	5 496	5 636	5 778	5 922	6 068	6 216
População urbana (%Total)	48,7	56,1	56,1	56,1	56,1	56,1	59,6
Crescimento demográfico (%)	3,1	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4
Dependência demográfica (%)	84,1	75,4	75,4	75,4	75,4	75,4	75,4
Expectativa de vida (anos)	68,5	70,8	70,8	70,8	70,8	70,8	70,8
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	34,1	29,6	29,6	29,6	29,6	29,6	29,6
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	6,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)	43,3	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
Alfabetismo (%) (1)	90,3	93,3	93,3	93,3	93,3	93,3	94,4
Taxa média anual de desemprego urbano (2)	6,6	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	...
PIB total (US\$ mi, 1995) (3)	6 211	7 022	7 159	7 045	7 313	...	...
PIB total/habitante (US\$, 1995)	1 472	1 278	1 270	1 219	1 235	...	...
PIB total (taxa de crescimento) (3)	3,0	-3,3	2,0	-1,6	3,8	2,8	3,0
PIB total (US\$ bi, corrente) (3)	5,3	7,7	6,9	5,6	6,0	7,0	...
PIB per capita a PPC (US\$)(4)	3 851	4 422	4 540	4 401	4 475	4 553	...
Geração de energia elétrica (GWh/ano)(5)	27 158	53 210	45 908	48 806	51 658	...	...
Potência instalada (MW)(5)	6 178	8 166	8 016	8 116	8 116	...	...
Geração/habitante (KWh/hab./ano)(5)	6 437	9 682	8 145	8 447	8 723	...	...
Receita líq. investimento externo direto (US\$ mi)	76	98	78	12	30	64	64
Receita líq. investimento externo direto (% PIB corrente)	1,44	1,27	1,14	0,21	0,50	0,91	...
Índice de preços ao consumidor (6)	44,0	8,6	8,4	14,6	9,3	2,8	12,3
Salário real (taxa de variação anual)(7)	-8,0	1,3	1,4	-4,9	-2,3	-3,7	...
Exportação global FOB (US\$ mi)	959	871	990	951	1 241	1 626	...
Importação global CIF (US\$ mi)	1 350	2 193	2 182	1 672	2 080	2 956	...
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	426	648	643	653	800	995	...
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	444	1 196	1 278	962	1 250	1 725	...
Exportação intra-regional/global (%)	44	74	65	69	64	61	...
Importação intra-regional/global (%)	33	55	59	58	60	58	...
Índice valor unitário exportação global (1995=100)	83,5	90,8	87,7	82,4	89,1	95,3	...
Índice quantum exportação global (1995=100)	59,5	60,8	50,9	53,5	60,2	65,2	...
Índice valor unitário importação global (1995=100)(8)	96,4	107,8	104,2	101,2	104,3	108,5	...
Índice quantum importação global (1995=100)(8)	40,1	59,2	53,4	47,1	53,9	67,3	...
Termos do intercâmbio do comércio global (1995=100)	86,6	84,2	84,2	81,4	85,4	87,9	...
Balança comercial global de bens (US\$ mi)(9)	-391	-1 322	-1 192	-722	-839	-1 330	...
Balança comercial intra-regional de bens (US\$ mi)(9)	-18	-549	-635	-310	-450	-730	...
Balança em conta corrente (US\$ mi)	390	-163	-275	73	146	-223	...
Balança em conta capital e financeira (US\$ mi)(10)	-273	-145	225	-197	85	432	...
Balança de pagamentos global (US\$ mi)(11)	117	-344	-50	-124	231	209	...
Dívida externa global (US\$ mi)(12)	1 670	2 819	2 652	2 866	3 086	2 994	2 944
Dívida/habitante (US\$)	396	513	471	496	521	493	...
Relação dívida externa/exportações	1,74	3,24	2,68	3,01	2,49	1,84	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

(1): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(2): Até 1993, Assunção metropolitana, a partir de 1994, total urbano

(3): A preços de mercado

(4): PIB per capita a paridade do poder de compra

(5): Os dados incluem autogeração

(6): Variações percentuais de dezembro a dezembro

(7): Salários de Assunção

(8): Calculado com base nas importações FOB

(9): Exportação FOB menos importação CIF

(10): Inclui erros e omissões

(11): O saldo global da BP é igual à variação dos ativos de reservas mais o uso do crédito do FMI e do financiamento excepcional. Um valor negativo indica uma redução dos ativos e/ou um aumento do crédito.

(12): Saldo ao final do ano

(a): Dado provisório ou estimativa preliminar

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Última atualização: Janeiro de 2006

**ANEXO D – Indicadores Socioeconômicos - Uruguai
(1990-2005)**

INDICADOR	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (a)
População total (em mil hab.)	3 106	3 337	3 361	3 385	3 408	3 432	3 455
População urbana (%/total)	90,5	92,6	92,6	92,6	92,6	92,6	93,1
Crescimento demográfico (%)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Dependência demográfica	60,1	60,5	60,5	60,5	60,5	60,5	60,5
Expectativa de vida (anos)	73,0	75,2	75,2	75,2	75,2	75,2	75,2
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	18,2	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	9,8	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)	20,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1
Alfabetismo (%) (1)	96,5	97,6	97,6	97,6	97,6	97,6	98,0
Taxa média anual de desemprego urbano (2)	8,5	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,1
PIB total (US\$ mi, 1995) (3)	14 586	19 465	18 766	16 387	16 879	...	...
PIB total/habitante (US\$, 1995)	4 696	5 833	5 584	4 841	4 953	...	...
PIB total (taxa de crescimento) (3)	0,4	-1,9	-3,6	-12,7	3,0	12,0	6,0
PIB total (US\$ bi, corrente) (3)	9,3	20,1	18,6	12,3	10,8	12,0	...
PIB per capita a PPC (US\$)(4)	5 753	8 863	8 717	7 838	8 135	9 107	...
Geração de energia elétrica (GWh/ano)(5)	7 244	7 365	9 119	9 043	8 348	...	...
Potência instalada (MW)(5)	1 909	2 115	2 105	2 109	2 109	...	...
Geração/habitante (KWh/hab./ano)(5)	2 332	2 207	2 713	2 671	2 450	...	...
Receita líq. investimento externo direto (US\$ mi)	...	274	291	180	401	300	312
Receita líq. investimento externo direto (% PIB corrente)	...	1,36	1,57	1,47	3,71	2,49	...
Índice de preços ao consumidor (6)	129,0	5,1	3,6	25,9	10,2	7,6	4,8
Salário real (taxa de variação anual)	-7,0	-1,3	-0,2	-9,1	-12,3	-0,4	4,7
Exportação global FOB (US\$ mi)	1 708	2 299	2 058	1 861	2 206	2 918	...
Importação global CIF (US\$ mi)	1 415	3 466	3 061	1 964	2 190	3 119	...
Exportação intra-regional FOB (US\$ mi)	684	1 217	1 026	772	869	1 025	...
Importação intra-regional CIF (US\$ mi)	689	1 787	1 649	1 065	1 120	1 488	...
Exportação intra-regional/global (%)	40	53	50	42	39	35	...
Importação intra-regional/global (%)	49	52	54	54	51	48	...
Índice valor unitário exportação global (1995=100)	95,9	82,1	79,6	78,9	71,7	76,8	...
Índice quantum exportação global (1995=100)	82,2	135,2	125,4	113,4	147,4	176,4	...
Índice valor unitário importação global (1995=100)(7)	95,7	95,2	91,4	85,1	88,1	93,3	...
Índice quantum importação global (1995=100)(7)	48,8	128,3	117,6	81,3	87,7	112,4	...
Termos do intercâmbio do comércio global (1995=100)	100,2	86,2	87,1	92,8	81,5	82,3	...
Balança comercial global de bens (US\$ mi)(8)	293	-1 166	-1 003	-103	16	-201	...
Balança comercial intra-regional de bens (US\$ mi)(8)	-5	-570	-623	-293	-251	-463	...
Balança em conta corrente (US\$ mi)	186	-567	-545	322	52	28	...
Balança em conta capital e financeira (US\$ mi)(9)	-54	733	847	-4 236	828	56	...
Balança de pagamentos global (US\$ mi)(10)	132	167	302	-3 914	880	84	...
Dívida externa global (US\$ mi)(11)	4 472	8 895	8 937	10 548	11 013	11 593	11 217
Dívida/habitante (US\$)	1 440	2 666	2 659	3 116	3 232	3 378	...
Relação dívida externa/exportações	2,62	3,87	4,34	5,67	4,99	3,97	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

(1): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(2): Total urbano

(3): A preços de mercado

(4): PIB per capita a paridade do poder de compra

(5): Os dados incluem autogeração

(6): Variações percentuais de dezembro a dezembro

(7): Calculado com base nas importações FOB

(8): Exportação FOB menos importação CIF

(9): Inclui erros e omissões

(10): O saldo global da BP é igual à variação dos ativos de reservas mais o uso do crédito do FMI e do financiamento excepcional. Um valor negativo indica uma redução dos ativos e/ou um aumento do crédito.

(11): Saldo ao final do ano

(a): Dado provisório ou estimativa preliminar

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Última atualização: Janeiro de 2006

**ANEXO E – Produto Interno Bruto – MERCOSUL -
(1990-2000)**

Produto Interno Bruto					
	PIB (milhões US\$)				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
1990	-	469.318	5.285	9.286	-
1991	-	405.679	6.254	11.200	-
1992	-	387.295	6.447	12.869	-
1993	236.505	429.685	6.841	14.976	688.007
1994	257.440	543.087	7.857	17.443	825.827
1995	258.032	705.449	8.970	19.298	991.749
1996	272.150	775.475	9.637	20.515	1.077.777
1997	292.859	807.814	9.607	21.697	1.131.977
1998	298.948	787.499	8.594	22.369	1.117.411
1999	283.260	529.398	7.741	20.912	841.311
2000	284.960	595.881	7.727	20.043	908.611
	Taxa de crescimento Real do PIB (%)				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
1990	-	-4,3	3,1	0,3	-
1991	-	1,0	2,5	3,5	-
1992	-	-0,5	1,8	7,9	-
1993	-	4,9	4,1	2,7	-
1994	5,8	5,9	3,1	7,3	5,9
1995	-2,8	4,2	4,7	-1,5	2,3
1996	5,5	2,7	1,3	5,6	3,4
1997	8,1	3,3	2,6	5,0	4,6
1998	3,9	0,2	-0,4	4,5	1,3
1999	-3,4	0,8	0,5	-2,8	-0,7
2000	-0,5	4,5	-0,4	-1,3	2,8
	PIB per capita (US\$ correntes)				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
1990	-	3.257	1.253	2.990	-
1991	-	2.771	1.443	3.582	-
1992	-	2.605	1.448	4.086	-
1993	6.983	2.847	1.495	4.721	3.508
1994	7.501	3.546	1.672	5.459	4.150
1995	7.421	4.542	1.858	5.997	4.914
1996	7.727	4.924	1.945	6.329	5.266
1997	8.210	5.060	1.889	6.648	5.456
1998	8.275	4.867	1.647	6.812	5.313
1999	7.744	3.229	1.445	6.332	3.947
2000	7.695	3.587	1.406	6.033	4.207

ANEXO F – População do MERCOSUL - total e área

População MERCOSUL (em milhões)					
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
1990	-	147.594	4.219	3.106	-
1991	32.974	149.926	4.334	3.127	190.361
1992	33.421	152.227	4.453	3.149	193.250
1993	33.869	154.513	4.575	3.172	196.129
1994	34.318	156.775	4.700	3.195	198.988
1995	34.768	159.016	4.828	3.218	201.831
1996	35.220	161.247	4.955	3.241	204.663
1997	35.672	163.471	5.085	3.263	207.491
1998	36.125	165.688	5.219	3.284	210.316
1999	36.578	167.910	5.356	3.303	213.147
2000	37.032	170.143	5.496	3.322	215.993

População MERCOSUL por Área (em milhões)					
Área	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
Total País	37.032	160.317	4.960	3.164	205.473
Urbana	33.166	127.733	2.537	2.872	166.307
Rural	3.866	32.584	2.424	292	39.166

FONTE: Observatório del Mercado de Trabajo del Mercosur – www.obervatorio.net

**ANEXO G – Desemprego/Emprego no MERCOSUL -
(1990-2000)**

Taxa de Desemprego Aberto no MERCOSUL – Total Urbano				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990	7,3	-	-	8,5
1991	6,4	-	-	8,9
1992	7,0	7,9	-	9,0
1993	9,6	7,4	-	8,3
1994	11,4		-	9,2
1995	17,4	7,2	-	10,3
1996	17,2	8,0	-	11,9
1997	14,9	9,2	-	11,4
1998	12,8	10,5	-	10,1
1999	14,1	10,8	-	11,3
2000	15,0	-	-	13,6

População Desocupada Aberta no MERCOSUL – Total Urbano (em milhões de pessoas)				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990	779	-	-	100
1991	737	-	-	106
1992	804	4.004	-	108
1993	1.091	3.815	-	101
1994	1.321	-	-	115
1995	2.081	3.944	-	131
1996	2.076	4.434	-	151
1997	1.894	5.213	-	145
1998	1.655	6.133	-	126
1999	1.879	6.485	-	140
2000	2.082	-	-	171

Taxa de Emprego				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
1990	49,6		-	52,2
1991	50,3		-	52,3
1992	50,6	56,5	-	52,2
1993	50,1	56,3	-	52,0
1994	48,7		-	52,8
1995	46,1	55,1	-	53,0
1996	45,5	55,7	-	51,3
1997	47,5	54,3	-	51,0
1998	48,8	53,4	-	54,3
1999	48,5	52,0	-	52,6
2000	47,8		-	51,5

FONTE: Observatório del Mercado de Trabajo del Mercosur – www.obervatorio.net

ANEXO H – Salário no MERCOSUL (1996-2000)

Salário MERCOSUL Segundo Ramo de Atividade					
	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina					
Industria manufacturera	652,6	673,9	705,1	652,3	658,5
Electricidad, gas y agua	820,2	917,4	895,1	885,6	893,4
Construcción	491,8	482,9	487,4	503,2	461,2
Comercio, restaurantes y hoteles	595,4	570,3	569,5	537,6	517,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	730,7	732,7	760,3	678,6	638,2
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles, servicios a las empresas	1.023,8	1.061,1	1.186,6	1.053,8	1.019,3
Servicios comunales, sociales y personales	546,3	549,1	585,0	567,0	551,4
Brasil					
Agric., Ganadería, Pesca, y Explotación forestal	327,7	309,0	289,4	173,2	-
Industria Manufacturera	562,3	550,7	521,9	307,7	-
Construcción	418,4	405,8	390,5	223,3	-
Otras actividades industriales	672,5	665,2	641,5	417,5	-
Comercio	551,2	520,4	474,5	287,9	-
Servicios	581,2	573,0	538,0	333,5	-
Administración Pública	720,7	728,7	704,8	459,3	-
Otras	1.045,0	963,3	930,3	570,6	-
Paraguay					
Agric., Ganad., Silv., Caza y Pesca	-	-	218,8	-	-
Explotacion de Minas y Canteras	-	-	316,6	-	-
Industrias Manufactureras	-	-	302,5	-	-
Electricidad y Agua	-	-	747,3	-	-
Construcciones	-	-	283,7	-	-
Comercio al por mayor y menor	-	-	348,2	-	-
Transporte, Comunicaciones	-	-	497,6	-	-
Establec. Financ, Seguros, etc.	-	-	598,7	-	-
Servic. Comunales, Sociales, etc.	-	-	292,0	-	-
	1992	1993	1994	1995	
Argentina					
Industria manufacturera	574,0	669,0	705,0	690,6	
Electricidad, gas y agua	660,2	845,4	1.039,3	919,5	
Construcción	508,3	618,9	586,5	534,4	
Comercio, restaurantes y hoteles	577,0	667,0	664,7	588,5	
Transporte, almacenaje y comunicaciones	658,7	791,1	767,3	761,9	
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles, servicios a las empresas	864,9	1.017,3	1.151,3	1.115,7	
Servicios comunales, sociales y personales	487,6	548,3	579,8	550,0	
Brasil					
Agric., Ganadería, Pesca, y Explotación forestal	-	-	-	304,7	
Industria Manufacturera	-	-	-	550,8	
Construcción	-	-	-	407,4	
Otras actividades industriales	-	-	-	657,3	
Comercio	-	-	-	501,3	
Servicios	-	-	-	533,2	

Administração Pública	-	-	-	672,3		
Otras	-	-	-	974,2		
Salário Segundo Anos de Estudo						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina						
de 0 a 3 anos	-	-	-	277,6	293,3	265,5
de 4 a 7 anos	-	-	-	438,7	413,1	392,1
de 8 a 10 anos	-	-	-	533,5	493,1	475,8
de 11 a 14 anos	-	-	-	668,6	632,2	614,7
15 anos ou mais	-	-	-	1.143,7	1.057,4	1.014,0
Brasil						
de 0 a 3 anos	230,2	250,8	239,7	221,2	135,7	-
de 4 a 7 anos	331,9	355,5	330,4	309,0	191,6	-
de 8 a 10 anos	426,8	452,8	430,6	384,5	232,9	-
de 11 a 14 anos	673,9	695,4	680,5	613,4	370,2	-
15 anos ou mais	1.654,6	1.703,9	1.613,0	1.583,6	940,2	-
Uruguai						
de 0 a 3 anos	321,9	335,8	308,5	335,8	339,5	307,2
de 4 a 7 anos	382,5	380,7	385,0	415,8	389,8	369,9
de 8 a 10 anos	490,5	491,4	485,0	539,0	502,0	476,3
de 11 a 14 anos	521,3	525,6	539,0	574,0	572,2	541,1
15 anos ou mais	835,3	863,1	892,6	972,5	989,4	946,0
	1992	1993	1994			
Argentina						
de 0 a 3 anos	-	-	-			
de 4 a 7 anos	-	-	-			
de 8 a 10 anos	-	-	-			
de 11 a 14 anos	-	-	-			
15 anos ou mais	-	-	-			
Brasil						
de 0 a 3 anos	132,8	140,0	-			
de 4 a 7 anos	191,5	201,0	-			
de 8 a 10 anos	251,1	263,6	-			
de 11 a 14 anos	385,1	423,8	-			
15 anos ou mais	844,4	1.013,5	-			
Uruguai						
de 0 a 3 anos	-	-	-			
de 4 a 7 anos	-	-	-			
de 8 a 10 anos	-	-	-			
de 11 a 14 anos	-	-	-			
15 anos ou mais	-	-	-			
Salário Segundo o Sexo						
	Argentina	Brasil	Paraguai		Uruguai	

	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
1992	651,3	430,2	318,7	185,8	-	-	-	-
1993	760,1	492,9	357,7	201,1	-	-	-	-
1994	778,2	533,1	-	-	-	-	-	-
1995	743,1	508,1	590,2	344,2	-	-	609,2	370,1
1996	717,1	492,0	624,0	385,9	-	-	622,5	389,0
1997	718,7	496,8	604,9	373,0	397,2	259,2	619,0	389,8
1998	759,6	515,6	572,4	356,5			695,0	424,9
1999	710,8	503,1	346,4	223,7	242,2	180,2	671,1	436,1
2000	687,0	489,9	-	-	-	-	630,3	421,2