

# **A PARTICIPAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NO MERCOSUL (1991-2001)**

**KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO**

**A PARTICIPAÇÃO DAS  
CENTRAIS SINDICAIS NO  
MERCOSUL  
(1991-2001)**

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO  
Responsável pela publicação desta obra

Lucila Scavone  
Leila de Menezes Stein  
José Antonio Segatto  
Elisângela de Jesus Santos

KARINA LILIA  
PASQUARIELLO MARIANO

A PARTICIPAÇÃO DAS  
CENTRAIS SINDICAIS NO  
MERCOSUL  
(1991-2001)

CULTURA  
ACADÊMICA   

---

*Editora*

© 2011 Editora UNESP

**Cultura Acadêmica**

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.culturaacademica.com.br

feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

M286p

Mariano, Karina Lilia Pasquariello

A participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2001) /  
Karina Lilia Pasquariello Mariano. - São Paulo : Cultura Acadê-  
mica, 2011.

192p.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7983-219-2

1. MERCOSUL (Organização). 2. Sindicatos - América do Sul.

I. Título.

11-8075.

CDD: 331.88098

CDU: 331.105.44(8)

---

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-  
-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de  
Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias  
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

# SUMÁRIO

Apresentação 7

Introdução 11

1 Integração regional: por que e para quê? 19

2 As centrais sindicais do Cone Sul 67

3 A participação das centrais sindicais no  
Subgrupo de Trabalho 11 103

4 A intervenção sindical a partir do SGT-10 145

5 Balanço de uma década de participação  
sindical no Mercosul 163

Referências bibliográficas 177



# APRESENTAÇÃO

Este livro é uma versão ampliada, modificada e atualizada de minha dissertação de mestrado, *Mercosul e sindicatos: a participação das centrais sindicais no subgrupo 11*, defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Na ocasião deste trabalho de pesquisa, o processo de integração regional ainda estava em seu início e as expectativas eram grandes em relação aos seus desdobramentos. Foi nesse contexto promissor que as centrais sindicais do Cone Sul decidiram participar de forma ativa na criação do Mercosul.

Embora os processos de integração regional sejam impulsionados pelos governos, seu sucesso depende do envolvimento da sociedade. Esse envolvimento pode ocorrer de muitas maneiras, sendo uma delas a experiência do Subgrupo de Trabalho 10 (antigo Subgrupo de Trabalho 11) como no caso do Mercosul.

A escolha por acompanhar a atuação dos sindicalistas foi motivada por dois fatos. Primeiro, esse grupo não foi contemplado pelo Tratado de Assunção (1991), que não estipulou um espaço para a participação dos representantes sindicais na definição da estrutura institucional inicial do Mercosul. Em resposta a essa situação adversa, as centrais sindicais do Cone Sul se mobilizaram e conseguiram

fazer que os governos criassem o Subgrupo de Trabalho 11 (SGT-11) para atender à sua demanda por participação.

Outro elemento que pesou nessa escolha foi o fato de esses representantes sindicais apresentarem uma proposta de agenda alternativa para as negociações do Mercosul. A participação deles foi estimulada desde o início pela preocupação em impulsionar um projeto de integração regional mais amplo, que fosse capaz de superar os limites dos acordos comerciais e voltar-se para a superação dos problemas sociais presentes na região.

Este trabalho analisa a forma como as centrais sindicais direcionaram, em certa medida, a agenda de discussão do Mercosul ao longo do tempo, demonstrando os avanços obtidos e as particularidades de sua atuação. Esta análise contribui para entender como são incorporados os interesses presentes na sociedade, por meio de seus representantes, e quais são os mecanismos de participação e de democratização no processo de integração no Cone Sul.

Diversas pessoas colaboraram na execução desta pesquisa. Em primeiro lugar, o professor doutor José Álvaro Moisés, com sua inesgotável orientação, cuja participação contribuiu muito para a melhoria deste trabalho. No Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) tive, e ainda tenho, o privilégio e o prazer de fazer parte da equipe de pesquisadores sobre relações internacionais coordenada pelo professor doutor Tullo Vigevani, o que foi fundamental para o meu desenvolvimento como pesquisadora. Parte desta pesquisa contou com o financiamento do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), que concedeu a bolsa de mestrado que possibilitou a elaboração de minha dissertação. Não posso deixar de agradecer a contribuição de meu marido, Marcelo Passini Mariano, nas observações sobre meu texto e nas intermináveis discussões sobre integração que compartilhamos nas últimas duas décadas.

As contribuições recebidas dessas várias influências ao longo do meu mestrado permitiram-me realizar um trabalho que, em 1997, recebeu da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) a *Menção Honrosa de Dissertação de Mestrado* (defendida em 1996).

Compartilho agora uma versão revista e atualizada desse trabalho, com a qual espero contribuir na discussão sobre a importância da atuação de atores sociais nos processos de integração regional, para que estes possam ir além das meras trocas comerciais e significar uma melhora real na qualidade de vida das sociedades envolvidas.



# INTRODUÇÃO

O Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) é uma proposta para a criação de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ele resultou da maior aproximação entre Argentina e Brasil a partir de 1985. Nessa época, os dois países se encontravam em situação muito similar, pois ambos estavam se redemocratizando após um período de regimes autoritários e sofriam os impactos das novas tendências da economia internacional, que realimentavam os desequilíbrios macroeconômicos internos.

Visando melhorar sua inserção no mercado internacional, essas nações viram a integração regional como uma boa alternativa, principalmente porque a experiência europeia demonstrava-se bem-sucedida. Muito embora o Mercosul não seja uma reprodução da Comunidade Europeia (atual União Europeia), pois os governos e os países envolvidos possuem características e interesses próprios, esta última serviu de exemplo para o desenvolvimento e balizamento do primeiro.

É preciso, contudo, ter em mente que enquanto na Europa o processo de integração se iniciou como uma forma de consolidação da paz e de reconstrução das economias no pós-guerra, no Cone Sul o processo foi impulsionado pelas necessidades econômicas em um contexto de globalização e pela preocupação com a manutenção da democracia.

O fator tempo é outro aspecto que diferencia o Mercosul da União Europeia, pois enquanto esta se desenvolveu ao longo de décadas e de acordo com os interesses de seus membros, o Mercosul tinha por necessidade básica acelerar o processo de adaptação ao novo cenário internacional, marcado por forte competição econômica e novas formas de produção, além do fenômeno da globalização.

Nessa nova conjuntura internacional, os países tentaram consolidar sua participação no comércio mundial por meio dos benefícios resultantes dos mercados regionais. Essa foi a estratégia seguida pelos quatro países do Cone Sul, com vistas a criar um mercado comum semelhante ao que fez a América do Norte, onde Estados Unidos, Canadá e México buscaram melhorar sua eficiência produtiva aumentando as economias de escala, com maior participação na produção regional e conseqüente diminuição nos custos de insumos, para obter mais competitividade internacional (Vega, 1992).

Realizar uma integração regional afigurou-se, portanto, como uma das formas de reduzir os custos excessivos da adequação à competitividade e produtividade mundial, mediante uma complementação entre os setores produtivos dessas economias. Pensava-se, principalmente, nos benefícios do investimento conjunto na área de pesquisa tecnológica.

Até o momento, o Mercosul serviu como instrumento de fortalecimento nas negociações internacionais para os países que o integram e de incremento no comércio intrarregional. Para o Brasil em particular, representou voltar-se para o mercado latino-americano, que em pouco tempo se tornou importante para as exportações nacionais, principalmente por ter sido um mercado pouco explorado historicamente. O aumento das exportações brasileiras para a região é uma demonstração dessa afirmação, uma vez que se tornou o principal parceiro comercial de alguns países.

A análise desses processos de integração econômica regional pode ser realizada sob vários ângulos. Pode-se analisar a estrutura institucional da integração, o seu processo de tomada de decisão, entre outras abordagens. Aqui optamos pela análise da participação das centrais sindicais.

A preocupação neste livro voltou-se, por conseguinte, para a identificação dos conteúdos das estratégias de intervenção das centrais sindicais e suas motivações, na tentativa de entender os mecanismos que permitiram a esses atores nacionais participar do processo de negociação do Mercosul.

As centrais sindicais são atores nacionais por excelência, e cujo marco jurídico-institucional corresponde, tradicionalmente, às fronteiras nacionais. Normalmente não participam das negociações internacionais promovidas pela diplomacia nacional, porque o seu referencial de discussão está mais adequado ao contexto interno e não tem relação direta ou natural com as temáticas discutidas na esfera internacional.

O Mercosul representa uma mudança nesse aspecto porque criou um âmbito de participação para o setor sindical, apesar de não o ter incorporado desde o início. A negociação transnacional não fazia parte da agenda interna tradicional do movimento sindical, o que exigiu das centrais sindicais uma adaptação à lógica da cooperação e da integração regional.

Essa adequação sindical ao processo de integração não foi automática e dependeu da capacidade de cada central de ajustar-se às realidades e necessidades embutidas nessa nova esfera de participação, pois a lógica de negociação no Mercosul é diferente da que existe nas relações entre os sindicatos e os governos sobre os assuntos domésticos.

A análise dessa participação sindical está concentrada no Subgrupo de Trabalho 11<sup>1</sup> do Mercosul (SGT-11), que trata especificamente das relações de trabalho. A determinação desse recorte é justificável, uma vez que, antes da criação do SGT-11, as centrais sindicais não participavam da institucionalidade do bloco, e também porque nos demais subgrupos o movimento sindical não é oficialmente reconhecido como negociador, apesar de poder participar como ouvinte.

---

1 Após o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, o Subgrupo de Trabalho 11 passou a ser denominado Subgrupo de Trabalho 10 (SGT-10).

Esta análise se concentra principalmente no chamado *período de transição* do Mercosul, iniciado em 1991 e que durou até 31 de dezembro de 1994, e nos seus desdobramentos até o final de 2001.

O texto, de modo geral, centra sua atenção na CUT (Central Única dos Trabalhadores) brasileira e na CGT (Confederación General del Trabajo) argentina, uma vez que essas centrais foram, dentro do movimento sindical no período analisado, os atores mais ativos no Mercosul. As demais centrais sindicais contempladas na análise tiveram um papel secundário.

A análise, por conseguinte, expõe as motivações e as propostas do sindicalismo do Cone Sul durante a primeira década da integração, mediante a comparação das atuações das diferentes centrais sindicais envolvidas no Mercosul, e apresentando a lógica das disparidades existentes.

Julgo que a motivação inicial de todos os grupos sociais que optaram por discutir e tomar parte nas negociações do Mercosul foi a percepção de que seria mais prejudicial a não participação do que participar, mesmo sem possuir real poder de decisão. Isso significa que as centrais sindicais optaram por uma estratégia política básica de incorporar-se ao processo integracionista e reivindicar maior participação nas negociações do Mercosul, apesar de ainda não serem claros os efeitos da integração sobre elas mesmas.

Desse modo, buscaram abrir espaço dentro do processo decisório sem antes definir com precisão seus objetivos e interesses, tampouco o papel que desejavam e poderiam ter no âmbito da integração regional.

Essa decisão política do movimento sindical foi estimulada pelo processo de democratização contemporâneo à integração regional, que proporcionou melhores canais de reivindicação e tornou os atores não governamentais em elementos importantes nas negociações políticas no âmbito nacional.

O espaço de participação, no entanto, não determina a capacidade de atuação dos atores não governamentais dentro do processo, pois o grau de influência de um membro dentro de uma negociação tende a ser proporcional à sua mobilização interna. Neste caso,

por exemplo, o grau de mobilização interna da CUT em relação à sua atuação no Mercosul pode ser considerado diretamente proporcional à sua preocupação com o processo.

Pressupus que o fato de as centrais não possuírem, naquele momento, uma percepção clara sobre o significado do Mercosul era um elemento inibidor de sua mobilização, porque dificultava a visualização dos possíveis ganhos. Diante desse panorama incerto, a escolha do movimento sindical voltou-se na direção de seguir os parâmetros aplicados nas suas negociações no plano nacional: garantir sua capacidade negociadora por meio da obtenção de espaços cada vez mais amplos para canalizar suas demandas.

Seguindo esse raciocínio, a hipótese central desta análise foi a de que a ação sindical no Mercosul teria um caráter fortemente reativo, o que implica que sua atuação se ligaria ao Estado, porquanto não se fundamentaria em uma estratégia propositiva própria ante os impactos da integração. As centrais sindicais não participariam do Mercosul por tal medida ser parte de sua estratégia política com vistas a atingir determinados objetivos, mas sim porque os Estados haviam tomado uma decisão que exigia respostas da sociedade.

A iniciativa de integração econômica dos governos dos quatro países desencadeou uma reação no sindicalismo da região, que se viu atropelado por um processo do qual não fazia parte e que até então não lhe despertara interesse. Não podemos esquecer que a maior aproximação e cooperação entre esses Estados teve início anos antes da assinatura do Tratado de Assunção.

Em vista disso, as centrais sindicais reivindicaram um espaço de intervenção nas negociações do Mercosul, baseando seu pedido na necessidade de participação dos atores sociais, enfatizando que o processo, da forma como estava sendo desenvolvido, era antidemocrático e excluía a sociedade.

Contudo, essa reivindicação sindical estava distante de uma proposta capaz de influenciar as negociações. A atuação e a estratégia do sindicalismo pautaram-se na própria ação do Estado, ou seja, as decisões tomadas pelos governos foram os parâmetros usados pelas centrais para definir suas opções e políticas.

A partir dessa hipótese básica, outras questões foram analisadas no decorrer do livro, tais como: se a motivação central para a participação sindical foi realmente a iniciativa do Estado, como esta afetou internamente as centrais sindicais? Em que medida participar do processo acabou se convertendo em uma reavaliação da forma de participação, inclusive no que tange às suas próprias reivindicações e propostas?

A pesquisa verificou que as centrais acabaram, ao longo do tempo, definindo uma estratégia de participação, mesmo que a partir da ação do Estado, porque foram forçadas pela própria necessidade de responder ao processo decisório estatal. Isso correspondeu ao suposto de que a interação nas negociações da integração gera demandas e permite uma melhor avaliação do fenômeno.

Tal constatação gerou a necessidade de analisar qual foi o grau de compreensão das centrais sindicais durante o período de transição inerente ao processo de formação do Mercosul, tendo em vista que, no primeiro momento, graças à sua ação reativa, aparentemente não existiu uma definição clara sobre o que elas buscavam dentro do Mercosul, tampouco de como deveriam participar para se tornarem atores mais efetivos.

O passo seguinte desta análise foi entender onde estava centrada a mudança e se ela rompia com a vinculação dos sindicatos ao governo. Se o rompimento existisse, a hipótese central teria sido recusada, porém, confirmar-se-ia se, apesar das alterações, a permanência do Estado como o eixo da formulação estratégica sindical.

Para entender a participação sindical, confirmando ou não as hipóteses aqui levantadas, optei por dividir a análise em duas partes: na primeira, apresento os elementos necessários à compreensão do tema e os pressupostos teóricos utilizados que, neste caso, basearam-se na teoria intergovernamentalista liberal, juntamente com os aspectos históricos da própria formação do Mercosul (capítulo 1), e a caracterização das centrais sindicais que dele participaram (capítulo 2).

Essa caracterização, como também as informações históricas, situa o problema no seu contexto nacional e regional, uma vez que

é importante para a análise o conhecimento da situação das centrais sindicais dentro de suas esferas nacionais e das motivações que levaram os Estados a optar pela participação num processo de integração econômica.

A segunda parte do estudo concentrou-se especificamente na atuação sindical dentro do Mercosul e na verificação das hipóteses. Isso foi feito mediante a análise dos posicionamentos das centrais ao longo da integração e de como foram definidos, ou seja, se a partir de interesses internos ao movimento sindical e fundamentados numa visão de longo prazo ou se reativos e seguindo a atuação do Estado.



# 1

## INTEGRAÇÃO REGIONAL: POR QUE E PARA QUÊ?

Para fornecer um quadro adequado ao entendimento do tema deste livro, seja qual for a intervenção do movimento sindical no Mercosul e a própria lógica da integração regional, é necessário compreender o processo de integração regional, levando em conta o contexto no qual se desenvolveu.

Como primeiro passo desta análise, é preciso esclarecer que existem várias formas de integração regional e que cada uma delas possui características e implicações específicas. De modo geral, pode-se considerar a integração regional como uma forma de instituição multilateral que visa à cooperação entre seus membros.

As instituições multilaterais servem para promover a cooperação entre os governos (elemento essencial para a ação efetiva sobre problemas supranacionais), a fim de melhorar a capacidade que cada um deles tem de lidar com um conjunto de problemas que individualmente não conseguiriam solucionar. Tais instituições estabelecem normas e criam estruturas no seio das quais acordos entre governos podem ser concretizados. Além disso, facilitam a cooperação entre um grande número de Estados mais fracos e ajudam na adoção descentralizada de regras, estabelecendo padrões de desempenho que os Estados podem supervisionar.

Quando funcionam satisfatoriamente, elas podem favorecer a cooperação ao reduzir o grau de incerteza do ator em relação ao com-

portamento dos outros e oferecer múltiplas estruturas, no interior das quais acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados.

Seguindo a tipologia elaborada por Balassa (1980), que serve de base às análises feitas acerca dos processos de integração econômica regional, existem quatro diferentes estágios básicos de integração:

a) Área de livre-comércio: pressupõe a extinção completa de tarifas entre os países que participam da integração, mantendo, cada um deles, total soberania com relação a países ou nações terceiros, não participantes da integração.

b) União aduaneira: é uma ampliação da zona de livre-comércio, com a eliminação de tarifas alfandegárias e outras medidas consideradas barreiras comerciais. Pressupõe a criação de uma tarifa comum entre países que dela tomam parte em relação aos demais. Esse tipo de integração requer, por princípio, certa delegação de soberania. Ela faz parte de um processo gradual, iniciado por uma agenda comum com vistas ao estabelecimento de tarifas comuns e progressivas entre todos.

c) Mercado comum: pressupõe tudo o que foi citado anteriormente, acrescido de uma livre circulação de bens de capital e fatores de produção. O nível de homogeneização e de legislação comum nessa categoria exige algum tipo de institucionalização, com certo grau de supranacionalidade. Sua negociação é muito complexa e exige alguma coordenação das políticas macroeconômicas, permitindo uma unificação limitada destas.

d) União econômica: compreende o mercado anterior, acrescida de uma unificação das políticas macroeconômicas dos países, pois as diferenças entre elas são problemáticas para o aprofundamento desse tipo de integração, exigindo uma forma de solução. Atingir este nível significa chegar a uma integração econômica completa. A união econômica tenderia à diluição da identidade econômica das nações e poderia resultar numa integração política, em que os países se tornariam regiões de um Estado maior.

Devemo-nos lembrar de que o Mercosul pressupõe a formação de um mercado comum, cujo processo de formação inicialmente teria duas etapas: a primeira corresponderia a um período de transição, em que uma área de livre-comércio entre os países se transfor-

maria gradualmente em uma união aduaneira, enquanto a segunda representaria um aprofundamento e consolidação da união aduaneira com o propósito de permitir a constituição do mercado comum.

No caso do Mercosul, o primeiro período resultou na formação de uma união aduaneira imperfeita, com o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) à qual não se chegou de forma plena visto que ela ainda não engloba todos os produtos da região e possui listas de exceções bastante amplas. Portanto, a conclusão da primeira etapa do processo de construção de um mercado comum foi postergada em relação à previsão inicial. Apesar desse aparente fracasso, as negociações e formação do Mercosul obtiveram um sucesso substancial, com aumento significativo das interações econômicas e sociais entre seus membros.

O entendimento e análise de seu desenvolvimento devem se dar tendo em conta alguns pressupostos teóricos adequados a esse fenômeno. Nesse caso, usei a teoria intergovernamentalista liberal, que sustenta que os processos de integração econômica podem ser analisados como regimes internacionais, elaborados com a finalidade de permitir que a interdependência econômica existente entre Estados seja administrada por meio de uma negociação que resultaria em uma coordenação política.

Essa teoria supõe que os Estados são atores dotados de certa racionalidade e que o seu comportamento reflete os interesses internos, presentes nos grupos organizados da sociedade nacional, bem como as pressões externas criadas pelo ambiente internacional. Os comportamentos adotados por membros desse sistema são considerados pelos demais como reflexos de regras, normas e convenções estabelecidas anteriormente por todos e representam o reconhecimento de uma certa institucionalidade, mesmo que informal.

Como primeiro passo para desenvolver esse raciocínio teórico é preciso esclarecer a noção de regime internacional. Segundo Krasner (1982), os regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em relação aos quais convergiriam as expectativas dos atores. A ideia de regime implica alguma forma de regulação compartilhada pelos países, indicando aceitação e obe-

diência às regras previamente acordadas por eles. Seu pressuposto teórico é que um determinado grupo de atores teria a capacidade de definir procedimentos a partir de um consenso mínimo, e também que essa negociação faz parte de uma lógica cooperativa, como forma de resolução de problemas dentro de um mundo crescentemente interdependente.

No conceito de regime internacional está implícita a ideia de que os Estados não seriam capazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada porque a solução estaria fora de seu alcance decisório, seja por terem sua origem fora do território nacional, seja porque os custos de assumir isoladamente uma solução são muito altos e prejudiciais.

Um exemplo disso é a questão da emissão de CO<sub>2</sub>. Se um país decidisse eliminar ou substituir suas emissões de CO<sub>2</sub> teria, inicialmente, que reformular toda a produção industrial. Isso representaria um custo econômico alto e uma desvantagem competitiva em nível internacional, porque as demais nações continuariam produzindo com emissão de CO<sub>2</sub>. Além disso, não conseguiria de fato eliminar de sua atmosfera o CO<sub>2</sub> emitido pelas demais nações. Para evitar essa assimetria na competitividade e promover, ao mesmo tempo, um avanço na questão ambiental, a saída foi promover uma cooperação internacional na qual os Estados se comprometeram a adotar conjuntamente essa política, o Protocolo de Quioto.

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento. O Mercosul não é uma exceção. Desde o início, criou uma estrutura decisória que proporciona um ambiente permanente de negociação entre seus participantes, sejam eles representantes do setor governamental ou privado.

Seguindo essa linha de raciocínio, a teoria da interdependência considera que as relações entre os Estados ocorrem dentro de um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos. Esse tipo de regulamentação constitui os regimes internacionais que podem originar instituições internacionais de caráter multilateral.

A expansão dos blocos econômicos pode ser considerada um reflexo das pressões da assimetria, que aumentam os riscos econômicos dos países que ficam de fora da estrutura de blocos, bem como solapam o direito de autonomia política dos países que optem por permanecer independentes. Com isso, os Estados em desenvolvimento, que geralmente dispõem de poucos incentivos para investir em instituições multilaterais, se vêm forçados a apoiá-las.

O Mercosul se enquadra nessa situação porque os países que o constituíram encontravam-se, no início da década de 1980, em meio a uma forte crise financeira que se abateu sobre o mercado internacional e teve impactos na América Latina como um todo.

Altamente endividados, os países que compõem o Mercosul se depararam com um contexto externo de altas taxas de juros, com encarecimento do dólar e desvalorização de suas moedas, e recessão em nível global. Esse cenário forçou as nações da região a um processo de reestruturação de suas economias para fazer frente aos serviços da dívida e à nova realidade do mercado internacional.

A política de substituição das importações, aplicada durante décadas pelos países da América Latina como forma de promover o desenvolvimento da região,<sup>1</sup> estava esgotada na sua capacidade de resposta às significativas mudanças que estavam ocorrendo no cenário internacional, tais como a maior interdependência entre as nações, os fenômenos da globalização, da regionalização e do neo-protecionismo (Hirst, 1992a).

A solução apresentada pelo sistema internacional a países como o Brasil,<sup>2</sup> que havia aplicado uma estratégia desenvolvimentista al-

---

1 Tendo em mente que o poder econômico é um elemento importante na definição da posição de um país dentro da estrutura hierárquica das relações internacionais.

2 A política de substituição de importações gerou, no Brasil, durante a década de 1970, o chamado “milagre econômico”, baseado na concepção cepalina de que o protecionismo promoveria o desenvolvimento industrial e tornaria o país autônomo em relação ao mercado internacional. De forma geral, apesar da promoção efetiva de seu desenvolvimento, o parque industrial brasileiro, de forma geral, não acompanhou os níveis de competitividade existentes no mercado mundial, demonstrando um sinal da sua fragilidade diante da competição externa e, em certos casos, uma acomodação resultante das garantias e auxílios do protecionismo.

ternativa para a adequação à nova realidade econômica mundial, era a aplicação de um “pacote de políticas econômicas”, proposto pelas instituições multilaterais localizadas em Washington:<sup>3</sup> o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Essas políticas enfatizavam a liberação dos fluxos comerciais, a atração de investimentos externos, a desregulamentação da economia, a redução do papel do Estado, a renegociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady e a supervisão dessas instituições internacionais sobre a aplicação de tais políticas econômicas.

Tudo isso representava uma mudança radical nas economias até então baseadas no modelo de substituição de importações, que pregava a aplicação de altas tarifas protecionistas para as mesmas, além de um planejamento central substancial, investimento público em infraestrutura e produção amparada por subsídios (recebidos inclusive pelas empresas multinacionais) e levada a cabo por empresas estatais.

As alterações do sistema internacional exigiam novos requisitos para a competição internacional, como maior dinamismo do mercado interno, articulação entre progresso técnico e recursos naturais, vinculação entre as estratégias de exportação e as políticas nacionais de industrialização, investimento em infraestrutura social, articulação entre os grupos sociais para obter apoio à manutenção de um regime politicamente democrático, assim como abertura e liberalização do mercado.

Ao mesmo tempo, o novo contexto internacional aumentou muito a exigência de investimentos nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, necessários para se acompanhar as inovações, acumular conhecimentos e melhorar a qualidade da mão de obra, o que implicava também em maior competitividade nas empresas, antes acostumadas ao protecionismo.

Como os países não estavam imunes a essas pressões, buscaram, dentro das tendências gerais vigentes, novos parâmetros para balizar

---

3 Daí ter-se chamado esse conjunto de políticas de “Consenso de Washington”.

suas opções estratégicas e políticas. Porém, graças às especificidades de cada Estado e às dificuldades para se fazer tais alterações, a aplicação desse “pacote de políticas econômicas” teve certa flexibilidade, ou seja, ela foi realizada, conforme as respectivas realidades nacionais, em processos que incluíram políticas de transição entre as duas fases (da política de substituição de importações para uma de maior liberalização comercial). No entanto, esses ajustes e adequações iniciais não foram suficientes para dar conta dos problemas criados pela crise econômica.

O fato de essa nova realidade fazer parte de um sistema interdependente limitava a capacidade dos governos de controlar e responder isoladamente a esse fenômeno. A adoção de planos econômicos nacionais, que visavam enfrentar de forma autônoma essa nova conjuntura, mostrava-se uma alternativa insatisfatória. Por isso, alguns países optaram por complementar seus planos de ajuste com políticas de cooperação internacional.

Um exemplo disso foram as políticas aplicadas pela Argentina (Plano Austral) e pelo Brasil (Plano Cruzado) no âmbito interno, e a criação do Pice (Programa de Integração e Cooperação Econômica), na esfera externa. Vale lembrar que simultaneamente a esse contexto de crise econômica e de explosão da inflação os países do Cone Sul estavam passando por um processo de redemocratização após vários anos de regime militar.

A Argentina foi a primeira das quatro nações que mais tarde formariam o Mercosul a eleger um presidente civil (Raúl Alfonsín), em 1983, seguida pelo Uruguai em 1984 (Luis Alberto Lacalle Herrera) e pelo Brasil em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, que não chegou a assumir a presidência e foi substituído pelo seu vice, José Sarney. O Paraguai foi o último a se democratizar, somente em 1989, quando um golpe militar acabou com a ditadura de Alfredo Stroessner, convocando as eleições que escolheram Andres Rodrigues para a presidência da nação.

O contexto semelhante entre os países do Cone Sul permitiu a aproximação da Argentina com o Brasil, com vistas a uma consolidação das conquistas obtidas (principalmente a democracia) e à cria-

ção de uma situação favorável para a melhor inserção de ambos na economia internacional.

Cabe assinalar que as negociações iniciadas em 1985 entre Alfonsín e Sarney visavam ao fortalecimento das economias nacionais numa perspectiva desenvolvimentista, considerando que a ampliação do mercado interno e a cooperação entre empresas dos dois países as fortaleceriam. A preocupação com os temas da abertura comercial ao mundo externo e da competitividade global surgiria mais tarde. No primeiro momento, a finalidade dos governos democráticos desses países era atingir progresso técnico e econômico, simultaneamente à consolidação democrática e à promoção do aumento de suas capacidades competitivas dentro do mercado mundial (Peña, 1992).

Como resultado de longa tradição histórica e da sobrevivência de uma lógica geopolítica, Argentina e Brasil disputavam a preponderância política na região. Contudo, a partir do momento em que houve razoável percepção das vantagens que poderiam advir da união de seus esforços, seus posicionamentos se alteraram e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo.

Naquele momento, Brasil e Argentina tinham interesses similares significativos que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum (Araújo, 1991). Assim, a criação formal de algum tipo de mecanismo ou instituição internacional foi vista como um elemento facilitador dessa cooperação.

Como diriam os neofuncionalistas e também os intergovernamentalistas liberais, criou-se um ambiente em que prevaleceu, em alguma medida, a lógica da escolha racional, o que significou a identificação de interesses comuns positivos e negativos, buscando equacioná-los de modo que os positivos prevalescessem. Essas correntes teóricas – neofuncionalismo e intergovernamentalismo – supõem que, pelo menos aparentemente, os Estados são unidades racionais que visam a interesses próprios, objetivos definidos, formulam suas preferências e nelas pautam suas ações, enquanto as instituições internacionais atuam como catalisadoras, facilitando a cooperação entre as nações.

Em 30 de novembro de 1985, foi assinada pelos presidentes dos dois países, Raúl Alfonsín e José Sarney, a Declaração de Iguazu, que enfatizava a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns entre eles.

A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Brasil e Argentina foi concretizada em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração do Pice, cujo objetivo era propiciar um espaço econômico comum, mediante a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação em setores econômicos específicos dos dois países. A partir daí, 24 protocolos<sup>4</sup> foram formulados, dos quais 12 foram assinados imediatamente e os demais progressivamente acertados até agosto de 1989.

Na formulação diplomática do período havia a preocupação de permitir aos setores produtivos de ambos os lados uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de interesse recíproco pelo processo em andamento. Isto é, de parte dos governos ou dos grupos político-burocráticos mais diretamente envolvidos havia a percepção da necessidade da adesão e apoio dos setores sociais, particularmente os empresariais.

---

4 Os protocolos assinados no âmbito do Pice entre Argentina e Brasil foram: 1. Bens de capital (Buenos Aires, 29/07/1986); 2. Trigo (Rio de Janeiro, 29/07/1986); 3. Complementação de abastecimento alimentar (Buenos Aires, 29/07/1986); 4. Expansão do comércio (Buenos Aires, 29/07/1986); 5. Empresas binacionais (Buenos Aires, 29/07/1986); 6. Assuntos financeiros (Buenos Aires, 29/07/1986); 7. Fundos de investimentos (Buenos Aires, 29/07/1986); 8. Energia (Buenos Aires, 29/07/1986); 9. Biotecnologia (Buenos Aires, 29/07/1986); 10. Estudos econômicos (Buenos Aires, 29/07/1986); 11. Informação imediata e assistência recíproca em casos de ações nucleares e emergências radiológicas (Buenos Aires, 29/07/1986); 12. Cooperação aeronáutica (Buenos Aires, 29/07/1986); 13. Siderurgia (Brasília, 10/12/1986); 14. Transporte terrestre (Brasília, 10/12/1986); 15. Transporte marítimo (Brasília, 10/12/1986); 16. Comunicações (Brasília, 10/12/1986); 17. Cooperação nuclear (Brasília, 10/12/1986); 18. Cultura (Buenos Aires, 15/07/1987); 19. Administração pública (Viedma, 17/07/1987); 20. Moeda (Viedma, 17/07/1987); 21. Indústria automotriz (Brasília, 07/04/1988); 22. Indústria de alimentação (Brasília, 07/04/1988); 23. Regional fronteiro (Buenos Aires, 29/11/1988); 24. Planejamento econômico e social (Brasília, 23/08/1989).

Tanto no Palácio San Martín quanto no Itamaraty, tudo era orientado por quatro princípios: realismo, gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. A observação desses quatro princípios foi o modo pelo qual os dois governos tentaram resguardar suas economias dos possíveis impactos negativos resultantes da abertura comercial. Tinha-se consciência de que essa abertura poderia causar desestabilização na produção interna e na balança de pagamentos de cada um dos países envolvidos.

Ao longo do tempo, esses impactos produziram diferentes posicionamentos na sociedade. Mas durante o período de negociação do Pice e na fase imediatamente posterior a abertura econômica era ainda restrita e, portanto, os impactos negativos da competitividade externa, limitados. Por outro lado, o sucesso obtido pelo Pice, verificável no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, levou os presidentes Alfonsín e Sarney a optarem pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar a obtenção dos benefícios.

Vislumbrando a possibilidade de que nenhum dos dois presidentes conseguiria eleger seu candidato como sucessor, as crises políticas existentes nos dois países, a inflação galopante e a aproximação das eleições presidenciais, foram fatores que aumentaram a preocupação com a criação de mecanismos estáveis que garantissem a continuidade da integração.

Alguns autores consideram que a democracia foi uma das razões que motivaram os governos argentino e brasileiro a consolidar a cooperação naquele momento, motivação esta que foi mantida mais tarde no Mercosul. Esse tipo de análise vai ao encontro da teoria neofuncional, que possui como um de seus principais pressupostos para uma integração bem-sucedida a democratização do sistema político.

Segundo a teoria neofuncionalista, a democracia permitiria aos diferentes grupos sociais a participação no processo de integração que, no caso, iniciou-se como uma cooperação econômica. Essa participação, por sua vez, possibilitaria um aprofundamento do proces-

so e facilitaria a sua propagação e manutenção, sendo essencial para a ocorrência do *spillover*<sup>5</sup>.

O *spillover* pressupõe a existência de um núcleo funcional que dá origem à integração regional já que possui uma capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando, ao longo de seu trajeto, novos atores e setores relevantes (Hirst, 1991). A teoria neofuncional foi largamente utilizada para explicar a integração na Europa, principalmente no seu início. No entanto, o desenrolar do processo tornou evidente que os pressupostos dessa formulação teórica não se adequavam à realidade dos fatos. Portanto, novas formulações foram feitas com o intuito de estabelecer explicações mais precisas.

É o caso da teoria intergovernamentalista liberal, que considera que alguns pressupostos da teoria neofuncional ainda permanecem válidos para explicar certos aspectos dos fenômenos de integração. O intergovernamentalismo pode ser entendido como uma revisão do neofuncionalismo, tendo por finalidade compreender as falhas deste último e, a partir do mapeamento de seus problemas, realizar uma nova formulação.

As principais críticas do intergovernamentalismo ao neofuncionalismo estão ligadas: 1. ao seu “determinismo”, porque a explicação neofuncional entenderia os processos de integração como movimentos lineares e progressivos, que deveriam passar necessariamente por determinadas etapas; 2. à sua ênfase na questão do *spillover*, vista como chave dentro da integração, pois significava que os movimentos iniciais do processo, geralmente promovidos pelos governos, originavam reações em alguns grupos dos países envolvidos que tenderiam a se “esparramar” para o conjunto da sociedade, impulsionando a formulação de novas políticas e estimulando a cooperação entre esses Estados.

---

5 O termo *spillover* não possui uma tradução teórica específica, por isso será sempre usado em inglês. Seu significado está ligado à ideia de “derramamento”, de algo que se inicia num determinado ponto e se “esparrama”.

Contudo, a integração europeia não mostrou linearidade, estando constantemente permeada por momentos de retrocesso, que foram acompanhados por negociações fundamentadas em barganhas intergovernamentais. O *spillover* também não correspondeu às expectativas, pois não foi uma constante no processo e apenas criou uma estrutura institucional supranacional, que todavia não possui uma dinâmica própria capaz de evitar retrocessos na integração.

Se esses pressupostos neofuncionais não se verificaram, parte do seu argumento permanece válida para o intergovernamentalismo, principalmente no que se refere à interação com um tipo de resposta política produzida pelos Estados modernos ao crescimento da interdependência econômica.

Partindo dessa constatação, o neofuncionalismo chega a três conclusões que são incorporadas pelo intergovernamentalismo liberal:

1. O estudo da integração regional deve estar vinculado à análise do processo de interdependência internacional (Haas, 1971), sendo a integração considerada um regime internacional.

2. A integração requer explicações que considerem as diferentes formas de evolução desse processo, assim como os diversos tipos de institucionalização e de resultados que podem ser produzidos. Isso implica uma visão mais ampla da integração, que seria formada, por sua vez, por quatro dimensões básicas:

- a amplitude geográfica compreendida por esse regime internacional, ou seja, o seu alcance físico;
- a hierarquia dos temas dentro da agenda de negociação e de coordenação de políticas;
- os tipos de instituições que realizam a tomada de decisão, a implementação e o fortalecimento do processo;
- o direcionamento e a magnitude dos ajustes políticos realizados em nível nacional, em consequência da integração. Este elemento ajuda a compreender e medir o modo como se dá a distribuição dos conflitos em nível doméstico (entre os grupos afetados positiva e negativamente) e como são feitas as compensações e barganhas entre os próprios Estados.

3. As explicações não podem fundamentar-se em uma causa única; elas devem contemplar uma série de fatores para, a partir deles, formular algum tipo de conclusão.

Levando em consideração esses pressupostos, a análise do processo de integração do Mercosul pressupõe uma compreensão do contexto mundial globalizado e da intensificação da interdependência entre os Estados em um meio internacional que tem grande facilidade para manter a comunicação. Esse aumento de contato, seguido de um encurtamento das distâncias graças aos avanços tecnológicos, provocou o aumento da interação entre as comunidades dos diferentes países, acompanhado pela multiplicação dos fenômenos de interdependência e pelo crescimento das tensões nas relações internacionais.

As tensões são inerentes ao ambiente internacional porque fazem parte da rede de relações que se desenvolvem entre os seus participantes e caracterizam a sua maleabilidade, visto que é na busca de soluções para essas tensões que o sistema cria mecanismos para a assimilação das mesmas, e isto é o que lhe proporciona a continuidade e a manutenção da estabilidade.

Os interesses se ampliaram para além das fronteiras nacionais, assim como as questões de segurança ganharam uma conotação muito mais ampla do que proteção militar. A sobrevivência das populações deixou de ser um problema nacional para internacionalizar-se, e os países se tornaram mais vulneráveis às catástrofes que têm suas origens fora das fronteiras nacionais (Keohane e Nye, 1989).

A interdependência influencia os interesses nacionais, que por sua vez pressionam as esferas governamentais em busca de sua satisfação (Moravcsik, 1994). Ao mesmo tempo, restringe a capacidade dos governos de controlar e responder aos eventos de seu interesse, que muitas vezes resultam de políticas de outros Estados.

Dessa forma, a discussão gira em torno de quanto cada ator está disposto a cooperar e de que modo pretende concretizar tal cooperação. Nas relações de interdependência, os objetivos domésticos, transnacionais e os interesses governamentais estão interligados. Um bom exemplo disso é a questão ambiental. É comum um país sofrer com a poluição do ar ou dos rios provocada por um país vi-

zinho. O modo de contornar esse tipo de problema é realizar uma coordenação política entre o causador e o afetado, visando administrar e solucionar a questão por meio da cooperação mútua. Muitas vezes, isso resulta na formulação de um regime internacional.

No caso do Mercosul, tanto da parte dos negociadores brasileiros quanto da parte dos argentinos havia o entendimento de que a cooperação era necessária à consolidação de um projeto de inserção internacional não subalterno, bem como à modernização empresarial e das estruturas produtivas.<sup>6</sup>

Nesse contexto, e dando continuidade ao relativo sucesso obtido pelo Pice, o Brasil e a Argentina assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que visava à formação de um espaço econômico comum em um prazo de dez anos, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços, assim como uma convergência entre as políticas macroeconômicas.

Os dois países acreditavam que a formação dessa união aduaneira seria vantajosa. Compreendiam que o Estado, enquanto ator capaz de estabelecer e promover estratégias de transformação econômica capazes de propiciar crescimento e desenvolvimento, estava falido ou incapacitado para desempenhar esse papel. Nesse novo cenário, caberia aos governos o papel de criar o ambiente propício, no qual os agentes econômicos pudessem alcançar melhor desempenho.

Os governos reconheciam que a sua atuação isolada não seria suficiente para a concretização de seus interesses. Reconheciam que, como atores<sup>7</sup> do sistema internacional, encontravam-se em um contexto no qual o poder de cada ator determinaria suas rela-

---

6 A questão da inserção internacional preocupava mais os segmentos do Itamaraty, enquanto a da modernização era uma preocupação importante e mais presente na equipe de Alfonsín.

7 Há três tipos de atores internacionais: os Estados, que são os atores internacionais por excelência; as organizações intergovernamentais, que são formadas pelos Estados; e as forças transnacionais, que são representantes da sociedade civil, podendo ter fins lucrativos, como as empresas multinacionais, ou não, como no caso das Organizações não Governamentais (ONGs).

ções com os demais. Entretanto, os interesses particulares também poderiam se ajustar, de forma a tornar possível a obtenção de uma situação de cooperação no sentido realista, ou seja, mantendo os propósitos individuais.

Essa alteração na perspectiva de atuação dentro do sistema internacional significou uma perda, por parte do Estado-nação, de seu *status* de ator dominante e praticamente único da política mundial; seu “poder” foi obscurecido pelo surgimento de novos atores internacionais, tais como as corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais. Além disso, a própria existência da interdependência afetou a política internacional e o comportamento dos países. Apesar de haver novos atores, os Estados permanecem como os únicos capazes de controlar e regular as relações transnacionais e interestatais.

O conceito de interdependência dentro da política externa refere-se às situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre países ou atores nas nações (Keohane e Nye, 1989), resultantes das transações internacionais que aumentaram muito desde a Segunda Guerra Mundial. Onde há interdependência, há também custosos efeitos das transações, que nem sempre são impostos direta ou intencionalmente por algum ator, mas que surgem devido às circunstâncias, como no caso da necessidade de realizar uma ação coletiva para prevenir determinadas situações negativas dentro do sistema internacional.

No Mercosul, por exemplo, durante a maior parte do período de transição as economias argentina e brasileira tiveram divergências, pois enquanto na Argentina criaram-se as condições para um regime de câmbio fixo, com certa estabilidade e recuperação no nível da atividade econômica, no Brasil havia uma desvalorização crescente do câmbio, com taxas de inflação altas.

Esse aspecto chama atenção para a questão levantada pela teoria dos jogos sobre a necessidade de repetição das situações, uma vez que, após um certo número de interações, o comportamento dos Estados tende a ser cooperativo, visto que isso diminui a margem de insegurança presente na relação.

O Dilema do Prisioneiro aplicado à questão da interação interestatal pressupõe que o ator, após algumas repetições de uma mesma situação ou de situações similares, adotará como alternativas preferenciais, em primeiro lugar, a realização de uma trapaça bem-sucedida ao invés de cooperar; em segundo lugar, a cooperação apesar da possível não cooperação dos demais; e sua última alternativa seria que todos perdessem com ela em vez de ele perder em decorrência de uma trapaça alheia.

Contudo, a sua escolha quanto ao comportamento que deverá assumir será preferencialmente a cooperação, uma vez que essa alternativa é a única que diminui a insegurança em relação aos parceiros. Se o ator sabe que o custo de não colaborar é muito grande e que o risco de uma eventual trapaça ser malsucedida é alto, sua opção será pela alternativa que, apesar de proporcionar menos benefícios, é mais segura, ou seja, ele opta pela cooperação.

Os países assumem os compromissos e os sustentam à medida que os outros também o fazem. Com isso, a cooperação torna-se condicional. Na reiteração da situação, os participantes percebem que a cooperação mútua é a melhor estratégia de longo prazo. A cooperação condicional pode se aprofundar à medida que os custos com a verificação da adequabilidade do comportamento dos atores e o possível sancionamento sejam reduzidos. Um modo de reduzi-los é elaborar um regime internacional para regulamentar esse relacionamento.

No caso anteriormente citado, a situação repetia-se mensalmente no fechamento da balança comercial entre Argentina e Brasil, sentindo-se a primeira constantemente prejudicada pela diferença cambial. Sob uma ótica do Estado racional e egoísta, isso significaria que o Brasil tentaria prolongar a situação (extremamente favorável para ele), enquanto a Argentina teria por comportamento lógico romper com a cooperação.

No entanto, as atitudes assumidas por ambos não foram nesse sentido: a Argentina criou um mecanismo compensatório que limitava as importações (o que a princípio seria ilegal dentro do Mercosul), recebendo o apoio brasileiro para sua medida, porque o Brasil compreendia a necessidade de sanar a situação (apoio, neste caso,

significa que o governo brasileiro não impôs retaliações ou teve qualquer tipo de ação punitiva).

Houve uma opção pela cooperação, com ambos reconhecendo que tal situação tornava-se insustentável no longo prazo, ao mesmo tempo que uma alteração na taxa de câmbio de qualquer um dos países seria impensável. A solução foi criar um mecanismo que contrabalançasse a situação, mantendo as vantagens e benefícios individuais. Tal cooperação não é irrestrita, mas condicionada, porque se sustenta devido à repetição das situações que confirmam a colaboração de todos no cumprimento dos compromissos.

Sob essa perspectiva, ganhou força o tema da harmonização das legislações nacionais, considerando que criaria um maior grau de uniformidade na estrutura econômica de cada país. Ela seria uma exigência do próprio processo que, ao criar um mercado comum, demandaria dos quatro países uma mesma atitude em relação a todos os instrumentos de política econômica que afetassem as decisões de alocação de recursos (Pereira, 1993).

Outra área que requeria atenção no que diz respeito à necessidade de harmonização e cooperação era a criação da TEC, assunto que também suscitou grande controvérsia no início das negociações devido a dois fatores: a iniciativa argentina de redução unilateral de suas tarifas externas e a existência, no Brasil, de tarifas relativamente altas em relação ao cenário internacional.

Nesse caso, optou-se por negociar o que fosse possível e o restante seria incluído nas listas de exceção, solução que exemplifica bem o conteúdo da lógica dessa cooperação: cooperar nas questões de fácil consenso e com forte interesse para os participantes, e negociar posteriormente tudo aquilo que poderia causar divergências ou prejuízos.

Do ponto de vista de Keohane e Nye (1989), as relações de interdependência sempre implicarão custos para os envolvidos, e a princípio não é possível especificar se os benefícios serão superiores a eles; nada garante que as relações de interdependência promovam benefícios mútuos. Utilizando as concepções desses autores, a interdependência complexa é um tipo ideal, que se distancia do rea-

lismo e pretende explicar as mudanças nos regimes internacionais dentro do contexto de maior complexidade, utilizando a noção de poder.

Na perspectiva realista, a política internacional é uma luta pelo poder, cuja principal característica é a violência organizada. Nessa visão teórica estão embutidas três suposições:

1. Estados são os atores determinantes na política mundial.
2. Força é um instrumento possível e eficaz da política.
3. Existe uma hierarquia nos assuntos de política externa, encaçados pelas questões de segurança militar.

A política internacional, segundo a versão realista, é um conflito potencial entre as nações, e o uso da força é um elemento sempre presente. Assim, as aproximações e até mesmo as integrações entre os Estados ocorrem enquanto atendem aos interesses da nação mais poderosa.

Já no mundo interdependente existem outros atores capazes de participar das relações internacionais, não há uma hierarquia de temas e a força não é o principal instrumento político. A interdependência complexa possui três características principais:

1. Múltiplos canais: são as relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. As relações interestatais são os canais aceitos pelos realistas; as transgovernamentais são aquelas efetuadas entre os Estados, portanto não atuam como unidades coesas, como supõe a teoria realista; as transnacionais são realizadas pelas organizações correspondentes, como bancos ou corporações multinacionais.
2. Ausência de hierarquia de temas: a agenda mundial atual é muito ampla e diversa, não estando organizada de forma hierárquica, nem tampouco tendo a segurança militar como seu principal tema. A variedade temática requer um tratamento caso a caso, ou seja, para cada assunto busca-se uma solução apropriada e particular, assim como são geradas diferentes coalizões e arranjos políticos. Nota-se que a estipulação dos meios para resolver determinado assunto varia de acordo com as características deste e com a importância dos atores, que

podem desempenhar um papel central em um tema e ter papel totalmente secundário em outro.

3. Papel menos relevante das Forças Armadas: onde existe interdependência complexa, a utilização de força militar, ou sua ameaça, torna-se menos necessária.<sup>8</sup>

Ao mesmo tempo, aumenta constantemente a capacidade das organizações internacionais de auxiliar na formação de coalizões políticas entre os mais variados atores, tornando-se em atores efetivos e bastante eficazes nas negociações internacionais, ainda que continuem secundárias quanto ao poder que possuem dentro desse sistema.

Em um relacionamento interdependente também existe uma fonte de poder, considerando que o ator menos dependente na relação possui a vantagem de que qualquer alteração no relacionamento pode representar menos custos para si do que para os demais participantes. Esse novo tipo de relacionamento entre Estados limita a autonomia política de cada um (os governos reduzem sua própria liberdade de ação tendo como contrapartida limitações similares na liberdade de ação de seus parceiros), mas não ameaça a soberania formal porque aderir a um ou mais acordos internacionais faz parte das atribuições de uma nação soberana.

Uma vez que a autonomia dos Estados está parcialmente limitada pelo fenômeno da interdependência, surge um dilema para os formuladores e tomadores de decisão: reafirmar a soberania estatal por meio de decisões unilaterais ou formar instituições multilaterais e a elas aderir? Normalmente, os governos criam uma cooperação ao aceitar que devem limitar sua soberania operacional para atingir resultados que só são assegurados pela ação dos demais. Com isso, o controle dos eventos sob a própria jurisdição é sacrificado em troca de relativo controle sobre os eventos no território alheio.

A restrição à autonomia é, portanto, um dos custos das relações de interdependência. O poder de cada ator e a natureza da relação

---

8 Graças à amplitude da agenda mundial, querelas econômicas ou ambientais tornam inapropriado o uso da força militar. No entanto, o poderio militar pode ser um elemento de influência política ou barganha, sem, contudo, implicar o uso efetivo desse poderio.

definirão os demais custos e benefícios, assim como a forma como serão distribuídos entre os atores da relação.

*A priori*, os custos e benefícios são desconhecidos, e nada garante que sejam mútuos e equitativos. As relações de interdependência não são necessariamente simétricas, pelo contrário, pode-se dizer que a interdependência é geralmente assimétrica.

A interdependência assimétrica descreve a realidade das relações internacionais: com frequência os participantes sofrem limitações, mas, graças à posse de instrumentos mais efetivos, maior capacidade de projetar poder e um grau menor de vulnerabilidade, um Estado pode se colocar dentro do relacionamento de forma mais fortalecida e repassar assimetricamente parte dos seus custos da relação para o(s) seu(s) parceiro(s).

Para melhor entender esse “poder” na interdependência é preciso diferenciar duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade.<sup>9</sup> Todos os atores internacionais são sensíveis e vulneráveis aos fatores externos, porém a intensidade com que são atingidos é bem diferenciada e depende de características particulares.

Em termos de custos da dependência, a sensibilidade refere-se à obrigação de arcar com os custos impostos pelos efeitos exteriores antes que sejam alteradas as políticas na tentativa de mudar a situação; já a vulnerabilidade está ligada à obrigação de um ator sofrer os custos impostos pelos eventos externos depois que as políticas foram alteradas. Nesse sentido, a vulnerabilidade é um elemento importante para entender a estrutura política do relacionamento interdependente, já que o ator menos vulnerável aos efeitos externos tem maior poder de barganha nas suas relações internacionais.

---

9 Os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade são mais aplicados aos Estados do que aos demais atores internacionais, graças às características de cada tipo de ator e às suas formas de participação no sistema internacional. Existe hoje uma proliferação institucional que, no entanto, não corresponde a uma verdadeira transferência ou delegação de competência por parte dos Estados. Estes conservam ainda seus poderes de decisão e estão incessantemente buscando a consolidação de suas influências.

O intergovernamentalismo liberal, assim como o institucionalismo, aceita a existência de algum tipo de barganha interestatal e de complacência institucional, embasando-se em três elementos essenciais: comportamento racional do Estado, formação da preferência nacional e negociação interestatal (Moravcsik, 1994).

O pressuposto da racionalidade do Estado significa que os custos e benefícios resultantes da interdependência econômica são os primeiros elementos a determinar as preferências nacionais, produto da existência de diferentes coalizões que promovem conflitos internos na disputa pelo poder.

O interesse nacional emerge dessas disputas políticas internas, e entendê-las é condição para analisar a interação estratégica dos países. Dessa forma, os conflitos internacionais e a cooperação podem ser considerados como um único processo de dois estágios: primeiro, os governos definem um conjunto de interesses; depois, há um processo de barganha entre eles, num esforço para concretizar os objetivos selecionados.

Toda vez que essa teoria se refere à ação racional do Estado significa que este é minimamente racional, o que lhe permite formular um conjunto de fins e objetivos, com algum grau de ordenamento quanto à sua importância, e que são capazes de criar parâmetros para a tomada de decisão estatal. O aspecto racional desse tipo de ação se encontra no fato de que as decisões governamentais não são tomadas aleatoriamente, porque os governos possuem capacidade de avaliar as alternativas e decidir de acordo com os custos e benefícios que essa decisão acarreta.

No caso do Mercosul, o impulso inicial da Argentina e do Brasil para optarem pela cooperação fundamentava-se em interesses individuais, cada um tendo em vista maximizar seus ganhos absolutos independentemente dos ganhos obtidos pelo parceiro. Assim, o desenvolvimento e o sucesso obtido pelo Pice levou-os a criar uma estrutura permanente de negociação com o propósito de perpetuar esse esquema de obtenção de benefícios.

O processo de integração regional no Cone Sul foi a saída encontrada para resolver a questão da interdependência no mundo multi-

polar, porque representava uma possibilidade de criar uma “solução de compromisso” diante da tensão globalização/integridade econômica e política dos Estados nacionais; sua dinâmica era dependente tanto da evolução da situação interna política e econômica dos países envolvidos quanto do quadro internacional (Veiga, 1992).

Sob a perspectiva da interdependência econômica, a motivação para criar um processo de integração está em considerá-lo um meio de coordenação política mais eficiente para administrar fluxos de bens, serviços, fatores de produção e externalidades econômicas em vez de fazê-lo por intermédio de uma ação unilateral.

Para as teorias de interdependência econômica, os aumentos de fluxos transfronteiriços de bens, serviços, fatores ou poluentes criam “externalidades de política internacional”<sup>10</sup> entre as nações; portanto, incentivam a coordenação. Os governos nacionais sentem-se motivados ou incentivados a realizar a cooperação quando esta aumenta o seu controle sobre os resultados da política doméstica, permitindo-lhes a obtenção de determinados fins que de outro modo não seriam possíveis.

A coordenação política tem dois propósitos centrais (ambos visando remover a externalidade negativa): primeiro, a acomodação da interdependência econômica por meio da liberalização recíproca de mercado (do movimento de bens, serviços e fatores de produção que podem promover a modernização e uma alocação mais eficiente dos recursos domésticos, favorecendo produtores de setores internacionais competitivos e proprietários de fatores internacionalmente escassos de produção); e segundo, a harmonização política como forma de assegurar a provisão contínua de bens públicos<sup>11</sup> pelos quais cada Estado é domesticamente responsável.

---

10 Externalidades de política internacional surgem quando as políticas de um governo criam custos e benefícios para os grupos sociais politicamente significantes fora da jurisdição nacional. Quando a solução ou obtenção de fins governamentais internos depende de políticas dos parceiros externos, as políticas nacionais são interdependentes e aumentam as externalidades políticas.

11 Bens públicos representariam a igualdade socioeconômica, a estabilidade macroeconômica e uma proteção regulatória.

Políticas coordenadas ou comuns podem resultar, de fato, em maior controle sobre os resultados da política interna do que o obtido com esforços unilaterais. Assim, realizar uma integração regional constituiu um modo de reduzir os custos excessivos do desenvolvimento e crescimento econômicos, mediante uma complementação setorial, de economias de escala e de escopo, e de uma maior variedade de bens finais, acompanhado de uma liberalização comercial em que a eliminação das barreiras tarifárias obrigaria à harmonização e à coordenação de políticas econômicas. O objetivo das harmonizações seria possibilitar um tratamento mais igualitário para as empresas dos Estados membros, principalmente na área fiscal, visto ser esse um obstáculo significativo à competitividade das empresas diante de seus concorrentes.

A harmonização mostrou-se complicada devido às diferenças entre os países – ela se tornou quase impraticável quando Paraguai e Uruguai tomaram parte no processo de integração. Assim, a perspectiva de ocorrer de fato uma harmonização de políticas é bastante improvável. O Tratado de Assunção permite a entrada de outros países no processo de integração – caso da Venezuela, atualmente –, e prevê um intervalo de dez anos para a concretização e formação do mercado comum entre todos os participantes. Esse prazo corresponderia à primeira fase do processo e seria o período necessário para a remoção dos obstáculos tarifários e não tarifários indispensáveis ao comércio de bens e serviços entre os países. Com isso, visava-se criar um consenso e reconhecimento mútuo de regras, normas e convenções a serem estabelecidas e adotadas no decorrer do relacionamento entre eles, procurando prever minimamente o comportamento de cada ator envolvido no processo, de modo a aumentar a segurança dentro da relação interestatal e legitimar as atitudes adotadas nesse âmbito.

Durante essa fase seriam efetivadas as harmonizações de políticas aduaneiras de comércio, quando necessário, assim como haveria a coordenação de políticas nas questões monetária, fiscal, cambial e de capitais. A teoria de comércio internacional reconhece que a formação de uma união aduaneira tem seu processo favorecido quando existem estruturas produtivas semelhantes.

Esse aspecto pode ser visto como um resquício da teoria neofuncional, a qual supõe que toda integração possui internamente um processo preliminar e constante de identificação das divergências e dos conflitos, tornando-se uma negociação permanente de interesses que posteriormente criarão a base para a formulação de um interesse comum.

Também nesse sentido caminha o intergovernamentalismo, que considera o modelo de comportamento racional do Estado como a base para a discussão dos constrangimentos produzidos pelas preferências nacionais, o que possibilita a definição do conflito e cooperação internacional, em que primeiro os governos definem um conjunto de interesses e, em seguida, barganham entre si no intuito de realizar esses interesses.

Era isso que o Tratado de Assunção pressupunha: uma vez concluído o período inicial, o processo entraria no seu segundo momento, da harmonização gradual das demais políticas necessárias à concretização do mercado comum.

Os Estados racionais e egoístas procurariam sempre atingir altos níveis de satisfação e ganhos individuais com o menor custo possível. Essa é uma forma utilitarista de entender a lógica pela qual as nações tomam suas decisões e fazem suas escolhas. No entanto, de algum modo esse utilitarismo seria a via que possibilita a cooperação, uma vez que elimina parcialmente a preocupação de cada um com os ganhos de outrem. Esse é um ponto importante na fundamentação do pessimismo da teoria realista em relação à cooperação: o receio do ator a respeito dos possíveis ganhos de seus parceiros graças à cooperação o inibe de cooperar.

Sob a ótica liberal das relações internacionais, cooperar é um meio eficaz para a consecução dos objetivos do Estado e não importa muito quanto benefício os demais obtêm ou obterão. Porém, se os ganhos alheios desestabilizam a balança de poder entre os países, os custos da participação tornam-se maiores que os da não participação, eliminando o sentido dessa cooperação, já que a finalidade última das nações não seria alcançada: maximizar seus ganhos.

Porém, também segundo essa teoria, não cooperar pode ser mais prejudicial do que cooperar e não receber o esperado, porque com a não cooperação os governos perdem a possibilidade de obter ganhos que não obteriam normalmente, mesmo que estes sejam menores que os dos outros participantes. Ao longo da interação, os países que se considerarem prejudicados em relação ao conjunto podem criar mecanismos dentro do regime ou da instituição internacional a fim de reverter essa situação.

Nenhuma instituição ou regime internacional é capaz de obrigar um ator a cumprir os compromissos assumidos. Contudo, pode coagi-lo mediante a aplicação de medidas retaliativas que aumentariam o custo da não cooperação. Em vista disso, os Estados estariam mais propensos à cooperação visto que ela diminui a insegurança e permite que eles se vejam como possíveis parceiros na promoção do conforto e bem-estar mais amplo de suas populações.

Dentro da perspectiva liberal das relações internacionais, as inibições dos Estados para a adoção de uma postura cooperativa se devem ao receio de serem ludibriados por seus parceiros e à probabilidade de que os benefícios recebidos sejam menores do que o custo da cooperação. A incerteza em relação aos demais participantes oscilará de acordo com o grau de concordância entre eles, isto é, quanto maior o custo acordado para quem agir deslealmente e quanto maiores as retaliações sobre esse tipo de atitude, menor será o grau de incerteza entre os atores.

A forma mais eficiente de estimular a cooperação seria a de tornar a relação entre os atores mais durável e os custos de desistência de participação mais altos do que os da participação contínua. Essa regra adota uma noção básica da teoria dos jogos: é a repetição do “jogo” que promove a cooperação, ao criar parâmetros entre os jogadores por meio da experiência repetida de quais seriam as possíveis atitudes de seus parceiros. Isso facilita a tomada de decisão e permite diminuir as desconfianças porque fornece uma previsibilidade mínima quanto aos comportamentos alheios.

Esses comportamentos refletem um longo processo interno de formação das estratégias a serem seguidas, durante o qual são iden-

tificados os benefícios potenciais da coordenação política por parte dos governos nacionais, enquanto a interação entre os Estados define as possíveis respostas políticas às pressões internas. Segundo os conceitos das teorias de imagem invertida, os constrangimentos internacionais criam padrões de interesses sociais que influenciam os governos por meio de seus canais de pressão.

Dentro da formulação teórica sobre a formação da preferência nacional, o intergovernamentalismo aponta para o fato de que as prioridades do Estado e suas políticas são determinadas pelos políticos, que fariam parte de uma “liderança” dentro do governo nacional e cujas identidades e propostas são compelidas pela sociedade civil doméstica e transnacional. Tudo isso variando com o tempo, o lugar e o tema tratado, e de acordo com os custos e benefícios esperados por todos.

A teoria intergovernamentalista pressupõe que os fins governamentais na política externa variam conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais, cujas preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais. Dessa forma, o interesse nacional emergiria dos conflitos políticos domésticos e da competição entre os grupos sociais, com o objetivo de obter maior influência política. Outros fatores que influenciam o interesse nacional são a formação de coalizões nacionais ou transnacionais e as alternativas políticas que vão sendo incorporadas pelos governos.

Para entender o estímulo à participação por parte das centrais sindicais, aplicarei o modelo de Rogowski (1989),<sup>12</sup> que avalia os impactos das variáveis internacionais nos processos políticos domésticos e o papel da política interna na determinação dos posicionamentos internacionais.

A tese de Rogowski é que, diante das possibilidades de maior exposição ao comércio internacional, formam-se coalizões sociais de

---

12 É preciso assinalar que a utilização desse modelo limita-se a tentar entender a mobilização das centrais sindicais, mas não trata do processo de integração em si. Assim, esta explicação será realizada com o uso de conceitos pertencentes à abordagem intergovernamentalista liberal, não havendo, pois, contradições entre as explicações, visto que o modelo de Rogowski está inserido numa abordagem liberal.

acordo com a capacidade dos atores de competir nessa nova situação de abertura econômica. Há duas variáveis causais nesse modelo: os fatores de produção e as variações nos níveis de exposição comercial, as últimas refletindo uma série de condicionantes ligadas à capacidade competitiva.

A tese de Rogowski se baseia em uma adaptação para a política do teorema econômico de Wolfgang Stolper e Paul Samuelson. Conforme o teorema, um país exporta bens que utilizam intensivamente fatores de produção que ele possui em relativa abundância em relação aos outros, e importa os bens produzidos pelo uso intensivo de fatores de produção de outros países, que ele possui com relativa escassez.

Para Rogowski, os detentores de fatores de produção beneficiados em cada uma dessas situações tenderiam a traduzir sua situação econômica em termos políticos mediante um aumento de sua influência no processo decisório. Esse modelo teórico sugere que coalizões tendem a se formar de acordo com as flutuações do comércio, uma vez que isso se dá dentro de um processo histórico, e cujos resultados são, em última instância, consequência das escolhas e do comportamento dos diferentes atores sociopolíticos.

Os sindicatos do Cone Sul, em vista desses novos fenômenos econômicos, de regionalização e de globalização, seguiriam a lógica do modelo de Rogowski: quando ameaçados, tenderiam a pressionar os governos por maior proteção; quando favorecidos apoiariam suas políticas liberalizantes.

Enquanto o Tratado de Integração era visto como um conjunto de intenções a serem negociadas e aplicadas no longo prazo, com execução a cargo da Comissão de Execução,<sup>13</sup> não houve uma mobilização por parte dos grupos sociais nacionais. No entanto, quando os governos decidiram, em 1989, redefinir a agenda bilateral existente, visando a um aprofundamento e à facilitação da aplicação de

---

13 Era presidida pelos presidentes dos países participantes e integrada por quatro ministros de cada um deles. Seus trabalhos seriam coordenados pelos ministros de Relações Exteriores, responsáveis pela designação, em seu país, de um alto funcionário como secretário nacional da comissão.

políticas econômicas de cunho liberal,<sup>14</sup> prontamente os setores privados manifestaram interesse pela integração.

Para o intergovernamentalismo, isso ocorre porque os grupos articulam suas preferências, as quais posteriormente deverão ser agregadas pelos governos (Moravcsik, 1994). Estes, por sua vez, têm como interesse central manter-se no poder, o que obtêm usando a força no caso dos regimes autoritários ou atendendo às demandas nas democracias.

Essa teoria das relações internacionais considera a interação Estado/sociedade um elemento central da análise, porque se o interesse primeiro dos governos é manter-se no poder, nas democracias eles necessitam do apoio de uma coalizão que lhes dê sustentação, baseada em partidos, grupos de interesse e burocracias, cujas opiniões são transmitidas direta ou indiretamente por meio das instituições democráticas e das práticas de representação política. Como resultado dessa interação interna, surge um conjunto de interesses e de finalidades nacionais que é apresentado pelos Estados nas negociações internacionais.

Tanto intergovernamentalistas como neofuncionalistas concordam que em algum momento a integração impacta as sociedades envolvidas, principalmente nos aspectos econômicos, afetando os interesses dos grupos que as compõem, sejam estes organizados ou não. Essas teorias consideram que, para o avanço da integração, seria prudente relativizar os impactos que ela pode ter sobre os interesses dos grupos, a fim de evitar uma situação em que a oposição destes possa impedir ou obstaculizar o andamento do processo.

Nesse sentido, o interesse de Haas (1963) pela questão da integração econômica reside nas potencialidades por ela apresentadas de proporcionar conhecimentos sobre o processo de formação de comunidades no âmbito internacional. Ele também considera que a verdadeira integração só é possível quando o critério subjetivo das

---

14 Considero políticas liberais aquelas que enfatizavam a liberação dos fluxos comerciais, a atração de investimentos externos, a desregulamentação da economia, a redução do papel do Estado, a renegociação da dívida externa no âmbito do Plano Brady e a supervisão, por parte das instituições internacionais, da aplicação dessas políticas econômicas.

expectativas de certas elites é satisfeito. Se as elites<sup>15</sup> mais importantes da região têm suas expectativas convergindo com as demandas e os benefícios decorrentes da integração, surge uma mobilização que movimenta e sustenta o processo.

Os vínculos estreitos em nível internacional entre importantes organizações nacionais (como partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, organizações religiosas e outras instituições semelhantes) são essenciais para uma integração regional mais ampla.

No caso europeu, essa aproximação e comunicação mais intensa entre as elites ocorreu com a realização do Ato Constitutivo Institucional. A partir dele, configurou-se um relacionamento estreito entre sindicatos, uniões industriais, partidos políticos e altos funcionários. Isso deu impulso maior à Comunidade do Carvão e do Aço, permitindo um aprofundamento da relação entre os atores envolvidos, transformando-a num mercado comum graças à criação de um âmbito institucional para facilitar as negociações e promover a cooperação (Haas e Schmitter, 1964).

Um núcleo funcional conseguiria atrair apoio e ampliar o processo ao passar para os políticos e as elites dominantes uma percepção da cooperação como algo capaz de produzir mais ganhos do que sacrifícios. A passagem dos grupos anteriormente indiferentes ou hostis à integração a uma posição de seus defensores se daria por causa dos sucessos alcançados, que reforçariam o entusiasmo e permitiriam expectativas mais amplas e novas demandas, fatores que são mobilizadores do processo.<sup>16</sup>

Além disso, é preciso oferecer aos grupos participantes compensações que equilibrem os possíveis efeitos deletérios que possam surgir em virtude de sua participação. Isso é muito importante no caso dos sindicatos e dos setores econômicos negativamente afetados. Uma perspectiva futura de receber algo em troca do sacrifício presente estimula os grupos a apoiarem a integração. Entretanto, essa

---

15 Elites econômicas e políticas, principalmente.

16 Este seria um movimento de realimentação, no qual cada objetivo atingido implica novas demandas que, por sua vez, produzem mais realizações, e assim por diante.

situação só pode se concretizar se os governos criam algum tipo de espaço institucional para a participação desses grupos (Haas e Schmitter, 1964), e, ainda assim, a mera participação não é suficiente para pressionar os governos a fornecerem compensações aos sindicatos, que são os atores objeto desta análise. Eles próprios deveriam, segundo Haas, promover uma atuação conjunta, baseada em uma lógica supranacional. Tal atuação possibilitaria a formação de uma nova coalizão com interesses regionais e não mais ligada às questões meramente nacionais, pois haveria um novo “centro de fidelidade”.

É muito difícil verificar esse elemento teórico na prática porque o Mercosul, por exemplo, envolvia, no seu início, sindicatos que enfrentavam uma situação de forte crise e países preocupados em alcançar uma estabilidade econômica interna. Isso acabou relegando a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração.

Ainda assim, o pressuposto da interdependência é que a intensificação das relações transnacionais aumenta a sensibilidade entre as sociedades e, com isso, altera o relacionamento entre os Estados. Essa ação sobre a sensibilidade das nações resulta na alteração dos comportamentos dos grupos domésticos, os quais, ao serem expostos ou entrarem em contato mais intenso com outras sociedades, modificam sua forma de atuação e questionam coisas anteriormente aceitas e reconhecidas como válidas. Isso porque a maior interação entre as sociedades influencia a opinião e a percepção que os cidadãos têm da sua realidade dentro do panorama nacional, ao mesmo tempo que novos mitos, símbolos e valores são criados comunitariamente entre elas. Esses novos códigos valorativos de comportamento legitimam as mudanças sociais que se processam.

As relações interestatais instituem os governos como agentes por meio dos quais as sociedades interagem politicamente. Por outro lado, elas são levadas a cabo por indivíduos ou grupos sociais que desempenham diretamente seus papéis na política mundial, independentemente de seus próprios governos (Keohane e Nye, 1981).

Um segundo efeito produzido pelas relações transnacionais é a promoção do pluralismo internacional: a aproximação e interliga-

ção dos grupos de interesse nacionais dentro das estruturas transnacionais, facilitando a promoção da cooperação. Outra consequência desse tipo de relacionamento é a emergência de uma dependência e interdependência mais aprofundada e a criação de novos instrumentos de influência mútua. O aumento da sensibilidade, portanto, resulta da interação transnacional mais ampla das organizações internas, mas, principalmente, é consequência da incapacidade estatal de controlar tais interações.

As externalidades da política internacional aparecem justamente quando as políticas adotadas por um governo criam custos ou benefícios para grupos sociais politicamente significativos fora de seu território. Para controlar esses efeitos, os países são incentivados a realizar uma coordenação política.

Quando a consecução dos objetivos e interesses governamentais domésticos depende de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados, visualiza-se uma interdependência entre as políticas nacionais. Para a teoria liberal, essa situação acaba levando a uma cooperação entre as nações e, em alguns casos, desemboca num processo de integração regional.

O processo de formação da preferência nacional identificaria os benefícios potenciais da coordenação política feita pelos governos a partir de suas demandas internas, enquanto o processo de interação interestatal definiria as possíveis respostas que o sistema político, criado pela integração, poderia dar às pressões desses governos.

No decorrer das negociações, as diferenças seriam aparadas por meio de uma tentativa de maximização dos pontos em comum, deixando de lado, num primeiro momento, as divergências mais difíceis de conciliar. Com isso, seria possível a criação de uma agenda de negociação positiva que permitiria a descoberta de áreas e elementos impulsores do processo.

No neofuncionalismo, a preocupação está voltada para a articulação dos interesses das sociedades envolvidas. Se eles estão bem articulados ou a integração está capacitada para absorvê-los e processá-los, provavelmente será possível controlar e minimizar os efeitos negativos que possam afetar os setores da sociedade considera-

dos importantes (Mariano, 1994). Ao formular patamares mínimos de adequação entre os variados interesses, a agenda positiva facilitaria a sua conciliação.

A interação entre demanda/resposta e entre preferências individuais e oportunidades estratégicas modelaria o comportamento da política externa dos Estados, visando sempre maximizar seus ganhos individuais absolutos. O papel das instituições internacionais seria o de minimizar esse desejo racional e egoísta, buscando garantir o máximo benefício para o maior número de países envolvidos.

Nesse aspecto, a teoria intergovernamentalista se distancia da realista, pois assume uma postura otimista em relação à possibilidade de cooperação. Ela considera que os atores internacionais (principalmente os Estados) percebem na atitude cooperativa uma forma de aumentar os ganhos individuais absolutos.

Ainda de acordo com essa teoria, o contexto internacional pós-Guerra Fria diminui a preocupação dos Estados com as questões de segurança e poder (no sentido militar), e estes passam a voltar sua atenção para a busca de crescimento econômico e segurança social, no sentido de melhoria da qualidade de vida do conjunto da população e superação dos problemas sociais existentes, que desequilibram as relações internas à nação.

A perspectiva intergovernamentalista liberal incide sobre os impactos que as instituições externas têm sobre a ação estatal e as causas das possíveis mudanças dessas instituições. Esse tipo de questionamento, no entanto, só é válido quando estão presentes duas condições (Keohane, 1989):

1. Quando os atores têm interesses em comum, ou uma expectativa de possibilidade de ganhos por trás da cooperação.
2. Quando a variação no grau de institucionalização se refletir no comportamento dos Estados, pois as instituições internacionais não são fixas, mas estão em constante mutação.

A base para a integração está dada quando essas condições são cumpridas. A partir daí, o seu sucesso ou fracasso dependerá do arranjo institucional a ser criado pelos integrantes do processo, que farão opções que vão refletir na estrutura da integração.

Tendo em vista que as instituições são um conjunto permanente e interligado de regras formais e informais delimitando o comportamento, as atividades e as expectativas dos seus membros, elas podem assumir três formas básicas:

a) Intergovernamental formal ou organizações não governamentais transnacionais: são entidades instituídas para monitorar as atividades dos atores e os seus resultados. Quando criadas pelos Estados, tornam-se organizações burocráticas, com regras bem definidas.

b) Regimes internacionais: possuem regras explícitas e acordadas antecipadamente pelos governos; dizem respeito a um conjunto particular de temas dentro das relações internacionais.

c) Convenções: são instituições informais, com regras e conhecimentos implícitos que configuram as expectativas dos participantes. Habilitam os atores a compreenderem-se mutuamente e coordenarem seus comportamentos.

Dentro dessa classificação genérica considera-se a integração regional como um regime internacional. Diferentemente dos neofuncionalistas, que consideravam as instituições supranacionais como o elemento catalisador do processo, a concepção intergovernamentalista liberal acredita que o fenômeno da integração regional pode ser analisado como um regime intergovernamental, criado para administrar a interdependência econômica, utilizando como forma de controle a coordenação política negociada entre os participantes (Moravcsik, 1994).

Como a própria teoria intergovernamentalista assinala, para a compreensão dos fenômenos de integração é preciso entender as políticas domésticas, sendo esta uma condição prévia para a análise da interação estratégica entre os Estados.

## Evolução do Mercosul sob a ótica intergovernamentalista

Os governos eleitos em 1989 decidiram redefinir a agenda bilateral existente. Assim, em julho de 1990 assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como o prazo final para a constituição de um mercado comum entre Argentina e Brasil, adiantando em cinco anos a constituição da União Aduaneira.

Essa aceleração<sup>17</sup> do processo pode ser explicada pelo fato de a integração econômica regional ser vista pelos dois governos, Menem na Argentina e Collor de Mello no Brasil, como um instrumento que favorecia suas estratégias nacionais de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização macroeconômica e de combate à inflação.

O Paraguai e o Uruguai também se interessaram em participar desse processo de integração regional, fortalecendo a percepção de que esse tipo de alternativa política tornara-se atraente para os países da região, o que acabou mobilizando suas respectivas sociedades.

Em agosto de 1990, o Paraguai<sup>18</sup> e o Uruguai foram oficialmente convidados a participar do processo em curso. Com a entrada desses novos atores, iniciou-se uma nova etapa na integração, com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991.

A alteração nos prazos resultou numa mobilização do movimento sindical desses países, que até então fora quase inexistente porque durante todo o período ele restringiu sua atuação à Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). O movimento sindical não considerava relevante a reivindicação de um espaço de atuação

---

17 Esse processo sofreu uma desaceleração de seus prazos a partir de janeiro de 1994, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colonia (Uruguai), que decidiu postergar os prazos de formação da União Aduaneira. O fato será melhor analisado adiante.

18 É importante ressaltar que a participação paraguaia só foi permitida porque o país já havia iniciado o seu processo de democratização durante o período em que ainda permaneceu sob a ditadura militar, enquanto os demais já haviam se democratizado; ainda assim, essa participação sofreu rejeições por parte da Argentina e do Brasil.

dentro das negociações por dois motivos: porque avaliava que essa integração era marcadamente econômica e não refletia preocupações sociais, e por não acreditar que os objetivos e os prazos estipulados até então seriam cumpridos.

A criação do Mercosul e a constatação de que ele não seria mais um conjunto de intenções significou, para o sindicalismo da região, uma necessidade de reivindicar espaço na estrutura institucional do Mercosul, a fim de ter uma participação efetiva no processo, principalmente no concernente ao aspecto social, visto que este estava num patamar secundário de prioridade. Na verdade, o Tratado de Assunção estava quase integralmente voltado para as questões comerciais, sendo composto por um conjunto de medidas distribuídas ao longo de seis capítulos e cinco anexos.<sup>19</sup> O primeiro capítulo trata das propostas, princípios e instrumentos do Tratado. Nele estão expostos os objetivos do processo de integração e as medidas a serem tomadas para a sua concretização.

O referido Tratado estabelece que a criação do mercado comum implica a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não alfandegárias.<sup>20</sup> Para atingir tal meta haveria um período de transição, durante o qual os quatro membros se comprometeriam a estabelecer uma tarifa externa comum para terceiros e com isso criar uma União Aduaneira, que seria a base para a criação do Mercado Comum.

Note-se que a ideia da livre circulação de fatores de produção, que em tese significaria também de mão de obra, foi uma das molas propulsoras da decisão de constituir o SGT-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, recomendado pelos ministros do Trabalho dos quatro países na reunião de dezembro de 1991. Essa proposta foi logo apoiada pela CCSCS.

Como aponta a teoria intergovernamental, os custos e benefícios resultantes de uma coordenação política entre Estados são distribuí-

---

19 Alterações significativas foram feitas no Tratado durante a Conferência de Ouro Preto. Tais mudanças serão analisadas adiante.

20 Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não alfandegárias.

dos de forma desigual entre as nações, e mesmo no interior delas. Isso parece ter ocorrido no interior do Mercosul, quando as centrais sindicais da região sentiram-se “atropeladas” por um processo que não entendiam e sobre o qual não exerciam controle algum.

Essa situação trouxe grande desconforto para o sindicalismo da região, que num primeiro momento tendeu a desconfiar do processo e a continuar posicionando-se contra ele. O desequilíbrio entre os interesses daqueles que se beneficiariam com a integração e dos que perderiam com ela poderia levar a disputas entre os dois lados. Isso exigiria a aplicação de algum tipo de medida compensatória por parte dos governos, visando reequilibrar a distribuição de ganhos e custos.

Como não existe harmonia quanto aos interesses e benefícios que cada um espera e recebe de fato, as desvantagens tendem a se traduzir na forma de coalizões, que no âmbito nacional se manifestam por meio de grupos de interesse organizados (como os sindicatos, por exemplo), com forte atuação no sentido de se opor ao avanço do processo.

Durante o período de transição do Mercosul, várias manifestações de grupos privados dos quatro países tornaram evidente o seu descontentamento. Esse tipo de oposição era mais comum entre os sindicalistas cujos setores se viam fortemente prejudicados pela liberalização econômica e a integração.

Em alguns momentos eles contaram com o apoio de associações patronais também desfavorecidas graças à concorrência de outras empresas do Mercosul. A União Industrial Argentina (UIA), por exemplo, chegou a manifestar publicamente sua insatisfação com o Mercosul e a pedir a retirada da Argentina do processo, porque se sentia em desvantagem relativamente às indústrias brasileiras, principalmente porque o câmbio argentino encontrava-se sobrevalorizado em relação ao dólar, possibilitando que as exportações industriais argentinas ficassem mais caras em relação a suas similares brasileiras.

Esse período foi marcado pelo *déficit* acumulado na balança de pagamentos da Argentina em relação ao Brasil. A situação foi contornada pelo governo argentino, que adotou uma política compensa-

tória na tentativa de estabilizar a balança de pagamentos a partir de mecanismos unilaterais.<sup>21</sup>

Nesse momento, a questão da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os partícipes em áreas relevantes, e em consonância com as legislações dos diferentes países, foi vista como elemento importante para o fortalecimento da integração. O Tratado de Assunção foi o ponto de partida para a coordenação de interesses diversos que surgiram ao longo do processo, e que possibilitou a criação de um patamar mínimo de negociação, permitindo aos governos articular os interesses dos diferentes grupos nacionais a partir das propostas existentes no acordo.

A formação das preferências nacionais em cada país, no que se refere ao Mercosul, era feita por oposição ou apoio ao Tratado. Assim, se alguma medida estipulada por um governo ou grupo interessado fosse vista por algum grupo importante como prejudicial, este grupo se mobilizaria e pressionaria o governo, para que fizesse algo a fim de evitar possíveis externalidades negativas.

Ao mesmo tempo, se tal medida fosse favorável a algum outro grupo de apoio ao governo, isso poderia desencadear uma disputa de interesses na qual provavelmente o grupo mais forte ou com maior capacidade de articulação prevaleceria. Assim se formaria a preferência nacional. Contudo, a preferência não é determinada unicamente pelas disputas dos grupos de interesse, o que significa que integrantes do próprio governo possuem estratégias que têm reflexos na sociedade. Nesse caso, o apoio poderia variar de acordo com a capacidade de mobilização dos atores envolvidos e o seu grau de interesse por determinado assunto.

Quanto maior o interesse do(s) grupo(s), menor a flexibilidade de atuação do governo, e vice-versa. A explicação para isso é bastante óbvia: se um grupo possui interesse intenso sobre determinado tema, o seu grau de mobilização tende a ser maior; consequentemen-

---

21 A princípio isso não era válido dentro dos acordos do Mercosul. Porém, graças à gravidade da situação e à ameaça de uma desestabilização econômica na Argentina, o governo brasileiro acabou dando apoio à solução encontrada por seu parceiro argentino.

te, sua demanda é mais intensa, e a capacidade de atuação do governo tende a diminuir.

Se um grupo da sociedade possui forte interesse na tomada de certas medidas pelo governo, sua atitude natural será exercer pressão sobre o Estado. Diante disso, a capacidade do governo de agir de modo diferente do desejado pelo grupo vai depender do quanto o apoio desse grupo é importante. Se a importância estiver concentrada na área econômica, ou mesmo política, provavelmente o governo procurará, nas negociações com os demais Estados, sustentar e defender seus interesses.

Como no Mercosul os interesses envolvidos eram primordialmente econômicos, os governos acordaram que, para a realização dos objetivos apresentados no Tratado de Assunção, deveria existir algum tipo de coordenação de políticas macroeconômicas. Por isso, os quatro integrantes esforçaram-se por aplicar, durante a fase de transição, o Programa de Liberação Comercial, que determinava reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não tarifárias, adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, e a determinação de uma tarifa externa comum, que incentivasse a competitividade externa dos quatro países.

Os quatro países deveriam realizar esse programa adotando como instrumentos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e as Cláusulas de Salvaguarda. Tudo isso sem descumprir os compromissos internacionais assumidos antes da celebração do Tratado de Assunção.

Paralelamente, após o Tratado as posições a serem apresentadas nas negociações internacionais deveriam estar coordenadas de modo a representarem a posição do bloco regional. Essa união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas.

Tal premissa de atuação conjunta se concretizou em diversas ocasiões e pareceu consolidar-se durante as negociações relativas à Iniciativa para as Américas. O resultado do debate foi o assim cha-

mado Acordo 4+1, ou Acordo do Jardim das Rosas.<sup>22</sup> Nele, os países do Mercosul negociaram em bloco com os representantes norte-americanos, apresentando uma posição de consenso com a finalidade de fortalecer suas posições individuais (Amorim e Pimentel, 1991).

Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado elaboraram uma estrutura orgânica da integração (definida no segundo capítulo), em que está estabelecido como será realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. Essa estrutura é composta por dois órgãos:

Conselho do Mercado Comum (CMC): integrado pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados membros, é o órgão superior do processo, cabendo-lhe a condução política e a tomada de decisão para assegurar que os objetivos e os prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul sejam cumpridos.

A presidência deste Conselho foi – e é, mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994 – exercida de forma rotativa entre os quatro Estados membros, em ordem alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes podem participar das reuniões do Conselho quando necessário ou convocados. Todas as decisões desse órgão devem ser tomadas por consenso e exigem a presença de todos os Estados participantes.

- Grupo Mercado Comum (GMC): é o órgão executivo do Mercosul, cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevidéu. É integrado por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, representantes dos seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e Banco Central.

---

22 Quatro com referência aos países do Mercosul e um relativo aos Estados Unidos. O nome Jardim das Rosas refere-se ao jardim em que se encontra na Casa Branca e onde foi celebrado o acordo.

Suas funções são: zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros; e, por fim, fixar programas de trabalho que garantam os avanços para o estabelecimento do mercado comum. Além disso, o Grupo Mercado Comum conta com o auxílio da Secretaria Administrativa, cujas funções principais são guardar os documentos e realizar a comunicação e divulgação das atividades do grupo. Na estrutura do Mercosul, o GMC assume a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo fortemente na formulação das políticas regionais. No plano nacional, os coordenadores de cada seção são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal depende da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios, e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político.

A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul tinha como propósito limitar as atitudes desleais, ao proporcionar mecanismos de controle sobre as ações dos Estados e de seus membros. Foram criados constrangimentos para os que não cumprissem o estabelecido, sendo que qualquer irregularidade teria consequências e respostas imediatas. Quanto mais durável a relação entre os participantes do Mercosul e maiores os custos para deixar de participar, menor o grau de incerteza dos envolvidos.

As disposições restantes do Tratado de Assunção referem-se à sua vigência (terceiro capítulo), que tem duração indefinida a partir de sua entrada em vigor. Para isso foi preciso a sua ratificação por parte dos Congressos dos quatro países.

Também se estabeleceram as normas de adesão ao processo que está aberto aos demais países integrantes da Aladi (quarto capítulo), mas com restrição aos que pertencem a outras áreas de integração. A adesão resultará de uma negociação a partir de uma solicitação endereçada aos membros do Mercosul, realizada pelo Estado interessado em participar.

O penúltimo capítulo estabelece os mecanismos para a realização da chamada renúncia. Consiste no desligamento de um país do Tratado e na conseqüente perda dos direitos e obrigações por ele determinados na condição de participante. Contudo, os deveres e direitos referentes ao Programa de Liberalização e alguns outros aspectos permanecerão, após seu desligamento, ainda por um período de dois anos, conforme os acordos a serem estabelecidos durante os sessenta dias seguintes ao início da renúncia.

O sexto e último capítulo trata das disposições gerais, vindo, a seguir, o primeiro anexo, que é o Programa de Liberalização Comercial; o segundo, que é o regime de origem, composto pelo Regime Geral de Qualificação e pela Declaração, Certificação e Comprovação (de origem). O terceiro se refere à Solução de Controvérsias, enquanto o quarto diz respeito à Cláusula de Salvaguarda.

O quinto anexo é composto da listagem dos dez<sup>23</sup> Subgrupos de Trabalho: 1. Assuntos comerciais; 2. Transportes aduaneiros; 3. Normas técnicas; 4. Políticas fiscal e monetária relacionadas com o comércio; 5. Transporte terrestre; 6. Transporte marítimo; 7. Política industrial e tecnológica; 8. Política agrícola; 9. Política energética; 10. Coordenação de políticas macroeconômicas.

Os Subgrupos não possuem poder decisório; sua função é ser um local de debate e de formulação de propostas. As recomendações que deles surgem são enviadas ao Grupo Mercado Comum que, por sua vez, as discute e seleciona as sugestões que devem ser enviadas ao Conselho Mercado Comum, a fim de que os membros deste órgão tomem suas decisões.

O SGT-11 não existia originariamente no Tratado de Assunção. Sua criação foi aprovada na reunião do Conselho Mercado Comum, realizada em Brasília em dezembro de 1991. Esse aspecto é importante por possibilitar a utilização de alguns conceitos da teoria neofuncionalista, apesar de não a considerarmos válida como um todo para explicar o Mercosul. Pode-se dizer que a criação do Subgrupo

---

23 Como já dissemos, o Subgrupo de Trabalho 11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social seria criado somente mais tarde.

11, em certa medida, faz parte de um processo de *spillover*, visto que, ao menos nesse caso, o Mercosul estimulou o interesse de setores inicialmente não participantes do processo. Isso porque sua criação abarcou dois momentos: o primeiro foi o de ausência desse espaço, o que impulsionou uma demanda por participação de setores originalmente excluídos; em um segundo momento, essa mesma demanda provocou, nos formuladores da integração, uma resposta positiva, qual seja, a instituição do SGT-11, que permitiu a concretização da atuação sindical no âmbito das negociações.

Entretanto, o Tratado de Assunção criou uma estrutura de poder decisório concentrada nos ministérios de Relações Exteriores e de Economia (os únicos ministérios com poder efetivo de tomada de decisão), enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram, entre 1990 e 1995, somente quando convocados, e exercendo em alguns casos o papel de consultores com direito a fazer recomendações.

Pela importância que terá em nossa análise, devemos lembrar que o Mercosul envolveu e envolve até hoje países preocupados em alcançar a estabilidade econômica interna, e isso em parte acabou relegando a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração. Para Bradford Jr. (1992), essa situação era inevitável e até mesmo positiva, porque estimularia a realização de ajustes internos, tão necessários à integração. De fato, em diferentes ocasiões os compromissos da integração foram utilizados pelos governos para acelerar medidas consideradas necessárias à estabilização.

Na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, os quatro governos definiram uma agenda de negociações para a formação do mercado comum (contida no Protocolo de Las Leñas), mantendo o prazo final estipulado pelo Tratado de Assunção, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Isso implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que dificultaria a própria negociação. As centrais sindicais foram prejudicadas por essa decisão tão pretensiosa, que estimulou o debate de aspectos técnicos em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando ao mesmo tempo o peso dos órgãos governamentais.

As decisões posteriores de estender os prazos, particularmente as de Colonia, não contribuíram para a solução dessas dificuldades; ao contrário, estimularam um razoável esvaziamento do SGT-11.

Os governos, por outro lado, optaram sempre por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Tais soluções exemplificam o conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo em que a probabilidade de sucesso fosse alta ou no que havia maior consenso e era interessante para os participantes, negociando apenas o que podia causar divergências ou prejuízos imediatos, deixando para o futuro os problemas que retardavam as negociações.

Algumas análises teóricas consideram que a integração implica a necessidade de “institucionalização”. Em primeiro lugar estaria o tema da formação de um mínimo consenso entre os participantes para aprofundar o processo. Em seguida, haveria uma expansão institucional marcada por elementos de supranacionalidade, que significam a alienação de uma parte da soberania dos governos participantes em favor de órgãos supranacionais por eles criados. De acordo com esta visão, isso tenderia a difundir, pela sociedade e pelos grupos de interesse, as vantagens da integração.

No entanto, no caso do Mercosul o processo não se desenvolveu nessa direção. Ao contrário, os elementos de supranacionalidade não foram alcançados e até o momento a estrutura institucional permanece atrelada à lógica intergovernamental. Mesmo após o Protocolo de Ouro Preto, a estrutura de negociação intergovernamental foi mantida.<sup>24</sup> Neste caso, confirmou-se o pressuposto da concepção intergovernamentalista, que descarta a necessidade da criação de uma estrutura burocrática permanente e ressalta as vantagens das negociações intergovernamentais.

Como apontado por Keohane (1984), as preferências dos Estados são os seus parâmetros para calcular a relação entre custos e benefícios advindos de suas opções comportamentais. Suas esco-

---

24 O governo brasileiro tem resistências à criação de uma estrutura supranacional para a coordenação e negociação da integração na região, pois considera que esta limitaria a mobilidade brasileira (nacional e internacional) num quadro em que as assimetrias entre os atores são evidentes em si mesmas.

lhas recairiam naquelas atitudes que lhes permitissem maximizar sua utilidade, porque a finalidade última desses atores é alcançar níveis de satisfação e ganhos cada vez mais altos, com o menor custo possível.

No caso em questão, os membros do Mercosul perceberam as vantagens resultantes da integração (e conseqüentemente da cooperação), expressas nos índices de intercâmbio entre eles, entre outros aspectos positivos. Essa é uma das razões pelas quais esses Estados decidiram dar continuidade ao processo de integração, aprofundando-o em alguns aspectos e mantendo outros, como a sua estrutura institucional que permaneceu intergovernamental.

Seguindo a lógica de maximização dos interesses, os Estados perceberam a inadequabilidade dos prazos estipulados pelo Tratado de Assunção às suas pretensões, pois o Protocolo de Las Leñas havia sido muito ambicioso no que diz respeito à questão do tempo. Os governos corrigiram essa situação mediante a redefinição de seus propósitos, estabelecendo um novo período de transição para a consolidação da União Aduaneira e a formação do Mercado Comum, que teve início em 1<sup>a</sup> de janeiro de 1995, devendo prosseguir até 31 de dezembro de 2001; porém esse prazo foi posteriormente prorrogado até 2006.

A diminuição da velocidade da integração acabou ocasionando um parcial esvaziamento do SGT-11, bem como a debilitação da vontade de harmonizar os custos trabalhistas no curto prazo uma vez que a fase final do período inicial de transição concentrou-se nas discussões em torno de como seria a integração a partir de 1995 e das listas da TEC.

Essas discussões foram encerradas durante a Reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de dezembro de 1994.<sup>25</sup> Os membros do Conselho Mercado Comum aprovaram o Protocolo, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente no que se re-

---

25 Para esta análise, a Conferência de Ouro Preto foi o último acontecimento relevante ocorrido dentro do período de tempo delimitado, cujo encerramento se deu em 31 de dezembro de 1994.

fere à sua estrutura institucional, como a abordagem das novas características a serem imprimidas ao processo com o fim de sua etapa de transição.

O primeiro capítulo do protocolo determina a nova estrutura institucional do Mercosul:

a) Conselho Mercado Comum: continua sendo o órgão superior do Mercosul, cuja incumbência é conduzir politicamente o processo e a tomada de decisões. Suas características funcionais permaneceram inalteradas, sendo os seus integrantes os mesmos do período de transição.

b) Grupo Mercado Comum: ficam mantidas sua função de órgão executivo do Mercosul e suas características do período de transição; também permanecem inalterados os seus membros.

c) Comissão de Comércio Exterior: foi criada pelo Protocolo. Sua função é assistir o Grupo Mercado Comum, zelando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos quatro Estados, acompanhando e revisando os temas e matérias relacionados a tais políticas comerciais, ao comércio interno do Mercosul e ao comércio realizado com países terceiros. Ela é integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos para cada país, sendo coordenada pelos ministérios das Relações Exteriores. Suas reuniões deverão ser mensais ou sempre que solicitadas pelo Grupo Mercado Comum. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do Grupo Mercado Comum.

d) Comissão Parlamentar Conjunta: é o órgão representativo dos Parlamentos nacionais no âmbito do Mercosul. Ela já existia na estrutura anterior, porém sua atuação foi inexpressiva. Integrada por igual número de parlamentares representantes de cada nação, a serem designados pelos respectivos Parlamentos, sua função, a partir do Protocolo de Ouro Preto, é de acelerar os procedimentos legislativos internos correspondentes em cada Estado, para a pronta entrada em vigor das normas legais do Mercosul. Esta Comissão teve sua posição parcialmente fortalecida, visto que suas resoluções devem ser necessariamente consideradas pelo GMC, o que antes não ocorria.

e) Fórum Consultivo Econômico e Social: foi o órgão criado pelo Protocolo para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Pode-se dizer que ele substituiu parcialmente os Subgrupos de Trabalho, que eram os locais onde esse tipo de participação acontecia.<sup>26</sup> Assim como os Subgrupos e como seu próprio nome indica, o fórum tem uma função estritamente consultiva e as recomendações que dele emergem devem ser encaminhadas ao Grupo Mercado Comum.

f) Secretaria Administrativa: tal como antes, permanece como um órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul.

O segundo capítulo do Protocolo aborda a questão da Personalidade Jurídica do Mercosul. O capítulo seguinte determina o Sistema de Tomada de Decisões que devem ser sempre consensuais, mediante a presença de todos os Estados participantes. O quarto capítulo trata da Aplicação Interna das Decisões do Mercosul, enquanto o quinto capítulo preocupa-se com as suas Fontes Jurídicas. O sexto capítulo trata do Sistema de Solução de Controvérsias; o sétimo, do orçamento e o oitavo, dos idiomas oficiais do Mercosul (espanhol e português); o nono trata da questão da possibilidade de revisão da estrutura institucional estabelecida pelo Protocolo e o décimo delimita a sua vigência, que, assim como a do Tratado de Assunção, é indefinida. As Disposições Gerais estão no último capítulo.

Apesar das mudanças estruturais, o sistema decisório permaneceu inalterado e a participação dos setores privados continuou restrita aos mecanismos consultivos. Todavia, isso não exclui o fato de que, no decorrer do tempo, a estrutura possa se alterar e a correlação de forças possa ser diferente da atual, permitindo que grupos que permaneceram às margens das decisões tenham como exercer influência maior sobre as mesmas.

Independentemente do grau de institucionalização, o Mercosul é a prova de que a condição básica para que a integração ocorra é

---

26 Mais tarde, entretanto, decidiu-se pela manutenção de alguns subgrupos.

a existência de interesses comuns entre os participantes, o que lhes permite cooperar a fim de obterem, com isso, benefícios futuros.

Neste caso, os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. A busca por um incremento no desempenho econômico em nível nacional (com o conseqüente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção no sistema internacional permanecem como metas a serem atingidas e o Mercosul continua sendo um instrumento para a consecução desses fins.



## 2

# AS CENTRAIS SINDICAIS DO CONE SUL

Como foi previsto no capítulo anterior, a análise a seguir volta-se para a verificação da adequabilidade da teoria intergovernamentalista liberal ao processo de integração do Mercosul. Partindo de seus pressupostos centrais, o primeiro ponto a ser verificado é a formação da preferência nacional.

Para tal, analisei como cada governo pertencente ao Mercosul articulou isolada e internamente os diferentes interesses presentes na sociedade, e a partir deles formulou sua estratégia de ação, considerando que esta seria uma ação racional do Estado, fundamentada em interesses claros e específicos. Paralelamente, verifiquei como as centrais sindicais se enquadraram nesse contexto e de que forma articularam seus interesses com o governo e com outros setores da sociedade.

Esse enfoque teórico refere-se especificamente às formulações políticas relacionadas à integração regional. Portanto, as opções políticas que nos interessam são aquelas diretamente ligadas a esse tema, sobretudo as decisões tomadas no âmbito interno que estejam ligadas às negociações entre os grupos internos de interesse.

Considero aqui que os países que integraram o Mercosul o fizeram pelo envolvimento da constituição de um conjunto de fins e objetivos a que se propunham. O interesse central desses Estados foi – e ainda é – a estabilização econômica; temas como desempre-

go, qualidade de vida, inserção internacional etc. estavam relegados a um segundo plano e só recentemente voltaram a ocupar lugar de destaque na política estatal.

Um segundo propósito deste capítulo é dar uma visão da situação das centrais sindicais em nível nacional no período analisado pela pesquisa. Esse panorama interno servirá como pano de fundo para a análise das centrais dentro do SGT-11 (e posteriormente do 10) e para compreender a articulação existente entre as seções nacionais do SGT-11 na defesa de seus interesses nas negociações interestatais.

Os países da América Latina enfrentaram, na década de 1980, um período de forte crise econômica, marcado por altas taxas de inflação. Essa situação exigiu soluções que forçaram a adoção de políticas econômicas heterodoxas. Contudo, tais iniciativas não surtiram efeito. Como consequência do fracasso, os governos do Cone Sul que assumiram o poder no final dessa década passaram a adotar políticas de abertura comercial e liberalização econômica, e a ideia de promover uma integração regional serviu como elemento propulsor do processo.

A escolha política desses Estados, no que tange às soluções para seus problemas econômicos, é um exemplo claro de seu comportamento racional, que escolhe opções com base em seus objetivos e interesses. Naquele momento, os governos do Cone Sul desejavam superar suas crises econômicas, promover o desenvolvimento e o crescimento econômico e, simultaneamente, buscavam uma melhor inserção no mercado internacional.

Suas respostas encontraram respaldo em vários setores da economia. Porém, de forma geral, as centrais sindicais da região se sentiram prejudicadas. Essas centrais têm trajetória histórica e política muito diferentes entre si, o que lhes confere particularidades que acabam influenciando suas ações. Como o objetivo deste texto não é discutir a trajetória do movimento sindical na região, optei por tratar das peculiaridades das centrais à medida que isso servisse como um elemento explicativo para esta análise.

Por esse motivo, o ponto de partida deste estudo é justamente o momento de interseção das trajetórias sindicais: a redemocratização

da América Latina na década de 1980. Todas as centrais estavam, de alguma forma, sendo influenciadas pela reformulação de estratégias políticas levada a cabo pelos Estados, e, portanto, novas coalizões de interesse estavam se articulando.

O movimento sindical não ficou indiferente a essa rearticulação. No entanto, sua atuação não foi homogênea, o que significa dizer que sua interferência variou nos diferentes países, devido às características das centrais sindicais.

Antes da discussão da situação propriamente dita de cada país, é preciso frisar, como visto anteriormente, que todos os países envolvidos nesta análise passaram por uma experiência política autoritária. Esse fato exerceu forte pressão sobre os movimentos sindicais das regiões, que se apresentaram como atores de contestação aos regimes militares. Tais oposições acabaram enfraquecendo o movimento sindical nos países que possuíam uma tradição política muito forte, como a CGT argentina e as centrais que formariam o PIT-CNT, no Uruguai. No caso brasileiro, a situação adversa possibilitou o fortalecimento do sindicalismo, que se organizou sob novas propostas de atuação e deu origem a algumas centrais sindicais brasileiras.

De uma forma ou de outra, as centrais sindicais do Cone Sul estavam se estruturando ou reestruturando quando se deu o processo de democratização, e juntamente com ele as políticas de ajuste econômico, que mais tarde assumiriam um caráter de liberalização econômica. Ou seja, mal as centrais acomodaram-se à nova situação política (a democracia) já tiveram de enfrentar uma nova conjuntura econômica.

A criação da CCSCS (Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul) foi um modo de tentar compreender o cenário que começava a se delinear, permitindo que esses atores compartilhassem suas experiências e pudessem pensar formas conjuntas de lidar com os problemas apresentados pela nova realidade.

As eleições presidenciais do final dos anos 1980 significaram, para o sindicalismo da região, uma intensificação das políticas de ajuste econômico marcadas por um perfil fortemente neoliberal, que era visto de forma muito negativa pelas centrais sindicais.

Quando o Mercosul foi criado, em 1991, essa questão se intensificou, por conta da integração regional promover e auxiliar no processo de abertura e liberalização econômica. A partir de então, as centrais se mobilizaram dentro da CCSCS para reivindicar a participação efetiva nas negociações do Mercosul.

Quanto aos Estados, a formulação de estratégias políticas tem reflexos sobre suas relações. Se aceitamos a ideia de que eles são interdependentes, devemos concluir que a formação de uma preferência política em nível nacional tem efeitos sobre os demais países com que cada um se relaciona e, portanto, essa decisão política leva a uma negociação interestatal. Esse segundo momento será melhor analisado no próximo capítulo,<sup>1</sup> mas não estará totalmente ausente neste.

Como primeiro passo para entender essa participação, tratarei das centrais do Cone Sul, mostrando a situação delas e localizando-as como forças políticas atuantes no cenário nacional em que desenvolvem suas ações.

As centrais sindicais que terão abordagem mais aprofundada nesta análise são as argentinas Confederación General del Trabajo (CGT) e Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), as brasileiras Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Força Sindical (FS) e a uruguaia Plenário Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), que foram as atuantes nas negociações do Mercosul. A delegação sindical paraguaia<sup>2</sup> marcou todo o período de transição pela sua ausência nas negociações, participando somente no âmbito da Coordenadoria, e mesmo assim sem a participação de todas as centrais desse país.

Somente a CUT paraguaia, criada em 1989 com postura fortemente oposicionista participa da CCSCS, pois a Confederación

---

1 Para realizar esta análise enfatizarei as negociações interestatais dentro do SGT-11.

2 A postura e participação paraguaia será considerada nesta análise dentro das resoluções da Coordenadoria, ou seja, as posturas que forem identificadas como sendo da CCSCS serão consideradas como posturas do movimento sindical paraguaio para a questão do Mercosul.

Paraguai de Trabajadores (CPT) não foi aceita por causa de seu alinhamento histórico com o governo; e a Confederación Nacional de los Trabajadores (CNT), de posição política mais moderada do que a CUT, ainda não estava organizada de forma a poder participar das reuniões.

Em linhas gerais, pode-se caracterizar a organização sindical paraguai de desse período como sendo por empresas, embora não possua o direito de representação no interior das mesmas. As negociações coletivas são restritas ao âmbito das empresas e possuem baixo grau de contratação. É recorrente a intervenção estatal na solução de conflitos, e seu direito de greve é limitado pelo mecanismo de conciliação compulsória.

A seguir, apresento um panorama geral da situação das centrais sindicais após a democratização e de que modo elas incorporaram a questão do Mercosul dentro de suas ações no âmbito nacional, mostrando como seu posicionamento se articulou com a formação de preferências por parte do Estado.

Independentemente de qual é a preferência e a opção política de um governo, deve-se levar em conta os atores ou grupos sociais que podem influenciar a tomada de decisão. Convém lembrar que a teoria intergovernamental liberal considera que as preferências nacionais referentes à política externa são influenciadas principalmente pelos grupos sociais relevantes, pela natureza de seus interesses e pela sua relativa influência na política interna. Ao mesmo tempo, esses elementos de influência variam de acordo com o tempo, o lugar e o tema, e são influenciados, por sua vez, pelos possíveis custos e benefícios.

Por isso, o estudo de cada país foi feito a partir da ótica do movimento sindical, uma vez que as centrais sindicais desses países são atores importantes e influentes na política interna, mas também o foram na negociação da integração regional. Portanto, é a partir da ótica sindical que será tratada a formação da preferência nacional em cada país.

## Argentina

O movimento sindical argentino possui uma trajetória histórica relativamente importante na vida política do país. Contudo, não cabe aqui tratar desse aspecto, a não ser para mostrar suas características principais e qual foi tradicionalmente sua atitude em relação ao Estado dentro do cenário nacional.

A Argentina possui um regime de relações de trabalho no qual é marcante a presença do Estado, havendo certa dependência das organizações sindicais e patronais em relação ao governo, que, por sua vez, tornou-se o ator central na disputa dos interesses nacionais ao colocar-se como árbitro dos conflitos resultantes da contradição entre capital e trabalho.

A intervenção estatal fundamentava-se na outorgação de “*personería gremial*”<sup>3</sup> aos sindicatos já existentes. Somente a entidade que dispõe dessa *personería gremial* está habilitada a negociar coletivamente em nome do conjunto dos trabalhadores do setor no qual exerce sua representatividade.

A organização sindical argentina caracteriza-se por estruturar-se em grandes sindicatos por ramo ou setor de atividade, independentemente da ocupação dos trabalhadores empregados. Sua base é o sindicato nacional único, centralizador na tomada de decisão, e no qual a condução das negociações com os empregadores tinha sempre a supervisão do governo. Está determinada por lei uma organização e representação de tipo monopólica, que exclui a possibilidade de participação de mais de uma representação sindical além daquela que usufrui da *personería gremial* nas negociações coletivas.

A hierarquia é outra característica desta estrutura sindical. Em primeiro lugar estão os sindicatos localizados junto aos trabalhadores de determinada categoria, dentro de um espaço territorial restrito. Em seguida estão as uniões, que são as entidades de primeiro nível que agrupam os sindicatos locais na esfera nacional, enquanto

---

3 *Personería gremial*, na legislação argentina, significa o reconhecimento jurídico do sindicato como tal.

as federações são as entidades com esse mesmo caráter, porém de segundo nível.

Dentro desse esquema, as ações dos sindicatos de menor envergadura que o nacional estão subordinadas aos acordos realizados pelas uniões ou federações nacionais.<sup>4</sup> Ambas são organismos centralizados e possuem ampla capacidade de ação. No topo da hierarquia encontra-se a *Confederación General del Trabajo* (CGT) como única central, em nível nacional, com poder de regulação sobre sindicatos individuais e reconhecida pelo governo, pois é a única central sindical com *personería gremial* legitimada pelo Estado.

A CGT tornou-se a essência do centralismo institucional sindical e incorporou, progressivamente, a função de guardião e executora dos princípios da Doutrina Peronista. Com isso, a central, que deveria estar voltada para a coordenação da ação sindical, transformou-se na mediadora das relações entre os sindicatos e o Estado, e a porta-voz da política oficial.

Ao longo do tempo, a organização sindical argentina sofreu um processo intenso de burocratização, que limitou crescentemente a sua capacidade mobilizadora. Na verdade, essa burocratização provocou um afastamento das lideranças de suas bases, ao limitar ou dificultar a circulação da informação entre os dois âmbitos, criando uma autonomia perversa entre a direção do movimento e sua base.

A ligação entre o Estado e os sindicatos não está restrita somente ao reconhecimento jurídico dos segundos, mas também aos recursos para a manutenção da estrutura sindical, que são, até hoje, provenientes do governo.<sup>5</sup>

---

4 Existe uma diferença de comportamento entre as uniões e federações na Argentina. Tradicionalmente, as federações permitem que os sindicatos a elas filiados renegociem, dentro do espaço regional que representam, melhores condições do que as acordadas pela convenção coletiva nacional, enquanto as uniões são menos flexíveis e não possuem esse espaço de renegociação em nível regional.

5 Os recursos são provenientes do "aporte sindical" obrigatório, que é uma taxa descontada dos salários de todos os trabalhadores da categoria, recolhida pelo Estado e repassada aos sindicatos, que passaram a receber seus recursos financeiros independentemente do número de filiados.

Outra característica do sindicalismo argentino é seu caráter assistencialista, fundamentado na organização das *Obras Sociales*, que são um conjunto de serviços sociais (saúde, moradia, educação, cultura e turismo) prestados pelos sindicatos, que muitas vezes usaram subsídios estatais para financiar tais serviços. Ou seja, o poder financeiro dessas organizações está baseado nos recursos provenientes da “*cuota sindical*” (a taxa paga pelos filiados) e dos descontos salariais obrigatórios que os trabalhadores, filiados ou não, pagam por sua *Obra Social*.

Em resumo, o que se tem é uma organização sindical constituída por estruturas únicas no seu âmbito regional e centralizadas, cuja unicidade sindical é reforçada pela legislação que concede a *personería gremial* somente à organização que considera mais representativa no seu espaço geográfico de ação, e que geralmente é única, ou outorgando-lhe o monopólio das principais funções sindicais.

Durante o período autoritário, instaurado na Argentina a partir de 1976, várias mudanças foram feitas na legislação trabalhista visando enfraquecer o movimento, inclusive pondo em prática um amplo esquema de repressão, cujos impactos também foram sentidos no âmbito sindical.

Muitos dirigentes considerados “inoportunos” foram perseguidos, presos e até mesmo mortos. Além disso, o novo regime proibiu a existência de organizações de terceiro grau. Na prática, isso significou a perda da existência legal do CGT, desarticulando-se todo um sistema de barganha baseado nas negociações unificadas em nível federal.

Os sindicatos estavam profundamente afetados pelo contexto argentino de redemocratização: as mudanças nos níveis político e econômico fragilizaram o movimento sindical a tal ponto que se tornou impossível recuperar a prática e o poder que ele tinha antes de 1973. Nas eleições de 1983, que marcaram o início da nova fase democrática, venceu o partido radical, com uma proposta de reestruturação e recuperação da economia argentina. Todo o período do governo Alfonsín foi marcado pela preocupação com o ajuste econômico e o controle da inflação. Porém, suas políticas, em particular as econômicas, sofriam forte oposição do sindicalismo argentino, que era um ator político relevante nesse período.

Os líderes sindicais discordaram de quase todas as medidas econômicas e sociais do governo Alfonsín, porém não conseguiram articular estratégias de oposição vitoriosas nem apresentar alternativas políticas às propostas governamentais. Em contrapartida, demonstraram grande capacidade de mobilização ao convocar uma série de greves gerais e outras mobilizações bem-sucedidas, as quais foram capazes de pressionar o governo no sentido de alterar sua postura.

A crise econômica, no período de 1985 a 1990, trouxe à tona um novo tipo de conflito social, expresso nas lutas sindicais contra o governo ou os empresários, mas também no interior dos setores populares. O governo tentava, por seu lado, solucionar a crise por meio de políticas de ajuste econômico (o Plano Austral), enquanto os sindicatos identificavam esse tipo de solução como negativa para os trabalhadores.

Nesse momento, havia na Argentina duas coalizões fortes e conflitantes: o governo, que se apoiava em alguns setores empresariais e sociais para tentar colocar em prática sua política de ajuste econômico; e o sindicalismo, que se opunha sistematicamente às tentativas governamentais, mobilizando a sociedade a seu favor e como forma de se promover politicamente.

Ambas as coalizões acabaram se desestruturando e dividindo numa série de pequenos grupos conflitantes e com interesses divergentes. A ausência de uma coalizão governamental vencedora ou forte o suficiente para conter a oposição impediu a adoção de uma política mais efetiva no âmbito interno. A inexistência de uma coalizão nacional forte para sustentar a estratégia política governamental era reflexo da discordância interna dos diferentes grupos sociais, que estavam fragmentados a tal ponto que impediam a formação de uma maioria vencedora. Dentro desse quadro, os sindicatos eram uma força política interna importante, porém fragilizada pela crise econômica que afetava diretamente a classe trabalhadora.

Nesse período, os sindicatos acabaram se distanciando do aparelho estatal e, conseqüentemente, dos mecanismos de pressão e intervenção sobre a tomada de decisões. Com isso, o sindicalismo perdeu interlocutores. Ao mesmo tempo, a Argentina convivia com uma

nova realidade social: aumento da pobreza, do emprego temporário e do trabalho por conta própria. Esses novos fenômenos sociais produziam demandas que não encontravam respostas nas ações rotineiras da CGT nem tampouco nas do governo.

Durante o governo Alfonsín, o sindicalismo peronista, concentrado na CGT, tentou se transformar no eixo da oposição política, tornando-se um grupo de pressão com capacidade de interlocução com os atores políticos. Simultaneamente, foi perdendo seu perfil de representação institucional do movimento social dos trabalhadores, ou seja, a preocupação sindical ficou centrada na sua atuação política como principal força de oposição e em seus interesses institucionais.

Uma das saídas encontradas pelo governo Alfonsín foi tentar se fortalecer a partir de sua política externa, daí o lançamento do Pice. No entanto, esse programa pode ser visto como um instrumento destinado a conseguir apoio externo para suas políticas internas, uma vez que não havia nenhum grupo ou coalizão suficientemente forte para fazê-lo.

O sindicalismo argentino seguiu o mesmo caminho, participando da criação da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), em 1986. No seu início, a CCSCS foi bem vista porque criava um âmbito de discussão para os temas econômicos e sociais que afligiam as centrais sindicais da região. Contudo, ela não chegou a ser um elemento de fortalecimento da CGT enquanto interlocutora do governo, o que fez com que pouco a pouco a CGT fosse percebendo a ineficácia desse mecanismo dentro de sua política interna e ficasse desestimulada a participar.<sup>6</sup>

Durante esse período a Argentina estava, juntamente com o Brasil, realizando um programa de cooperação econômica que mais tarde se traduziria numa integração regional. Diante desse quadro, pode-se dizer que a posição do sindicalismo argentino sempre foi, de

---

6 A participação da CGT dentro da CCSCS retoma seu fôlego somente com a criação do Mercosul, que exigiu a articulação sindical na região como forma de pressionar os governos.

forma geral, favorável à integração econômica como um grande projeto de união da América Latina. O discurso integracionista era bem aceito até o surgimento do Pice, quando a posição sindical argentina passou a considerar os convênios assinados com o Brasil como “susceptíveis de criar condições não desejadas para a indústria nacional” e como uma ameaça ao mercado de trabalho, declarando: “não queremos tratados e nem integrações que empurrem o salário para baixo, para nivelar os custos” (CGT, 1994).<sup>7</sup>

O movimento sindical foi um ator importante no debate político interno durante o período Alfonsín, apesar de seu posicionamento contrário às políticas governamentais. Suas pressões foram eficazes e conseguiram garantir-lhe um lugar de destaque dentro da esfera política nacional, mesmo que fundamentado num boicote ao plano político governamental e na desestabilização desse governo.

As pressões externas por mudanças na economia argentina encontraram no movimento sindical desse país um obstáculo para seu avanço. Mesmo o projeto de maior aproximação com o Brasil não representou um desenvolvimento significativo na direção da adoção de políticas neoliberais.

Os benefícios obtidos com a cooperação promovida pelo Pice e fundamentada em uma lógica estratégica dos dois Estados não representaram uma “ameaça para o setor sindical”. Num primeiro momento, o movimento sindical se articulou de forma regional, participando da criação da CCSCS; mas logo percebeu que era muito mais eficiente centrar sua ação no âmbito nacional, e assim foi perdendo progressivamente sua importância, até a constituição do Mercosul.

O restabelecimento da importância da Coordenadoria está baseado no fato de ela já existir com uma estrutura institucional, o que agiliza a ação sindical. De fato, as centrais sindicais dos quatro países logo adaptaram a estrutura organizacional existente na CCSCS a seus fins, criando a Comissão Mercosul. A análise mais detalha-

---

7 De certo modo esses temores estiveram presentes também durante as discussões do Mercosul (o que será visto mais adiante), porém foram sendo atenuados ao longo do processo porque a CGT percebeu que eles não tinham fundamento.

da desse aspecto será feita no próximo capítulo; antes de entrar na análise de qual foi a reação sindical ao Mercosul devemos entender como o governo Menem afetou e alterou suas relações com o sindicalismo argentino no nível interno.

A crise econômica e política do período Alfonsín facilitou o triunfo peronista. Com a vitória eleitoral do Partido Justicialista (elegendo como presidente Carlos Saúl Menem), houve uma mudança na situação política e uma inversão no papel do sindicalismo, que saiu da oposição para ocupar um papel oficialista. O triunfo peronista foi a vitória de uma determinada coalizão, com o sindicalismo assumindo um caráter muito importante na sustentação do novo governo.

Essa nova situação trouxe consigo uma grande contradição para o movimento sindical: por um lado, obteve o melhor acesso ao governo dos últimos vinte anos, o que garantia aos sindicalistas uma visibilidade política expressiva; por outro, o fato de pertencer ao governo acabou limitando a capacidade de ação do movimento sindical.

Ao contrário do mandato do presidente Alfonsín, que foi marcado pela forte atuação oposicionista dos dirigentes sindicais, cujos interesses eram incompatíveis com o sucesso político desse governo, o presidente Menem contava com pleno apoio do setor sindical. Olhando a situação a partir da teoria intergovernamentalista liberal, percebe-se que estava em gestão a formulação de uma nova preferência nacional, fortemente apoiada no sindicalismo.

O retorno do peronismo ao poder trouxe novos problemas ao movimento sindical. A velha estratégia de promover greves, paralisações e manifestações para atingir seus objetivos e concretizar suas reivindicações teve que ser deixada de lado, sendo substituída por uma estratégia de negociações limitada pelo compromisso de apoio político existente entre a CGT e o governo Menem, já que este representava a possibilidade de realização dos interesses sindicais.

A situação na Argentina, entretanto, era problemática, havendo forte demanda por soluções para o problema da crise econômica. Ao mesmo tempo, o novo governo sofria pressões externas para adotar

políticas econômicas ortodoxas<sup>8</sup> como solução para os problemas econômicos do país. O governo Menem viu a aceitação dessas políticas como uma maneira de atrair o auxílio externo, principalmente na forma de investimentos.

Esta afirmação pode ser mais bem compreendida se pensarmos que havia um contexto interno favorável a qualquer medida política, pois a hiperinflação criava uma propensão favorável à aceitação de medidas mais radicais. Simultaneamente, o governo tinha uma coalizão de apoio suficientemente ampla para lhe dar sustentação, e um dos principais fatores de desestabilização do governo Alfonsín estava controlado: a oposição sindical.

É interessante notar que o apoio da CGT garantiu sustentação para as políticas neoliberais de ajuste econômico do governo, muito mais radicais do que as aplicadas até então. Apesar de contraditório, o interesse sindical concordava com esse apoio: os sindicatos desejavam mais poder e mais acesso político, o que só poderia ser obtido por meio do governo, este, por sua vez, só poderia prover tal situação se conseguisse aplicar uma política de ajuste capaz de criar uma base social de sustentação.

Portanto, os sindicatos apostaram no auxílio ao governo Menem como um modo de se fortalecerem internamente. As negociações entre o sindicalismo e o governo caminharam, então, no sentido de uma conciliação de interesses, que dava ao segundo maior capacidade de atuação e uma liberdade de decisão mais ampla.

Além disso, a promoção do Mercosul representava um fator a mais a ser considerado entre as estratégias governamentais – e posteriormente sindicais. Essa integração garantia à economia argentina acesso privilegiado a um mercado maior, o que representaria um estímulo às suas exportações. Estas, por sua vez, estimulariam a produção e facilitariam a retomada do crescimento econômico depois do período de estagnação pelo qual passara a economia na última década.

Contudo, ao contrário do esperado, no início o intercâmbio comercial entre o Brasil e a Argentina foi desfavorável a esta, pela sé-

---

8 Também chamadas de neoliberais.

rie de motivos anteriormente apontados. O que criou uma situação interna de desconforto, visto que o empresariado via-se prejudicado pela política econômica aplicada pelo governo, os sindicatos sofriam os reflexos dos prejuízos empresariais que se traduziam no aumento do desemprego, e o governo não podia mudar sua política porque dependia dela para obter apoio externo e financiamentos internacionais.

O governo Menem buscou incessantemente reformas no nível econômico que pudessem impulsionar o desenvolvimento do país e superar a situação de crise econômica. Para isso, priorizou a integração econômica como fator de estímulo ao crescimento econômico e ao fortalecimento político no âmbito internacional, estratégia política que se apresentou como a melhor naquele momento, sendo talvez a única que pudesse conseguir manter minimamente uma base de apoio.

Essa política mostrava-se eficiente no que se referia à estabilização econômica; porém, ao mesmo tempo, relegava as questões sociais a um segundo plano, o que contribuía para a deterioração das condições de vida dos trabalhadores (ao dificultar o acesso dos trabalhadores desempregados a esses serviços) e para o fortalecimento do papel dos sindicatos como prestadores de serviços.

Ante as pressões sociais, a saída do governo foi conciliar os interesses de todos tentando criar compensações para os setores que estavam sofrendo as externalidades negativas a fim de que suas perdas não se tornassem tão altas a ponto de estimular um rompimento e um possível desequilíbrio na base de apoio governamental.

Um aspecto que favorecia esse tipo de arranjo era a já citada desvinculação da liderança sindical da sua base, os trabalhadores. Tal como os governos, aqueles que ocupam o “poder” nas organizações de interesse tendem, com o passar do tempo, a centrar sua atuação mais nos interesses individuais, os quais, na maioria das vezes, estão ligados à ideia de perpetuação na posição de liderança.

Segundo a lógica da teoria da ação racional, os interesses desses indivíduos estariam incorporados nos da organização, influenciando suas atuações. Assim, a manutenção do apoio a um governo que

aplicava uma política econômica desfavorável aos seus membros e à própria estrutura sindical pode ser explicada pelo interesse das lideranças de se prolongarem no cargo e de alguma forma buscarem fortalecer seu poder.

Hernández (1995) chega à conclusão de que o governo Menem representava o salvador dessa estrutura sindical, ao mesmo tempo que se tornava o seu carrasco. Por um lado, ele lhe garantia uma sobrevivência no que tange à sua atuação – o que não significa que o movimento sindical nesse país iria desaparecer, mas sim que a atuação do movimento sindical deveria mudar, como forma de se adaptar à nova realidade mundial.<sup>9</sup> Por outro lado, esse mesmo governo procurava desestruturar esse tipo de “construção” sindical, desestabilizando-o e contestando a sua lógica e a sua forma de atuação. Simultaneamente, o governo se apoiou no sindicalismo e iniciou um processo de desarticulação de sua base de apoio.

Desde março de 1991, quando o governo argentino iniciou o seu *Plan de Convertibilidad*, visando à estabilização da economia por meio de uma reforma das estruturas que organizam os comportamentos dos diferentes atores sociais, um novo sistema de relações começou a ser gerado. Contudo, o setor sindical não imaginou a amplitude dessas mudanças.<sup>10</sup>

Outra mudança também estava ocorrendo na esfera da política externa, pois foi nesse ano que o governo argentino assinou o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. A posição sindical argentina,

---

9 No contexto mundial dos anos 1990, os processos de transnacionalização e globalização alteraram a lógica tradicional de negociação da CGT e criaram novos parâmetros para a relação entre os sindicatos e o governo, e entre os sindicatos e os empresários. Isso significou uma alteração no cenário político e econômico, que forçou o sindicalismo a buscar novos referenciais de atuação (Lozano, 1994).

10 Na verdade, os sindicalistas não imaginavam que tais reformas fossem de fato ocorrer. Como o setor sindical vinha sendo um dos principais suportes do governo Menem, seus líderes acreditavam que as negociações relativas às reformas trabalhistas se estenderiam de tal forma que acabariam por congelar as mudanças que estavam sendo propostas para as *obras sociales* e para a legislação trabalhista. O processo, no entanto, foi muito mais ágil e avançou muito. A relação de forças desequilibrada entre o governo e os sindicatos permitiu ao primeiro ir em frente nas transformações, mesmo sem ter um consenso explícito com o movimento operário.

em geral, é a favor do Mercosul (Genaro, 1995), por considerar que a integração regional pode ser um instrumento de promoção do bem-estar social da população da região, que seria beneficiada por uma melhora qualitativa na sua condição de vida.

Por entender que a integração regional provocaria impactos muito grandes no mercado de trabalho argentino e nas suas condições de vida, o movimento sindical argentino decidiu participar ativamente das negociações do Mercosul, por intermédio da CCSCS. Na verdade, temiam que a integração com o Brasil pudesse resultar num rebaixamento dos salários argentinos e dos seus direitos trabalhistas, pois os argentinos consideravam sua antiga<sup>11</sup> legislação superior à brasileira, talvez devido ao seu desconhecimento (Greco, 1995).

Outro fator de preocupação para o sindicalismo argentino era a questão da imigração. A Argentina é um país que sofre muita imigração ilegal proveniente de países da região, principalmente Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai, cujos trabalhadores vão em busca de melhores condições de vida e de trabalho. Na situação argentina, à época de forte desemprego, um aumento da imigração representaria um agravamento do problema, além de estimular a queda dos salários. Como os trabalhadores brasileiros recebiam salários menores que os argentinos, estes últimos temiam que a livre circulação estimulasse o empresariado argentino a contratar trabalhadores brasileiros.

Essas questões, juntamente com outras de menor importância, explicam a forte pressão exercida pelo movimento sindical argentino sobre o seu governo em busca de soluções para esse problema e na reivindicação de um espaço para a participação. De fato, a CGT foi a primeira central sindical dos quatro países a reivindicar uma participação direta nas negociações da integração (Hernández, 1995), e teve seu pedido respaldado pelo governo argentino.

Muitos autores consideram que a criação do SGT-11 está relacionada com o interesse do governo argentino de atender reivindi-

---

11 Antiga, porque este momento é anterior às reformas trabalhistas promovidas pelo governo Menem a partir do final de 1993.

cações da CGT para manter o seu apoio (Castro, 1996). Naquele momento o governo Menem estava no início de seu mandato e necessitava do apoio sindical para colocar em prática sua política de ajuste econômico. A reestruturação econômica realizada no governo Menem transformou o mercado de trabalho argentino. A nova realidade estava pautada na deterioração das condições de trabalho, na queda dos salários, no aumento do desemprego e do trabalho temporário e na informalidade das relações de trabalho.

Essas alterações causaram maus efeitos no terreno trabalhista, principalmente no que se refere ao emprego e à legislação. Como esses resultados negativos não encontraram compensações num plano mais amplo das políticas sociais, provocaram, conseqüentemente, aumento nas tensões sociais (Gaudio, Thompson e Fanlo, 1993).

Nesse cenário, os sindicatos tornaram-se instituições com pouca capacidade de resposta, concentrando sua atuação na defesa do emprego e remuneração dos que estavam empregados no mercado formal de trabalho, deixando de lado a crescente massa de desempregados e empregados informais, enquanto procurava fortalecer seu aparelho institucional e suas posições na definição da política econômica (Gaudio, Thompson e Fanlo, 1993).

A partir de 1989 e do novo contexto econômico, ocorreu uma divisão no movimento sindical argentino.<sup>12</sup> Alguns sindicatos optaram pelo “sindicalismo empresarial”, aceitando a nova realidade e tentando a ela se adaptar, abandonando a ideia da representação coletiva dos trabalhadores e voltando sua atuação para os interesses ligados à perpetuação e defesa de sua própria estrutura burocrática.

---

12 A cisão produzida pelo governo Menem, e portanto peronista, foi entre o grupo que apoiou o governo (CGT-San Martín) e o grupo que fez oposição ao governo (CGT-Azopardo). Em 1990, os setores que constituíam a CGT-Azopardo romperam a aliança existente entre eles e desintegraram essa dissidência sindical, porém somente em 1992 a CGT se “reunificaria” sobre a base da CGT-San Martín, com a agregação de parte dos grupos que haviam composto a CGT-Azopardo. Essa divisão foi diferente daquelas que ocorreram ao longo de toda a história do sindicalismo nesse país, porque as facções que tradicionalmente tendiam a se formar, eram criadas sempre que o peronismo estava na oposição e as suas divergências giravam em torno das linhas táticas a serem adotadas para recuperar o poder ou de como posicionar-se ante o governo de ocasião.

Outros, como alguns setores sindicais minoritários que ficaram de fora do novo arranjo da CGT basicamente por terem posições divergentes, formaram pouco depois dessa reunificação o Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA), que em seu início não se postulava como uma nova central sindical, mas sim como um núcleo sindical possuidor de propostas alternativas.

Desde 1992, o CTA vem se desenvolvendo como uma nova central sindical, cuja atuação tem um perfil oposicionista em relação ao governo, mas ainda não foi por ele reconhecido porque este não lhe concedeu a *personería gremial*. Para alguns autores, o ritmo de crescimento do CTA dependerá do grau de desmantelamento da estrutura sindical corporativista existente na Argentina.

Apesar da existência do CTA, a CGT continua sendo a maior e única central sindical reconhecida pelo governo durante o período analisado pela pesquisa, embora ainda se encontre dividida, pois em 1994 surgiu o MTA (Movimiento de los Trabajadores Argentinos) sob a liderança de Hugo Moyano. Integrado por sindicatos filiados à CGT e composto basicamente pelas categorias profissionais da área de transportes (coletivo urbano, aéreo, rodoviário etc.), o MTA representava uma facção minoritária da CGT que se opunha às posições assumidas pela outra parte, principalmente a postura de aliança com o governo Menem.

O MTA não chegou a ser uma nova central sindical, como o CTA. Ao longo da década de 1990 constitui-se como uma dissidência da CGT que propõe mudanças na atuação do movimento sindical, apontando para a necessidade de maior autonomia ante os partidos políticos, especificamente o Partido Justicialista, assim como uma reestruturação e adequação da organização sindical com a atual realidade política e econômica da Argentina.<sup>13</sup>

Toda essa mobilização dentro do sindicalismo argentino, em busca de novos parâmetros de atuação e de uma nova estrutura organizativa, é uma tentativa de resposta às mudanças promovidas

---

13 Em 2004 houve fusão da CGT e do MTA com a eleição de Hugo Moyano como Secretário Geral da CGT.

pelo governo, que com a realização do *Plan de Convertibilidad* deu à questão da reforma do sistema de relações de trabalho um papel de relevância dentro da estratégia governamental, sendo considerada, juntamente com a reforma do Estado e a desindexação da economia, um dos pontos de sustentação da reforma econômica.

Apesar de o governo Menem possuir a mesma origem política da CGT, o panorama econômico exigiu uma ação concreta que não se harmonizou com sua ideologia política. Esse fato foi recebido pelo movimento sindical com muito desconforto. No entanto, por estar debilitado politicamente, o sindicalismo não pôde fazer oposição, principalmente porque o novo governo era peronista e havia vencido as eleições com seu apoio.<sup>14</sup>

As alterações na política governamental criaram protestos no setor sindical argentino, inclusive nas facções participacionistas, principalmente pela forma como as reformas estavam sendo instauradas. Mas a ausência de resistência sindical encontrada pelo governo Menem diante de suas reformas econômicas impulsionou uma nova ofensiva governamental em 1991, centrada em quatro projetos de mudança: flexibilização trabalhista, reforma das estruturas sindicais, reforma dos regimes de negociação coletiva e reforma na lei de *Obras Sociales*.

Quando o plano de estabilização conseguiu se sustentar por si mesmo, ou seja, sem depender do apoio sindical, o relacionamento entre o governo e a CGT começou a se deteriorar. A CGT ficou várias vezes fora da tomada de decisão e quando não aceitava ou entrava em desacordo com o governo, este lançava mão de procedimentos que lhe permitiam reformar leis sem a necessidade de aprovação por parte do Parlamento.

Além disso, diante das resistências sindicais o governo tomou uma atitude de confronto, o que afetou negativamente o relacionamento entre ambos. Essa opção governamental resultou da sua

---

14 Pode-se dizer que o governo Menem não venceu as eleições por causa de sua ideologia e ao apoio dos sindicatos, mas sim porque apresentava-se no momento como a única alternativa real, pois o governo radical estava muito desgastado.

capacidade de romper as resistências sindicais, utilizando inclusive mecanismos que desestruturavam e deslegitimavam a CGT.

A situação do sindicalismo argentino naquele período foi bastante delicada. Por um lado, conseguiu se perpetuar porque apoiou o governo; mas, por outro, a política econômica adotada pelo presidente Menem foi contrária aos interesses sindicais. O radicalismo governamental em relação ao movimento sindical acompanhou o desempenho da economia, ou seja, quanto mais sucessos são obtidos nessa esfera, menor é a necessidade que o governo tem do apoio sindical e maior é o grau de radicalismo por parte do Estado, e vice-versa.

Para o governo, a participação dos sindicatos nos âmbitos decisórios só teve sentido quando contribuiu para a legitimação das medidas governamentais, especialmente aquelas voltadas para a solução de problemas que o atual modelo econômico enfrenta na esfera laboral.

Outros dois fatores que aumentaram esse debilitamento foram a constante divisão do movimento sindical e a sua identidade ideológica. Apesar de a bandeira da unidade sindical sempre ter estado presente no discurso do movimento sindical argentino, ela se revelou pouco verdadeira na prática, já que a CGT sofreu constantemente com as divisões e divergências dentro de sua cúpula de dirigentes, o que impediu a existência de uma unidade de objetivos e de representação que fortalecesse a Central ante seus interlocutores (Gaudio, Thompson e Fanlo, 1993).

Essas disputas, por outro lado, não tinham um caráter mais ideológico, capaz de resultar numa nova concepção de sindicalismo (como ocorreu no Brasil com o surgimento da CUT); pelo contrário, todas as correntes reivindicavam o papel de verdadeiras representantes do peronismo sindical, até mesmo a CTA.

Em suma, havia um vazio em relação às concepções e às políticas dentro das organizações sindicais argentinas. Suas posições, nesse plano, estavam sempre ligadas a questões imediatas e de curto prazo, não havendo uma reflexão mais profunda e aprimorada sobre o contexto nacional e internacional em que estavam inseridas. Aparentemente não havia uma estratégia de longo prazo. De fato, qualquer possibilidade de criar uma ação desse tipo se perdeu quando

Menem assumiu a presidência, em razão dos vínculos entre governo e sindicatos sob a identidade ideológica do peronismo.

## Brasil

A organização oficial e formal dos sindicatos brasileiros permanece fundamentalmente idêntica à que existia desde a sua criação, nos anos 1930, apesar das alterações ocorridas desde então na legislação trabalhista brasileira. Parte da explicação pode estar no fato de as relações trabalhistas sofrerem a influência e serem determinadas pelas características do processo de desenvolvimento e pelo modo de industrialização de uma sociedade (Silva, 1993).

Nesse sentido, e para o caso brasileiro, o Estado foi o principal promotor do desenvolvimento, inclusive o industrial, o que acabou influenciando a gestão da força de trabalho brasileira. A partir da Revolução de 1930, a ação do Estado voltou-se para a criação e sustentação de um processo de industrialização, que implicou, para o regime político da época, na organização e disciplina do mercado de trabalho.

Assim, o então presidente Getúlio Vargas promulgou uma série de leis relativas aos direitos básicos do trabalho, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), direitos que até aquele momento só haviam sido alcançados pelas categorias mais combativas e mais bem organizadas. A nova legislação trouxe uma forte alteração na estrutura dos sindicatos, que até então se organizavam livremente. Isso representou um controle rígido, por parte do Estado, de todos os aspectos de funcionamento da estrutura sindical.

No Brasil, a organização sindical possui a característica da unicidade, determinada por lei, que também lhe garante o repasse automático das contribuições financeiras descontadas obrigatoriamente de todos os trabalhadores. Porém, não foi estabelecido legalmente o direito de organização e representação sindical nos locais de trabalho.

Três centrais sindicais foram estruturadas durante o final do período militar e o início da democratização. A primeira a surgir foi

a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Fundada na região do ABC paulista em 1983, foi resultado de um movimento sindical que surgiu no Brasil no final da década de 1970, que propunha uma nova forma de organização e de atuação sindical, defendendo a ideia de uma democratização do movimento.

A segunda central a surgir foi a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), fundada em 1986. A CGT era a segunda em número de sindicatos filiados, seguida pela Força Sindical (FS), criada em 1990 como dissidência dela.

O surgimento e características de cada uma delas resultam do seu desenvolvimento a partir do final do período militar. Durante a ditadura, as organizações sindicais não foram suprimidas, o que lhes permitiu existir e funcionar formalmente. No entanto, sofreram forte controle por parte do governo autoritário, que se apoiava nas determinações da CLT para limitar as funções sindicais de representação e de negociação dos interesses dos trabalhadores. A forte repressão e a perseguição às lideranças sindicais acabaram mantendo, em relação à atuação governamental no movimento, uma corrente mais passiva<sup>15</sup> que se perpetuava por meio da reprodução da burocratização do sindicalismo.

Surgiu também uma corrente de forte oposição, que de alguma forma conseguiu manter-se ativa e articulada. A parcela mais reativa e mobilizada realizou grandes manifestações no final dos anos 1970. No período entre 1977 e 1978, essa parcela do movimento sindical tentou alterar também o tradicional autoritarismo da estrutura dos sindicatos brasileiros, questionando fortemente a maneira como o movimento sindical vinha se desenvolvendo e atuando até então.

Essa oposição se autodenominou “sindicalismo autêntico”, e sua bandeira de luta concentrava-se na alteração da legislação sindical, que na opinião do próprio movimento transformava as funções tradicionais dos sindicatos em mera colaboração com os poderes públicos durante as conciliações dos conflitos trabalhistas (Silva, 1984).

---

15 Denominados “pelegos”.

O governo exerceu forte controle sobre os sindicatos por meio da legislação, utilizando os seguintes dispositivos de supervisão estatal nela presentes:

a) os sindicatos não dependiam das contribuições voluntárias dos trabalhadores para subsistirem; suas necessidades de recursos eram supridas pela arrecadação compulsória sobre o conjunto da classe. Assim, os sindicatos não precisavam se preocupar com sua representatividade, pois não era o grau de filiação voluntária que determinava o provimento de recursos para os mesmos;

b) todos os sindicatos possuíam o mesmo tipo de estatuto, padronizado e fornecido (bem como estipulado) pela CLT. O estatuto alienava a representação sindical das suas bases, desvinculando o trabalhador das atividades do sindicato e de seus dirigentes. Assim, ficava difícil para o trabalhador organizar-se no seu sindicato e pressioná-lo em defesa de seus interesses, ou mesmo lhe cobrar maior representatividade;

c) não estava prevista nenhuma forma de relação orgânica entre os sindicatos e os trabalhadores nos locais de trabalho, o que redundava em menor representatividade e mais dificuldade de fazer cobranças por parte dos trabalhadores que se sentiam prejudicados com esse tipo de representação;

d) não era possível a realização de contratos coletivos, somente sendo aceitos os contratos individuais de trabalho. Isso facilitava a atomização da massa trabalhadora e estimulava a sua desorganização.

Convém notar que os sindicatos abstinham-se de considerar a possibilidade de representatividade, tornando-se meros instrumentos de mediação dos conflitos. Mesmo a sua legitimidade dependia do governo, pois era o Estado que a conferia, outorgando-lhe, simultaneamente, os recursos para a sua sobrevivência e o seu reconhecimento legal para utilizar o direito de monopólio da representação de uma categoria de trabalhadores.

Contudo, esse novo tipo de sindicalismo não estava só. Outros grupos começaram a se articular com o movimento sindical, o que ocasionou a sua divisão em dois grupos: um mais contestador, liderado pelo sindicalismo autêntico e com apoio de outros grupos de

oposição ao sindicalismo tradicional; e outro mais governista, que representava a continuidade do sindicalismo tradicional.

O sindicalismo autêntico percebeu que havia dois aspectos centrais para sua consolidação que estavam interligados, e, portanto, deveriam ser trabalhados conjuntamente: o primeiro era a autonomia sindical em relação ao Estado, e o segundo era a democratização de suas atividades e de sua relação com as bases.

Em 1981, realizou-se a I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (I Conclat), na qual se reuniram todas as correntes do movimento sindical. Essa reunião trouxe como proposta básica a criação de uma central sindical, apesar de ainda não haver consenso a respeito das características que esta viria a ter graças à disparidade de interesses e às especificidades dos integrantes dessa conferência.

As divergências em torno da criação dessa central resultaram em uma ruptura que culminou na realização de duas Conclats em 1983: uma em São Bernardo, que daria origem à CUT; e outra na Praia Grande, da Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora, que mais tarde (em 1986) daria origem à CGT.

É interessante notar que esse novo sindicalismo teve reflexos importantes no âmbito político, com a criação do PT (Partido dos Trabalhadores), que trouxe para o cenário político brasileiro uma proposta nova de atuação política, pregando maior democratização da estrutura sindical e partidária. Em pouco tempo, o PT assumiu um papel de relevância dentro do cenário político brasileiro, chegando a eleger o prefeito da cidade mais importante do País, São Paulo, e a ter por duas vezes seu candidato à presidência da nação (Luis Inácio Lula da Silva<sup>16</sup>) nas disputas de segundo turno das eleições.

A forte ligação da CUT com o PT representou um ponto positivo para a primeira, porque lhe garantia um canal direto de pressão dentro do sistema político, facilitando-lhe a expressão de suas reivindicações e fortalecendo suas posições nas negociações com o governo.

---

16 Em 2002, venceu as eleições e cumpriu dois mandatos como presidente da república brasileira.

Na relação com o governo, a CUT sustentou desde seu início um discurso e uma ação mais combativos, enquanto a CGT tentava se legitimar a partir de uma oposição a tudo que a CUT representava. Essa situação só mudou em 1990, com a divisão da CGT e o conseqüente surgimento da FS, que criou um projeto político-sindical alternativo ao da CUT. A FS se pautava na defesa do “sindicalismo de resultados”, que a partir de então marcaria a posição e a ação dessa central.

Como o intuito desta análise é entender os fatores internos que influenciam a participação sindical no Mercosul, não detalharei o processo de desenvolvimento e consolidação dessas centrais, restringindo-me a expor o modo como elas reagiram às políticas governamentais ligadas à integração regional.

Durante o governo Sarney, a CUT teve um comportamento marcadamente oposicionista (que se manteve durante o governo Collor) e de repulsa aos planos econômicos apresentados como soluções para os problemas desta ordem. A CUT considerava esses planos prejudiciais à classe trabalhadora e contraditórios aos seus interesses.

Nesse sentido, pode-se dizer que ela participava de uma coalizão de oposição às políticas liberalizantes e de abertura comercial, e também via com desconfiança o rumo que a política externa brasileira vinha tomando, que apontava para uma maior aproximação com a Argentina, pois considerava que tal política externa se concentrava nas questões comerciais e não visava a uma melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Apesar de suas resistências, por considerar que a integração seguia um “corte conservador”, “onde os empresários buscariam ampliar seu mercado e os grupos multinacionais se utilizariam dos mecanismos estabelecidos para acelerar seu processo de regionalização”, a CUT via no “estabelecimento de um processo flexível e setorial como linha para a integração” a possibilidade de “maior margem de intervenção e participação dos setores econômicos e sociais” (CUT, 1992), o que dificultaria a busca de uma “verdadeira” complementação entre as duas economias.

Durante o governo Sarney, a CGT, ao contrário da CUT, optou por uma política mais oscilante e de apoio explícito em alguns momentos, tentando com isso se fortalecer mediante os sucessos obtidos pelos planos econômicos, e implícito em outros, evitando sua identificação com os fracassos que esses planos acarretavam. Quanto à questão da aproximação entre o Brasil e a Argentina, a sua política manteve-se a mesma: não se manifestava contra esse processo e ao mesmo tempo ressaltava a necessidade de incorporar a questão social.

Ambas as centrais participaram da formação da CCSCS, em 1986, e compartilharam de sua posição a respeito do tema da integração, que em linhas gerais traduzia-se na sua posição nacional – apoio à iniciativa de cooperação econômica como forma de promover o desenvolvimento, porém, criticando seu caráter comercial e a ausência das questões sociais.

Com a eleição do presidente Collor, a situação sofreu algumas alterações: em primeiro lugar, o novo plano de estabilização mudou o cenário econômico ao introduzir a questão da abertura comercial e propor políticas econômicas de cunho neoliberal; em segundo, a CGT dividiu-se, surgindo a FS; e, por último, a política externa deu uma guinada em um prazo de cinco anos, com a criação do Mercosul.

As políticas econômicas propostas pelo governo Collor já não contaram com o apoio da CGT, que nesse momento teve uma postura muito mais próxima à da CUT. No entanto, a sua dissidência (a FS) foi uma parcela do movimento sindical que deu sustentação a esse governo.

Na verdade, a Força Sindical se utilizou dessa aproximação como forma de se consolidar como uma central sindical. Sua proposta era fundamentada no “sindicalismo de resultados”, tendo conseguido um papel de destaque por meio dessa aliança com o governo; além disso, um de seus dirigentes, Antônio Rogério Magri, foi nomeado ministro do Trabalho.

No âmbito da política externa, a criação do Mercosul inaugura um novo momento na atuação sindical, que identificou essa integração como francamente negativa. Os trabalhadores não estavam sendo considerados na integração e o processo assumia um caráter for-

temente conservador, o que, para a CUT, assim como para a CGT, não se traduziria em melhor distribuição de renda ou no desenvolvimento social da região, não atingindo, portanto, o que essas centrais supunham ser os objetivos de uma integração regional.

Para a CUT, a lógica do Mercosul e do neoliberalismo seria a mesma: “a diminuição do papel do Estado e o fortalecimento do mercado como fator de regulação das regras econômicas e sociais, incluindo as relações trabalhistas” (CUT, 1992), permanecendo a posição de relativo apoio à ideia da integração regional como forma de estimular o desenvolvimento e crescimento dos países e, por conseguinte, a criação de uma situação favorável à aplicação de políticas que garantissem melhores condições de vida para as populações.

Esse apoio permaneceu muito mais na esfera do discurso do que na prática real, processo diante do qual a CUT se manteve crítica e pessimista, só aceitando participar por constatar que sua exclusão representaria uma perda maior. Para essa central, a integração representou um aprofundamento e uma ampliação das políticas neoliberais aplicadas na esfera doméstica brasileira.

Sua participação no Mercosul, portanto, pode ser explicada, em parte, pelo fato de ela ter vislumbrado a possibilidade de abrir um novo canal de reivindicações, mediante sua participação no SGT-11, em que poderia levantar questões referentes aos seus interesses internos e, em alguns casos, obter o apoio das demais centrais da região.

Um exemplo disso foi a questão do *dumping* social levantada pelos membros argentinos do SGT-11 (englobando os representantes governamentais, o empresariado desse país e a CGT argentina). Eles suspeitavam que o Brasil estaria tendo vantagens comerciais ao permitir a prática do *dumping* social, ou seja, a utilização de mão de obra sem direitos trabalhistas, o que muitas vezes inclui o trabalho infantil.

O governo brasileiro reagiu prontamente a essa “acusação” dos argentinos, atitude que vem se repetindo em outros órgãos internacionais, como a OMC (Organização Mundial do Comércio). Contudo, o sindicalismo brasileiro apoiou a discussão do tema, inclusive porque este estava dentro de sua pauta de negociação interna.

A discussão não foi adiante, porém, serviu para demonstrar certa independência da postura sindical ante as propostas e atitudes do governo brasileiro, mesmo que muitas vezes isso tenha sido feito de forma não muito clara (Prates, 1993).

Assim, a CUT manteve um aspecto de dualidade na sua política em relação ao Mercosul: apoiava a ideia da integração como valor abstrato, ao mesmo tempo que criticava a forma como estava sendo colocada em prática.

Durante seu 4º Congresso (o Concut), realizado em setembro de 1991, a CUT chegou a afirmar que “a forma como o atual processo de integração vem sendo conduzido [...] é inaceitável para os trabalhadores e o movimento sindical” (CUT, 1991). A CUT considerava que a estratégia diante do Mercosul não deveria ser muito diferente daquela estabelecida nacionalmente para enfrentar o neoliberalismo, posição esta que foi também explicitada pelas centrais brasileiras por meio da CCSCS.

A FS não integrou a CCSCS logo que foi fundada. Como mantinha forte ligação com o governo, não fazia uma crítica mais contundente ao processo de integração que estava se efetuando. Na verdade, tanto a CGT como a Força representavam sindicatos que não estavam sendo atingidos de forma direta e intensa pelo Mercosul, o que diminuía o seu grau de mobilização. Portanto, a participação da Força Sindical se dava quando os interesses de seus membros ou os temas que afetavam alguns de seus representados eram tratados.

A mobilização da CUT também foi um pouco nessa direção. Porém, por ter uma amplitude de representação muito maior do que as duas outras, e por serem seus integrantes proporcionalmente mais afetados, acabou exercendo maior pressão pela participação.

Um aspecto levantado pelo movimento sindical em geral, e o brasileiro em particular, foi a identificação de um “*déficit democrático*”, presente na condução do processo de integração dos países do Cone Sul, que consta na carta de Jair Meneguelli a Celso Amorim (1994). Na respectiva carta, sugere-se que a “lógica comercial” do Mercosul levava a excluir a participação de atores sociopolíticos que pudessem questioná-la, favorecendo à “prevalência dos interesses

empresariais e governamentais” (CCSCS, 1991). O setor sindical sentia-se excluído da tomada de decisão.

De qualquer forma, o objetivo proclamado no Tratado de Assunção, de “acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social”, garantiu certa legitimidade para a reivindicação dos sindicatos pela democratização da integração, procurando acoplar a esta um espaço ou dimensão social. Isso permitiria a criação de uma mobilização interna à sociedade nacional como forma de pressionar o governo para que incorporasse outros interesses na formação de sua preferência.

Contudo, o movimento sindical brasileiro – e em particular a CUT – mostrou-se ineficaz nesse aspecto porque não conseguiu transferir para outras esferas da sociedade nacional a motivação concernente à participação na questão da integração. Tal incapacidade de criar novos interlocutores está associada ao fato de que a atuação sindical brasileira permaneceu atrelada à agenda de discussão determinada pelo governo.

Independentemente de seu posicionamento diante do Estado, seja de apoio ou oposição, o sindicalismo brasileiro tendia a adotar, na maioria das vezes, políticas de caráter reativo, apresentando pouca capacidade propositiva e dificuldade de manter uma estratégia de ação de médio ou longo prazo.

A lógica de seus dirigentes ainda estava muito voltada para questões especificamente nacionais, desconsiderando as influências que surgem a partir do sistema internacional. Em certas ocasiões, eles tinham dificuldade de visualizar a relação existente entre a política econômica neoliberal adotada pelo governo e o processo de integração regional (Castro, 1996).

É interessante verificar que existia, dentro da assessoria sindical, um movimento de tentar compensar esse relativo desinteresse das lideranças mediante uma participação mais efetiva e com qualidade. Haveria, por parte dessa assessoria, a vontade política de levar as questões internas para a esfera da negociação regional, como forma de criar novas possibilidades de sucesso, causada por um certo consenso de que o âmbito do Mercosul estaria sendo subutilizado pelas

lideranças sindicais, as quais ainda não percebiam as oportunidades reais que esse tipo de participação implicaria.

## Uruguai

Além de uma limitação política, a ditadura militar no Uruguai representou, para os trabalhadores, fortes perdas na esfera econômica, graças à crise que ocorreu durante esse período. Isso significou uma deterioração da qualidade de vida da população do país (Sierra, 1993).

O movimento sindical do Uruguai, tal como os demais, sofreu forte intervenção e perseguição por parte do governo militar. Em 1973, a Convención Nacional de Trabajadores (CNT) foi colocada na ilegalidade, reprimindo seus dirigentes e perseguindo seus afiliados. Esse fato desencadeou uma série de embates entre o movimento sindical e o governo militar, os quais não serão analisados aqui. Resalto, apenas, que apesar da repressão os trabalhadores conseguiram manter certa mobilização e coesão.

Em 1980, essa mobilização, que permanecera em estado latente, tornou-se explícita com a vitória do NÃO ao projeto institucionalizador da ditadura. A partir de então, o sindicalismo uruguaio passou a fazer forte oposição ao governo militar, contando com o suporte de boa parte da população que se identificava com suas bandeiras de luta pela democracia.

Já em 1983 o movimento sindical mobilizou-se de forma mais intensa, dando origem ao Plenário Intersindical de los Trabajadores (PIT), que seguia a linha da CNT. Esse organismo sindical era visto como uma forma de institucionalizar a mobilização e a atuação do sindicalismo do país, ao mesmo tempo que representava uma superação da tentativa militar de desestruturar o sindicalismo uruguaio tradicional.

Um ano depois, essa atuação sindical consolidou-se por meio da unificação das duas instâncias representativas, formando-se o PIT-CNT (Plenário Intersindical de los Trabajadores – Conven-

ción Nacional de los Trabajadores). Em 1985, esta central sindical encontrava-se organizada e com amplo reconhecimento de sua legitimidade como representante dos interesses da classe trabalhadora (Sierra, 1993).

O movimento sindical uruguaio era muito bem articulado antes da ditadura e tinha forte representatividade; porém, diferentemente dos seus similares nos outros países da região, não estava fundamentado a partir de sua relação com o Estado.

Esse é um elemento que permanece até os dias de hoje, pois os direitos trabalhistas no Uruguai não estão regulamentados numa legislação, mas baseados nos costumes. No entanto, apesar da não regulamentação, são respeitados por todos. É interessante notar que os sindicatos não possuem, na sua agenda de discussão, a questão da normatização dos direitos trabalhistas porque acreditam que a ausência de uma norma definida lhes permite maior amplitude de atuação e maior liberdade em relação ao Estado.

No Uruguai, durante o período analisado, só havia uma central sindical: o PIT-CNT. Essa central atuava dentro de uma organização sindical totalmente autônoma, em que o Estado exercia apenas o papel de fiscalização do trabalho.

O que poderia representar para os movimentos sindicais dos demais países um sinal de fraqueza do sindicalismo uruguaio, tornou-se elemento de admiração, porque as conquistas obtidas sob essa institucionalização “frouxa” em alguns temas eram muito mais amplas se comparadas a os outros países que fazem parte do Mercosul. Um exemplo disso é que no Uruguai o índice de ratificação dos convênios da OIT (Organização Internacional do Trabalho) é muito mais alto em relação aos demais países do Cone Sul.

Pode-se considerar que o processo de redemocratização teve um impacto positivo sobre o movimento sindical uruguaio ao servir de motor para o seu fortalecimento como ator social e político. O sindicalismo representou, durante a ditadura, uma resistência da democracia ao autoritarismo, e esta luta desgastou seu poder durante esse período. Com a democratização, o sindicalismo uruguaio pretendia recuperar seu papel político. Entretanto, se no início o cenário apre-

sentava-se favorável às suas intenções, a partir de 1989 o movimento sindical percebeu uma forte guinada da política governamental no sentido do neoliberalismo, e com ele o surgimento de um novo fator de debilitamento para o movimento sindical.

Essa mudança repercutiu negativamente sobre a atuação sindical, que viu a situação se agravar com a entrada do Uruguai no Mercosul, em 1991. A sua posição ante a integração acompanhou a das demais centrais sindicais: o PIT-CNT considerava o processo de integração um instrumento capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e incrementar a qualidade de vida da população. Porém, exprimia sua opinião sobre o modo como estava sendo realizado, afirmando que a realidade da integração estimulava apenas os aspectos comerciais, o que não tinha reflexos positivos sobre os trabalhadores, tampouco garantia um impulso ao crescimento econômico e à melhora na qualidade de vida da população.

Além disso, os sindicatos uruguaios temiam a possibilidade de forte concorrência da Argentina e do Brasil, uma vez que a primeira disputava com o Uruguai o mercado internacional de produtos primários como carne, trigo etc., enquanto o último era um concorrente incomparavelmente mais forte nos produtos industrializados. Essa concorrência poderia representar um aumento no nível de desemprego, e como o Uruguai também sofria os efeitos negativos da crise que atingiu os países da América Latina na década de 1980, os temores nesse sentido encontravam eco na sociedade como um todo e permitiam uma mobilização mais ampla.

No caso do Uruguai, a dimensão relativamente menor do país e seu elevado grau de intercâmbio com seus *partners* regionais o tornaram mais vulnerável dentro do processo de integração. Consequentemente, o risco potencial de custos distributivos desfavoráveis estimularia a mobilização e a participação no debate sobre o Mercosul.

Esse fenômeno pôde ser constatado nas eleições presidenciais de 1994, quando o tema Mercosul foi um dos pontos centrais da campanha eleitoral de todos os candidatos. Isso implica uma divulgação constante de informações sobre o tema e seu conhecimento por parte da população.

Algo análogo não se viu no Brasil, onde a campanha eleitoral esteve centrada na questão da estabilização, e onde o Mercosul apareceu muito marginalmente. Na Argentina a situação não foi muito diferente, apesar de o Mercosul ter recebido maior ênfase. Esse fato pode ser explicado pelo impacto que a integração causa nos três países: para o Brasil, o maior problema era a estabilização econômica, considerando que os efeitos do Mercosul são reduzidos e localizados; para o conjunto da população, a integração é benéfica porque o país é o que tem melhores condições de competitividade.

Para a Argentina, que sofreu forte desindustrialização durante o período militar e enfrenta uma situação delicada devido ao seu plano de estabilização econômica (que tem se mostrado recessivo), a concorrência brasileira significaria um possível impacto negativo, já que, até o momento, graças a algumas medidas governamentais protecionistas, essa concorrência entre os dois países ainda não está plenamente constituída.

No caso do Uruguai, esses impactos negativos da economia brasileira sobre a nacional são maiores ainda, principalmente no setor industrial. O temor criado pelas possíveis consequências da integração facilitou a ampliação do debate na sociedade uruguaia e com isso estimulou a participação de vários atores sociais, que muitas vezes se utilizaram do PIT-CNT como representante dentro das negociações do Mercosul.

Outro elemento a ser destacado nesta análise sobre a participação sindical no interior da política nacional foi a ausência dos sindicatos na tomada de decisão governamental sobre o tema da integração regional e a dificuldade de se obter informações precisas sobre o assunto no início do processo.

Visando alterar essa situação, e por considerar que a integração não poderia ser tratada como uma finalidade em si mesma, o PIT-CNT logo reivindicou a participação social dentro do Mercosul como forma de implementar seu caráter social, ou seja, de modo a impulsionar o desenvolvimento de seus aspectos sociais (Instituto Cuesta Duarte, 1991a).

A estratégia de pressão do sindicalismo uruguaio é muito diferente da utilizada pelos outros países do Mercosul por dois motivos: 1. a estrutura institucional do governo uruguaio permite uma participação relativamente ampla do setor sindical dentro das discussões de temas internos; 2. a concentração populacional na cidade de Montevidéu, onde está a sede do governo, permite ao PIT-CNT dar maior visibilidade às suas mobilizações e ações de protesto.

Como apontou Álvaro Padrón, a atuação do PIT-CNT era facilitada por sua proximidade física ao governo, diferentemente do que acontece no Brasil, onde, para fazer uma mobilização direta sobre o governo, o movimento sindical precisa de ampla infraestrutura para se deslocar, e os resultados geralmente não são bons porque, segundo sua visão, a capital brasileira é “vazia”. No Uruguai, a mobilização e a pressão estão facilitadas pela proximidade “que nos permite mobilizar rapidamente. Se algo nos incomoda, fazemos uma mobilização fácil e rapidamente, indo (inclusive a pé) para a frente do Congresso Nacional fazer nossa manifestação” (Padrón, 1995).

Dessa forma, o PIT-CNT voltou sua estratégia de atuação no Mercosul para a mesma lógica da ação interna, passando a pressionar internamente o governo, com o intuito de incorporar na sua política externa elementos que atendessem aos interesses e às reivindicações sindicais mais imediatas. O modo encontrado para tal foi a ampla difusão e discussão do tema dentro da sociedade uruguaia. O Uruguai é o país onde mais se desenvolveu o debate social em torno da integração econômica.

Além disso, é o único país onde se criou uma estrutura institucional para a discussão tripartite (governo, sindicatos e empresários) sobre o Mercosul e as propostas políticas em relação a ele. Este fórum de discussão foi chamado de Comisec (Comisión Sectorial para el Mercosur).

A Comisec foi criada logo depois do Mercosul, resultante da pressão sindical citada, com o propósito de criar, no âmbito nacional, um espaço de conciliação entre as posturas dos setores econômicos e sociais uruguaio, para discutirem problemas e propostas referentes à integração regional.

Essa organização institucional nacional é uma tentativa do governo uruguaio de conciliar os interesses dos grupos relevantes a fim de obter apoio para sua opção política participar da integração, ao mesmo tempo que atende às suas reivindicações e, com isso, garante um posicionamento positivo deles em relação ao Mercosul, mesmo que os riscos dessa estratégia política sejam altos.

Observando este quadro, sob a perspectiva do intergovernamentalismo, dos quatro países que fazem parte do Mercosul o Uruguai é aquele que melhor conseguiu adequar os interesses dos diferentes grupos e criar uma preferência nacional com base social mais ampla. Apesar das dificuldades e dos riscos, o Mercosul recebeu forte apoio do conjunto da sociedade uruguaia por ser considerado a melhor opção para a promoção do desenvolvimento econômico do país.



### 3

## A PARTICIPAÇÃO DAS CENTRAIS SINDICAIS NO SUBGRUPO DE TRABALHO 11

A participação das centrais sindicais no SGT-11 esteve dividida em duas posições básicas: a nacional, mais voltada para os interesses internos dessas instituições e dentro da lógica trabalhada por Rogowski; e a internacional, que enfatizou a lógica da cooperação e da integração regional como instrumentos para a promoção do bem-estar da sociedade na região.

Dentro dessa dupla postura, a atuação das centrais sindicais também se deu em dois planos: como centrais sindicais nacionais, que atuam no âmbito de seus respectivos Estados e realizam alianças nesta esfera; e como membros da CCSCS, em que a cooperação pressupõe interesses comuns e conciliáveis.

A primeira dimensão dessa atuação corresponde às atividades rotineiras que são desenvolvidas pelas centrais dentro das fronteiras nacionais. Ela foi vista no capítulo anterior, quando tratei da situação das centrais no plano nacional. A segunda dimensão, de integrantes da CCSCS, inaugurou um novo âmbito e uma nova lógica de participação que deveria se harmonizar, no entanto, com sua atuação na esfera nacional.

Tal participação, que chamarei de regional, surgiu antes da criação do Mercosul, iniciando-se com a formação da CCSCS, que foi criada em 1986 por iniciativa da Orit (Organização Regional Interamericana de Trabalhadores)/CIOSL (Confederação Internacio-

nal de Organizações Sindicais Livres). Seu contexto de criação foi, portanto, o da redemocratização da América Latina e da crise da dívida que vinha atormentando a região desde 1982. Participaram de sua fundação a COB boliviana, o MIT paraguaio, que mais tarde mudou seu nome para CUT, a CNT e CDT chilenas, que posteriormente se fundiram na CUT chilena, a CGT argentina, o PIT-CNT uruguaio e a CUT e CGT brasileiras.<sup>1</sup>

Nos primeiros anos de atividade da CCSCS, suas preocupações centraram-se nos temas referentes à democratização e às políticas econômicas aplicadas pelos países do Cone Sul, e da América Latina em geral, com a intenção de controlar a inflação e promover o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Um dos principais motivos para a criação da CCSCS era a desconfiança que as centrais sindicais tinham em relação às políticas que estavam sendo adotadas por seus governos e aos impactos que estas teriam sobre o mercado de trabalho. Até então, as medidas eram tomadas individualmente por cada país, e variavam quanto aos seus conteúdos. Isso limitava a atuação conjunta no interior da CCSCS uma vez que estimulava a diversidade de interesses internos e nacionais de cada central.

Assim, somente com a intensificação do processo de integração regional, cujo marco foi a assinatura do Tratado de Assunção, houve uma consolidação da CCSCS (Castro, 1994). Criou-se, porém, uma situação delicada, pois nem todos os países que tinham centrais sindicais representadas na CCSCS estavam envolvidos com o projeto do Mercosul.

Por esse motivo, foi formada, em maio de 1992, a Comissão Mercosul da CCSCS, que ficou encarregada de tratar especificamente dos problemas do bloco regional, e da qual não participavam a COB e a CUT chilena.

A CCSCS, bem como grande parte das centrais que a compunham, intuiu que o Mercosul e os processos mais amplos que ele refletia, como a formação de blocos regionais, a globalização da

---

1 A Força Sindical brasileira aderiu depois à CCSCS.

economia etc., implicavam desafios inusitados para o movimento sindical. Inaugurava-se uma nova fase da atuação sindical, que não corresponderia à atuação tradicional dos movimentos sindicais. Essa realidade requeria nova forma de organização e uma retórica que fundamentasse as ações sindicais.

Parece razoável aceitar que a saída encontrada pelo sindicalismo do Cone Sul para o desafio da integração regional foi reforçar a CCSCS como instituição sindical supranacional e, simultaneamente, adotar um discurso e uma retórica de defesa de um projeto “bolivariano” de integração.

Para melhor entender a articulação sindical em nível regional e a tradução disto na sua atuação dentro do SGT-11 optei por dividir este capítulo em duas partes: na primeira, tratarei especificamente da formação da CCSCS e de como as centrais se articularam no seu interior; na segunda parte, analisarei como esse arranjo se deu nas negociações do SGT-11.

## **A CCSCS e o seu projeto bolivariano**

A CCSCS foi criada em 1986 com o fim de promover respostas sindicais à crise econômica pela qual passavam Bolívia, Paraguai, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil. O aspecto mais importante de sua criação, contudo, foi a representação de um passo importante do movimento sindical da região, no sentido de uma atuação conjunta e cooperativa.

Desde seu início, a CCSCS foi marcada por um discurso – a que chamarei bolivariano – de defesa da integração regional como forma de superar o atraso e promover o desenvolvimento da região. Porém, na prática, sua agenda era muito mais limitada e estava baseada na troca de informações e experiências, na elaboração de plataformas reivindicativas que atendessem aos interesses individuais das centrais e àqueles que eram vistos como comuns, e na formulação de respostas aos desafios apresentados pelo cenário internacional que estava se articulando naquele momento (Padrón e Rodriguez, 1992).

Considerando as diferenças (históricas, ideológicas e de interesses) existentes entre as centrais sindicais, entende-se por que a CCSCS acabou se tornando palco de uma discussão de intenções e projetos considerados vagos, por serem ambiciosos demais e pouco factíveis, como a proposta de “integração bolivariana”.

Essa proposta representava um projeto de integração regional alternativo ao acordado no Tratado de Assunção. A viabilidade dessa proposta, portanto, era quase inexistente por conta de suas pretensões. No entanto, ela era suficientemente ampla para permitir que os diferentes interesses das centrais sindicais pertencentes à CCSCS se sentissem contemplados e representava um ponto em que todas concordavam: a integração regional tal como estava sendo realizada pelos governos favorecia os interesses econômicos em detrimento das questões sociais. Assim, constituía uma obrigação para o movimento sindical propor uma alternativa de integração em que a finalidade última fosse o bem-estar da população da região.

Como foi afirmado no 40º Congresso da CUT (Concut), em 1991, o ideal para a região seria um “sindicalismo sem fronteiras”, o que parece ser um indício de que o movimento sindical reconhecia a necessidade de se adaptar a um novo ambiente, no qual as ações individuais dariam lugar a uma coalizão transnacional.

O intergovernamentalismo liberal considera que o aumento das relações transnacionais acaba aproximando os grupos nacionais com interesses semelhantes, e os leva a formar coalizões também no âmbito transnacional, o que acaba estimulando a cooperação regional. No caso das centrais sindicais, considero que a integração regional foi um estímulo para que se aproximassem e tentassem atuar de forma conjunta a fim de atingir seus interesses. Além disso, esta articulação em nível transnacional legitimou e estimulou o processo de integração, porque demandava novas medidas e maior participação.

Apesar das diferenças de contextos nacionais, os diagnósticos a respeito da integração feitos por cada uma das centrais sindicais dos quatro países do Mercosul foram muito semelhantes entre si no nível do discurso. Todas concordavam que a integração regional poderia ser um elemento positivo na promoção do desenvolvimento

econômico e social da região. No entanto, estavam unidas na crítica contra a forma como essa integração estaria sendo feita, pois consideravam que o Mercosul estava inteiramente voltado para as questões econômicas, em detrimento das sociais.

Na sua análise, as centrais fizeram uma divisão na história da integração, distinguindo dois momentos principais: o primeiro, que se iniciou com a assinatura do Pice, em 1986, pelos então presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raul Alfonsín, respectivamente; e o segundo, que teve como marco inicial o estabelecimento do Tratado de Assunção, em 1991, e criou efetivamente o Mercosul, contou com a participação, além dos então presidentes do Brasil e da Argentina, Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem, dos presidentes do Uruguai e Paraguai, Luis Alberto Lacalle Herrera e Andrés Rodríguez.

Essa caracterização pode ser encontrada de forma clara, por exemplo, em documento preparado pelo Grupo de Trabalho Mercosul da CUT (CUT, 1992). Segundo sua análise, prevaleceram durante o primeiro período da integração do Cone Sul tanto as motivações políticas, que procuravam garantir maior legitimação para a redemocratização em andamento no Brasil e na Argentina, como as econômicas, que buscavam criar algum tipo de complementação entre as economias dos dois países.

A avaliação do segundo momento da integração do Cone Sul foi francamente negativa. Ela coincide, de forma geral, com o que a CCSCS pensa do Mercosul, o que é revelado no documento originado de sua Conferência Regional de Integração Latino-Americana de 1991. Ambas as organizações identificam uma sobreposição entre os processos de integração e de abertura econômica.

Esta abertura econômica seria reflexo de um modelo neoliberal, alternativo ao desenvolvimentismo nacional, que dava sinais de esgotamento, e à estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações. De acordo com a carta das centrais sindicais enviada aos presidentes dos países do Mercosul em dezembro de 1992, a adoção dessa estratégia econômica teria levado a uma verdadeira “guerra comercial”, na qual cada governo adotava medidas para

melhorar sua posição competitiva, o que estaria em contradição com o espírito do Mercosul, que previa a formação do mercado comum mediante a coordenação e a liberalização (CCSCS, 1992).

Se num primeiro momento parece existir essa contradição, que significaria uma irracionalidade na ação desses Estados, a realidade mostrou-se bem diferente. Graças à adoção de uma mesma linha estratégica em todos os países da região, foi possível criar um contexto mais favorável à integração. Como afirma a teoria intergovernamentalista liberal, os interesses comuns seriam estimulantes para a integração, e não o contrário. A definição de preferências nacionais semelhantes fortaleceria as opções políticas adotadas, diminuindo a necessidade de ampliar as bases de apoio nacionais.

As centrais não perceberam que a “lógica comercial” do Mercosul, apesar de aparentemente contraditória, fortalecia de tal forma a coalizão vencedora (da qual faziam parte os governos) que colocava em segundo plano a participação de atores sociopolíticos que pudessem questioná-la, favorecendo a “prevalência dos interesses empresariais e governamentais” (CCSCS, 1991), criando, com isso, um “déficit democrático”, como está proclamado na carta de Jair Meneguelli, então presidente da CUT, ao ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim (Meneguelli, 1994).

O momento de formação do Mercosul pode ser tratado como um momento de definição de coalizões nacionais e transnacionais: a) as nacionais estavam divididas em dois grandes grupos: o dos defensores da liberalização e abertura econômica, que teria o governo como porta-voz, e o dos defensores de um maior protecionismo e de políticas mais voltadas para as questões sociais, cujos porta-vozes seriam as centrais sindicais; b) as transnacionais reagrupariam essas mesmas coalizões nacionais no nível do Mercosul.

Como no âmbito interno venceram as coalizões do governo, no tocante ao Mercosul a situação não foi diferente. Entretanto, a coalizão perdedora teria de ter algum estímulo para aceitar a continuação desse jogo político, o que significa que esta não era uma situação de soma zero, na qual quem perde perde tudo.

Para os governos era interessante incluir as centrais em sua negociação interestatal porque isso legitimava o processo de integração ante a opinião internacional e garantia-lhes um mínimo de interlocução com a oposição. As centrais sindicais, por seu lado, não haviam obtido sucesso com suas estratégias nacionais, e consideraram positiva a possibilidade de ampliar sua esfera de participação, mesmo que em nível regional.

Essa reorganização sindical supranacional resultou em uma ação positiva haja vista que as centrais conseguiram, de fato, articular seus interesses e formular algumas propostas, definindo uma linha de ação. O melhor exemplo dessa definição de interesses, além da defesa conjunta de um discurso integracionista nos moldes bolivarianos, foi a formulação da Carta de Direitos Fundamentais proposta pela CCSCS, que chegou a ser considerada um esboço inicial do que futuramente seriam os direitos coletivos dos trabalhadores do Mercosul.

A proposta de criação de uma carta social foi do PIT-CNT, que, em documento elaborado em 1991 propôs, como um elemento da estratégia sindical diante da integração, a

elaboração de uma carta social com os direitos de todos os trabalhadores dos quatro países que, por um lado, contemple as situações mais benéficas e, por outro, as melhores, na medida [em] que aspiramos a um modelo de desenvolvimento que melhore as condições de vida dos trabalhadores. (PIT-CNT, 1991)

Essa proposta foi incorporada à estratégia das centrais do Cone Sul, e a ideia básica por trás dela seria a de garantir condições iguais de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul. De acordo com os objetivos estabelecidos pela estratégia sindical, a Carta foi apresentada como “um instrumento de construção de um espaço social” (CCSCS, 1993) para o bloco regional, servindo como referência para sua elaboração o “conjunto de convênios e recomendações da OIT que garantem os direitos fundamentais dos trabalhadores” (idem, *ibidem*).

As discussões em torno da Carta serão analisadas na segunda parte deste capítulo. Nesta parte destaco a sua importância como proposta do movimento sindical. Em primeiro lugar, a Carta foi importante porque era uma tentativa de pôr em prática o discurso sindical; em segundo lugar, era um elemento que induzia as centrais a negociarem entre si seus interesses individuais.

Outro ponto que deve ser destacado, no que se refere à Carta, é que ela já tentava incorporar a nova lógica de ação sindical, aceitando a ideia de um sindicalismo que ultrapassa as fronteiras nacionais. Na Seção IV, que trata dos direitos coletivos, o Artigo 40 estabelece que “os sindicatos e demais organizações sindicais podem ser nacionais ou internacionais” (idem, *ibidem*).

Esse “sindicalismo sem fronteiras” poderia, contudo, criar uma situação delicada, já que os números absolutos de sindicalizados em cada país varia consideravelmente, o que também acabaria se refletindo na influência de cada classe trabalhadora nacional sobre a ação sindical. Portanto, o “sindicalismo sem fronteiras” seria provavelmente muito menos interessante, por exemplo, para os trabalhadores do Paraguai do que para os brasileiros. Certamente esse aspecto é de maior importância quando se analisa a possibilidade de coalizões de classe supranacionais.

Outro problema desse “sindicalismo sem fronteiras” é o fato de que, muitas vezes, os interesses de uma central são incompatíveis com os das demais. Essa questão é delicada porque as ações governamentais ou empresariais que provocam perdas de um lado, mas geram ganhos do outro não podem ser consideradas negativas pois nada alteram no nível regional. Contudo, era difícil para um movimento sindical nacional aceitar essas perdas (Bianchi, 1995).

O “sindicalismo sem fronteiras” eficaz, segundo a visão de Genaro (1995), seria aquele em que as posições e reivindicações dos sindicatos de um país fossem apoiadas e partilhadas pelos sindicatos do mesmo setor em outros países. O exemplo poderia ser a promoção de uma greve conjunta nos diferentes países como protesto por alguma medida tomada pelas empresas que afetasse o conjunto dos trabalhadores da região. No entanto, esta ideia de mobilização sindical conjunta esbarra na dificuldade de organizar e mobilizar uma

greve dessa amplitude, sobretudo porque normalmente os efeitos e interesses são diferentes em cada país.

O movimento sindical também teve de fazer face a sérias dificuldades, tanto no âmbito da CCSCS como das diferentes centrais que a compunham, para atuar no Mercosul, uma das quais diz respeito à pouca “materialidade” da Coordenadoria. Ou seja, essa organização existia apenas como um organismo que realizava reuniões e elaborava documentos, sem mecanismos que pudessem garantir a continuidade de seus trabalhos. Assim, se em uma reunião uma decisão fosse tomada, não existia qualquer garantia de que ela seria realizada depois (Tesch, 1996).

No entanto, essa falta de regras não impediu a cooperação entre as centrais sindicais porque as decisões tomadas no interior da CCSCS eram tão genéricas e amplas que acabavam por contemplar, de alguma forma, os interesses de todas elas. Talvez o problema da pouca materialidade tenha revelado reflexos mais negativos sobre a ação das próprias centrais, que ficavam mais “frouxas” dentro desta estrutura pouco rígida, pois quanto mais regras existem para regulamentar a participação dos atores, mais certezas eles têm em relação ao comportamento dos demais e mais confiança possuem para cooperar.

Outro elemento que influencia a capacidade ou potencialidade de cooperação é o grau de interesse dos atores envolvidos. Para as centrais sindicais da região, provavelmente o fator que mais contribuiu para suas participações no Mercosul foi uma constatação pragmática; elas acabaram concluindo que o processo de integração regional seria irreversível naquele momento. Portanto, racionalmente, a fim de evitar perdas e conquistar alguns benefícios, avaliaram que não podiam reduzir sua atuação a simplesmente denunciar o Mercosul, mas, ao contrário, deviam participar dele. Como afirmou uma assessora da Força Sindical, “a opção era entre criticar de fora ou criticar de dentro” (Monteiro, 1996).

Dessa maneira, a motivação para a participação resultou mais da constatação de uma realidade dada do que de um interesse real por parte das centrais. E essa falta de interesse não ocorreu somente nas centrais sindicais. O Mercosul, em geral, foi marcado pelo pouco in-

teresse e pelo desconhecimento por parte da sociedade. De todos os países, o Uruguai é provavelmente aquele em que o interesse pelo Mercosul foi e é o maior; o que era de se esperar, já que, provavelmente, é o país onde mais fortemente se fizeram sentir os efeitos do bloco regional.

Na Argentina, o interesse pelo Mercosul também foi relativamente grande, mesmo que em grau menor do que o uruguaio, o que em grande parte reflete os importantes impactos que a integração teve sobre esse país. O Brasil, dos quatro países envolvidos com o Mercosul, é, em compensação, aquele em que o interesse pelo bloco parece ser menor, o que, por sua vez, reflete o menor grau de importância que a integração regional tem exercido sobre o conjunto da vida no país. Até o momento, seus efeitos se concentraram em certas regiões, sobretudo o Sul e o Sudeste, e em alguns setores.

Tal situação confirma algumas hipóteses discutidas por correntes teóricas ligadas ao tema da integração regional. Segundo elas, a participação ativa de atores políticos, econômicos, sociais e institucionais é parcialmente proporcional às vantagens advindas do processo de integração. Ou seja, o grau de participação e cooperação está intimamente ligado ao grau de interesse e aos benefícios que poderiam ser obtidos com a integração. Além disso, os custos dessa participação não poderiam ser tão altos a ponto de desestimulá-la.

Como regra geral, ainda que devam ser consideradas outras variáveis – como a sua relação com o Estado, sua força organizada, as atitudes ideológicas etc. –, deve-se supor que um país de menores dimensões econômicas será mais afetado (favorável ou desfavoravelmente) pela integração regional do que os seus parceiros de maior dimensão. Hoje em dia a extensão territorial pesa pouco na determinação da “grandiosidade” de um país.

O grau de interesse pelo Mercosul demonstrado pela sociedade teve reflexos bastante óbvios na participação e atuação do movimento sindical, caracterizando-se como uma das muitas variáveis a explicá-las. Quanto maior o interesse pelo Mercosul, melhores as condições para que o movimento sindical agisse dentro dele. Supondo, em princípio, que o nível de interesse pelo Mercosul teve re-

flexos sobre a capacidade de o movimento sindical estabelecer uma estratégia de ação em relação ao tema da integração regional, concluiu que o PIT-CNT e a CGT argentina estariam em situação melhor que a das centrais sindicais brasileiras.

Em certos casos, como o brasileiro, a situação do movimento era particularmente frágil por causa do pouco peso que o tema Mercosul tinha na opinião pública. A afirmação de Castro, uma assessora da CUT, parece estar correta quando diz que “se nos retirássemos do Mercosul, como queriam setores de extrema esquerda do movimento sindical, pouca gente ia notar” (1996). Sua explicação para isso é que o movimento sindical foi ineficiente em sua capacidade de gerar interesse e mobilização na sociedade nacional como forma de obter um respaldo social mais amplo para suas reivindicações e propostas.

No relatório apresentado pela Comissão Sindical Mercosul da CCSCS há a constatação de que houve uma

debilidade da ação política e sindical, motivada pela pressão dos problemas nacionais sobre a ação dos sindicatos e as dificuldades em difundir aos trabalhadores informações não só sobre o Mercosul, mas também sobre as próprias atividades e propostas sindicais. (CSM/CCSCS, 1995)

Ainda, segundo o relatório, isso ocorreu pela

falta de discussão e articulação com outros setores sociais e organizações da sociedade civil. O movimento sindical ficou isolado, defendendo inclusive propostas de interesse de outros setores, como por exemplo a Carta de Direitos Sociais, sem que esses conhecessem essas propostas. A mesma questão coloca-se em relação aos Parlamentos e partidos políticos. (CSM/CCSCS, 1995)

De qualquer forma, tendo decidido participar do Mercosul, as centrais sindicais foram obrigadas a elaborar uma estratégia para intervir no processo de integração e tentar influenciar seu curso. Tal estratégia só foi possível porque se considerou que, apesar de a condução do Mercosul refletir a atual hegemonia da doutrina neoliberal

na América Latina, não existia ainda uma definição clara de qual seria o curso futuro do bloco regional.

O objetivo proclamado no Tratado de Assunção, de “acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social”, garantia certa legitimidade para a reivindicação sindical de democratizar a integração, procurando-se acrescentar a ela um espaço ou dimensão social.

Por isso, as centrais sindicais propuseram um novo tipo de integração que, segundo elas, serviria como instrumento para aumentar

a capacidade de resposta autônoma às necessidades da região, através do estabelecimento de relações mais justas e equitativas; promover a elevação das condições de vida de nossos povos, fortalecendo a democracia e nos permitindo avançar em nossa autodeterminação; fortalecer o poder de negociação dos países membros com os credores internacionais; contribuir para uma integração das culturas e o desenvolvimento de uma consciência comunitária. (CCSCS, 1994)

Para atingir esses objetivos, a CCSCS também propunha a “implementação de políticas nacionais que proporcionem a definição de políticas de promoção produtiva e social, as que requerem uma intervenção destacada e permanente dos Estados” (idem, *ibidem*).

As análises feitas pelas centrais sindicais sobre o processo de integração ressaltaram a existência de “fortes contradições”, as quais possibilitariam ao movimento sindical “intervir nesse cenário disputando com o governo e setores empresariais o desenho do processo de integração” (CUT, 1992). É nesse sentido que deve ser entendida a proposta de uma “integração bolivariana”.

No Brasil, tais contradições se dariam sobretudo entre os setores econômicos que têm sua produção voltada para o mercado interno e os grupos vinculados diretamente ao mercado internacional. Os primeiros estariam representados basicamente pelos setores agroindustriais, de bens de capital e eletroeletrônicos, e as empresas transnacionais seriam os principais integrantes do segundo grupo.

Enquanto os setores que produzem para o mercado interno tenderiam a ser contrários a uma abertura econômica irrestrita e à cons-

tituição de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) hemisférica ou com a União Europeia, o segundo grupo seria, de maneira geral, favorável a ambas. Esses dois grupos acabaram se confrontando durante o processo de formação da preferência nacional, do qual saiu vitorioso o segundo.

A CUT não chegou a explicitar quais seriam as forças sociais com as quais estabeleceria aliança contra o modelo de integração prevalente no Mercosul, mas pela caracterização que fez dos efeitos da integração sobre os diferentes setores econômico-sociais brasileiros, é possível imaginar que seus aliados preferenciais seriam basicamente as forças negativamente afetadas pela abertura econômica. Mesmo que não se tenha estabelecido uma coalizão formal, a atuação individual desses grupos provocou algum impacto sobre a ação governamental.

Tendo isso em mente, a CUT defendeu, em uma de suas propostas de atividade (na reunião de 18 de agosto de 1994), que fosse dada certa atenção a setores específicos como forma de “criar alguns fatos políticos e aumentar o poder de negociação”. Para tal, propunha “concentrar esforços e apoiar [a] ação em três setores sindicais imediatamente – construção civil, automobilístico e lácteo –, visando à negociação de acordos e ao desenvolvimento de ações sindicais conjuntas” (CUT, 1994).

Dessa forma, como a maior parte das centrais ativas na CCSCS, a CUT defendeu o estabelecimento formal de uma coalizão nacionalista, a fim de maximizar a atuação dos setores que se sentiam negativamente afetados e que atuavam isoladamente. Do ponto de vista brasileiro, provavelmente essa coalizão de caráter nacionalista e mais protecionista consideraria positiva a expansão de nosso mercado como resultado do Mercosul, mas tenderia a resistir a medidas no sentido de estabelecer uma Zona de Livre Comércio com o Nafta ou a UE.

Além dessa “coalizão nacional”, que não chegou a se constituir formalmente, a CUT pensava em atuar “internacionalmente”, com as outras centrais sindicais dos países do Mercosul, como efetivamente ocorreu por meio da CCSCS. Essas coalizões eram mais informais do que propriamente um arranjo estruturado. Poderiam ser vistas como identificação de interesses de diferentes grupos que se

articularam em torno de determinados temas e que acabaram tendo ação conjunta graças às suas afinidades.

As articulações nacionais das centrais sindicais variaram. Nos casos brasileiro e paraguaio, as afinidades de interesse não foram suficientes para consolidar uma coalizão formal que atuasse de forma articulada a fim de atingir seus objetivos, ou pelo menos minimizar os efeitos negativos. No Uruguai, o PIT-CNT, apesar de ser contrário à corrente vencedora na formação da preferência nacional da qual fazia parte seu governo, conseguiu se articular de tal modo que a coalizão vencedora discutia com ele as questões de seu interesse, dentro do âmbito do Comisec. A CGT argentina acabou participando da coalizão vencedora. Contudo, isso não garantiu o atendimento às suas demandas.

Para as centrais sindicais, a única coalizão de sucesso foi a que se deu transnacionalmente, na figura da CCSCS. Pode-se criticar essa instituição pela falta de especificidade de suas decisões, entretanto não se deve esquecer de que esta foi uma de suas virtudes considerando que permitiu a conciliação de interesses variados e a contemplação das demandas do conjunto de seus membros.

A falta de “conflito” entre as centrais durante o período de transição da integração teve dois efeitos positivos fundamentais:

1. Permitiu uma experiência positiva de negociação e cooperação entre atores tradicionalmente acostumados a agirem individualmente na defesa de seus interesses, no plano regional. Isso possibilitou e garantiu uma vontade política de dar continuidade a esse tipo de cooperação sindical.

2. Propiciou um contexto minimamente harmonioso para as negociações e para a definição de estratégias políticas a serem seguidas. Mesmo não havendo mecanismos de controle, de forma geral as decisões tomadas na CCSCS foram seguidas e defendidas por seus membros.

De qualquer maneira, a estratégia sindical em relação ao Mercosul acabou se dividindo em duas linhas: uma mais ampla, que visava disputar a hegemonia da integração com “governo e empresários”, e outra especificamente mais trabalhista. É bastante natural, contudo,

que essas estratégias se confundam ao longo das negociações e na definição dos interesses.

Assim, muitas vezes, mesmo quando a atuação sindical se referia a efeitos do Mercosul sobre categorias particulares, não se perdia a oportunidade de vinculá-la ao que a CCSCS e seus membros viam como os objetivos pelos quais deveria se pautar a integração. O inverso também ocorria, ou seja, mesmo quando o movimento sindical apresentava seu projeto alternativo de Mercosul não deixava de levar em conta problemas mais específicos que afetavam sua clientela, os trabalhadores.

Na carta das centrais sindicais aos presidentes do Mercosul, estava evidenciado o projeto alternativo em torno do qual o movimento sindical procurava conquistar a hegemonia no processo de integração. As centrais sindicais apresentaram sua proposta como sendo a “integração que necessitamos”, que se deveria aspirar à constituição de uma “área econômica, social e cultural dos países do Cone Sul, e no futuro da América Latina, como instrumento que aumente a capacidade de respostas autônomas às necessidades da região” (CCSCS, 1992). De forma geral, esse projeto correspondia à secular aspiração, presente na América Latina desde pelo menos Simón Bolívar, de buscar a unidade do subcontinente.

Segundo a CCSCS, a integração deveria se dar de forma democrática, procurando alcançar uma integração de culturas e o “desenvolvimento de uma consciência comunitária” (CCSCS, 1992) na região. A CUT elaborou, de maneira ainda mais sucinta, qual deveria ser a orientação a pautar a atuação da central no processo de integração, insistindo

para que a decisão das políticas públicas e econômicas, tanto nacionais quanto regionais, e sua relação com a economia internacional sejam controladas pela sociedade através do Estado e não pelo mercado, isto é, apenas o capital. (CUT, 1992)

O projeto alternativo e “bolivariano” proposto pelas centrais sindicais era como uma justificativa ideológica importante para a atua-

ção dos sindicatos no bloco regional. Ou seja, como já foi notado, as centrais sindicais tinham consciência de que o Mercosul poderia ser irreversível e ter profundos impactos sobre os países envolvidos, o que fez com que concluíssem que não poderiam ficar fora dele.

Porém, o movimento sindical também sabia que o Mercosul estava inserido num contexto amplamente desfavorável, no qual a abertura econômica se sobrepunha à integração regional e se confundia com ela, e em que se procurava aumentar a competitividade em relação a outros países por meio, entre outras medidas, de cortes de custos trabalhistas. Portanto, a postura do movimento sindical em relação ao Mercosul, mesmo que propositiva e não simplesmente reativa, tendia também a ser defensiva, oferecendo argumentos contra o curso da integração naquele momento.

O projeto “bolivariano” pode, conseqüentemente, ser considerado um incentivo simbólico que ajudou o movimento sindical, apesar de todas as suas ressalvas, a participar da integração do Cone Sul. Esse projeto tinha duas dimensões: além de fornecer um modelo alternativo para se disputar a hegemonia da integração, era uma justificativa ideológica para a participação no Mercosul. Assim, amparada na segunda dimensão desse projeto, a atuação sindical foi, ao longo dos trabalhos do SGT-11, perdendo muito de seu papel de fornecedora de argumentos para disputar “com empresários e governo” a configuração do bloco regional.

Não que a inspiração de disputa de hegemonia desaparecesse totalmente. Uma consulta aos documentos das centrais e da CCSCS comprova a constante retórica da defesa de uma “integração dos povos” e não meramente das empresas. Mas ela soará um pouco envelhecida, porquanto tal discurso perdeu espaço para preocupações mais pragmáticas, de defesa de interesses concretos.

É precisamente essa mudança de tom, tanto no discurso como na prática sindical do SGT-11, que explica o elogio unânime, por parte de funcionários governamentais, ao “amadurecimento do movimento sindical” (Paula, 1996; Ribeiro, 1996).

No caso da estratégia mais estritamente trabalhista, ela privilegiou a ratificação, pelos quatro países do bloco regional, de um

pacote de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a elaboração da Carta Social ou de Direitos Fundamentais do Mercosul. Ambas as medidas visariam estabelecer um “mínimo inderrogável a partir do qual se promova a equiparação na base das melhores condições e direitos sociais existentes” (CCSCS, 1991).<sup>2</sup>

Mas de acordo com as ideias presentes na primeira fase da integração do Cone Sul, quando as noções de complementação e harmonização de políticas estavam muito presentes no discurso e nas propostas governamentais, o Mercosul deveria se basear na busca da complementação econômica entre os países envolvidos, tendo como objetivo final a melhora na qualidade de vida de suas populações. Isso implicaria o estabelecimento de políticas industriais e agrícolas, em que a reconversão de certos setores produtivos seria necessária, além de uma política de desenvolvimento equitativo que visasse equilibrar os efeitos diferenciados do Mercosul nas distintas regiões dos países envolvidos.

A teoria intergovernamentalista concorda com esse tipo de atitude por considerar que a formação de uma preferência nacional acaba prejudicando alguns setores. Esses prejuízos se transformariam em oposições e entraves ao avanço do processo de cooperação entre Estados e dificultaria as negociações interestaduais.

Para minimizar essa oposição seria necessário criar compensações que pudessem reduzir os prejuízos a um patamar no qual a influência dos grupos descontentes não pudesse mais interferir no processo de negociação. Admite-se, portanto, que todo processo de cooperação deve visar a obtenção de benefícios e que, embora estes dificilmente possam ser distribuídos equitativamente e tampouco entre todos os participantes (sempre alguns receberão menos ou nada, e isso faz parte dos custos do processo), os custos nunca podem ser de tal ordem que inviabilizem o avanço da cooperação. Portanto,

---

2 Outros pontos importantes da estratégia trabalhista foram: o estabelecimento de fundos e mecanismos de apoio ao emprego, a qualificação profissional e a proteção aos desempregados.

os Estados deveriam formular saídas que amenizassem as perdas e neutralizassem a oposição.

No Mercosul, algumas medidas isoladas foram tomadas, mas seu alcance foi muito limitado e não representou um impacto positivo na amenização dos descontentamentos. A única medida que podemos considerar relevante foi a inclusão das centrais sindicais no debate e nas negociações mediante a criação do SGT-11 e a criação do Focem (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul).

Não é de se estranhar que o instrumento privilegiado pelo movimento sindical para levar adiante suas duas estratégias no Mercosul – de disputa de hegemonia e de apresentação de reivindicações trabalhistas – tenha sido o mesmo: o SGT-11, de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

As centrais sindicais enfrentaram também problemas específicos em cada país. Possivelmente, os obstáculos mais sérios e limitantes da atuação sindical no Mercosul foram de ordem cultural, tanto pelo fato de seus atores possuírem uma prática preocupada basicamente com as questões imediatas quanto por sua grande dependência em relação ao Estado.<sup>3</sup>

Os dirigentes e técnicos sindicais estavam acostumados com atividades mais tradicionais e voltadas para o âmbito nacional, tal como a realização de campanhas salariais a cada ano. Contudo, com a criação do Mercosul, tiveram de enfrentar uma situação em que muitos de seus efeitos só apareceriam a médio e longo prazo (Rossetto, 1996). Consequentemente, não era fácil perceber a relevância do Mercosul como um todo e, mais ainda, nas questões específicas relacionadas ao bloco regional.

No que se refere à suposição da dependência do movimento sindical em relação ao Estado, a análise específica de sua atuação tende a confirmar essa hipótese, sendo o PIT-CNT uma exceção nesse aspecto. No caso do Brasil e da Argentina, as centrais seguiram, na esfera nacional, a agenda de discussão do governo sobre o Mercosul,

---

3 No que se refere à dependência do Estado, o Uruguai é provavelmente a exceção entre os quatro países do Mercosul.

que não incorporava os temas relevantes segundo a visão sindical, fundamentada em seu projeto bolivariano.

Diferentemente do que acontecia no Uruguai, onde os sindicatos insistentemente levantavam a questão do Mercosul, as lideranças sindicais do Brasil e da Argentina estavam concentradas em temas estritamente nacionais e não estabeleciam relações com a questão da integração, a não ser de forma marginal e retórica.

A participação sindical no Mercosul em 1995 também corroborou essa tendência. Aliás, este é, provavelmente, o ano de realizações mais modestas desde o momento em que o movimento sindical passou a participar do processo de integração regional. A explicação para isso está no fato de os Estados não terem tomado a iniciativa, ao longo do ano, de convocar os sindicatos para participar das atividades do bloco regional que tiveram lugar naquele ano. A mobilização sindical não ocorria por si só; ela dependia do impulso inicial do Estado, no sentido de provocar algum tipo de reação. Esse distanciamento e a atitude flutuante das lideranças sindicais refletem a sua exclusão da negociação interna em torno da formação da preferência nacional. Por não participarem<sup>4</sup> efetivamente dessa coalizão, os interesses das centrais acabam sendo influenciados pelas decisões tomadas pelo governo.

Considerando os casos argentino e brasileiro, vê-se que:

a) O movimento sindical na Argentina no início do Mercosul era um dos pilares de sustentação do governo Menem, o que lhe garantiu acesso ao processo de tomada de decisão e capacidade de pressão relativamente forte. As decisões do governo nesse período contemplavam, de alguma forma, os interesses sindicais. À medida que o sindicalismo argentino foi perdendo importância dentro do grupo de apoio ao governo, os seus interesses também começaram a perder importância e a ser desconsiderados. A partir de então, o sindicalismo argentino se voltou gradativamente a uma postura de

---

4 Mesmo no caso da Argentina, a CGT, que participou efetivamente da coalizão com o governo, ao longo do tempo foi perdendo espaço e, se hoje permanece, certamente seus interesses são pouco relevantes dentro da formação da preferência nacional.

resistência mais forte e maior descontentamento em relação ao Mercosul, chegando, em alguns casos, a tomar atitudes violentas.<sup>5</sup>

b) No Brasil, considerando a CUT por ser a central mais representativa, o sindicalismo não fez parte da coalizão de apoio ao governo, tendendo a assumir uma atitude mais opositora às políticas econômicas aplicadas a partir de 1989, inclusive o Mercosul. Como sua participação no Mercosul não representou uma alteração significativa na direção da consecução de seus interesses e objetivos, a desconfiança em relação ao processo dificultou a negociação com o governo, que acabou tomando suas decisões a partir dos interesses dos grupos que lhe davam sustentação política, que eram, na maioria dos casos, os que estavam se beneficiando com a política econômica de cunho neoliberal.

Ainda mais graves foram os problemas que as centrais sindicais, em graus variados, tiveram que enfrentar no tocante à falta de recursos materiais e de pessoal qualificado para acompanhar os trabalhos do Mercosul. Isso porque as constantes reuniões, realizadas nas diferentes capitais do Mercosul, e a participação nas oito comissões do SGT-11, espaço privilegiado em que ocorreu a atuação sindical, exigiam gastos elevados e acompanhamento por parte de técnicos especializados.

Além do mais, as principais centrais – CUT brasileira, Força Sindical, PIT-CNT e CGT argentina – não restringiram sua participação no Mercosul ao SGT-11, tendo também acompanhado os SGTs 7 e 8, de Política Industrial e Tecnológica e de Política Agrícola. Assim, as exigências de custos e pessoal foram, nesses casos, muito ampliadas.

Esses esforços não se mostraram inúteis, pois muitas vezes os representantes sindicais, por serem apenas observadores das reuniões dos demais subgrupos, articulavam-se com os participantes oficiais dos mesmos subgrupos apresentando sugestões, posições

---

5 Trabalhadores argentinos, instigados por seu sindicato, atearam fogo num barracão onde dormiam brasileiros que haviam sido levados para a Argentina para trabalhar (Genaro, 1995).

e reivindicações sindicais e conquistando, deste modo, voz dentro das reuniões (Greco, 1995). Refletindo esse quadro de dificuldades, apenas a CUT brasileira e a CGT argentina acompanharam todas as comissões do SGT-11. Centrais menores, como a CGT brasileira, tiveram que privilegiar certas comissões, como a 1 (de Direitos Individuais), a 4 (de Formação Profissional), a 7 (de Setores Específicos) e a 8 (de Princípios).<sup>6</sup>

## O movimento sindical no SGT-11

Nesta parte do capítulo, referente às negociações e à atuação sindical no interior do SGT-11, apresento a articulação dos interesses nacionais no âmbito regional, e a transformação do discurso e das propostas sindicais em prática, observando o nível de fidelidade da segunda em relação à primeira. Para facilitar a análise desses dois aspectos, contextualizei os trabalhos do SGT-11 nos quais eles serão discutidos e verificados.

Desde o seu início, o SGT-11 foi marcado pela originalidade em relação aos demais subgrupos do Mercosul que foram criados pelo Tratado de Assunção (esse subgrupo foi estabelecido apenas em dezembro de 1991). O pedido para sua criação foi feito por meio de uma reivindicação apresentada pelos ministros do Trabalho dos países do Mercosul (inspirados na experiência europeia) na segunda reunião do GMC, realizada em Foz do Iguaçu, em que apontaram a ausência de um espaço institucional para a discussão dos temas sociais. O SGT-11 foi apresentado como uma forma de introduzir a dimensão social no Mercosul. Essa reivindicação foi logo incorporada pela Coordenadoria das Centrais Sindicais, como se pode constatar por meio da carta da CCSCS aos ministros do Trabalho do mesmo mês e ano.

---

6 No caso da CGT brasileira, o único subgrupo do qual participou, além do 11, foi o 9, de Política Energética, porque havia um sindicato do setor disposto a fornecer os recursos para tanto (Martins, 1996).

Outra especificidade do SGT-11 foi o seu caráter tripartite, contando com representantes dos governos, empresários e sindicatos desde sua origem. Ao longo de seus três anos de existência, o SGT-11 realizou onze reuniões, a maior parte delas em Montevideu.

Internamente, o subgrupo deveria ser dividido em comissões encarregadas de tratar dos temas específicos. Entretanto, havia dificuldades de se determinar quais seriam as temáticas dessas comissões. A solução encontrada, por sugestão brasileira, foi a de reproduzir, em suas linhas gerais, a divisão temática dos órgãos do MTb (Ministério do Trabalho)<sup>7</sup> brasileiro nas comissões que formariam o SGT-11. Portanto, correspondendo à Secretaria de Relações Individuais do Trabalho do MTb formou-se uma Comissão de Relações Individuais; correspondendo à Secretaria de Formação Profissional, uma Comissão de Formação Profissional, e assim por diante (Castro, 1996; Silva, 1994; Paula, 1996). Esse procedimento pode ser justificado por sua funcionalidade. Como se previa que os temas a serem tratados no plano da integração regional, de maneira geral, corresponderiam aos temas nacionais, nada mais natural que reproduzir as estruturas (Paula, 1996).

Mesmo com limitações importantes para a sua atuação no SGT-11, o movimento sindical demonstrou certa capacidade de influenciar a agenda do subgrupo (Smith e Healey, 1994), o que se constata no desenho final do SGT-11. Principalmente por influência da CUT brasileira e do PIT-CNT uruguaio, foram estabelecidas duas comissões além das seis inicialmente previstas: a 7, de Setores Específicos, e a 8, de Princípios (Veiga, 1993; Castro, 1996). Essas comissões logo se revelaram essenciais na estratégia sindical do SGT-11.

Juntamente com a Comissão 4, de Formação Profissional, a Comissão 7 teve um papel fundamental no objetivo da CCSCS de tentar estender sua participação para outras dimensões do Mercosul e, como consequência, disputar a hegemonia do processo de

---

7 Atualmente a sigla é MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, mas ao longo deste texto manterei a designação da época.

integração.<sup>8</sup> Assim, as centrais procuraram influenciar discussões realizadas no âmbito de outros subgrupos, procurando indiretamente corrigir a falta de representação dos trabalhadores neles, já que os empregadores eram os únicos delegados do setor privado nos demais SGTs.

No caso da Comissão 4, isso foi possível em razão da temática tratada – formação profissional –, que estava diretamente vinculada às atividades do SGT-7, de Política Industrial e Tecnológica, e do SGT-7, de Política Agrícola. Já a Comissão 7, por sua natureza fluida – de discussão de problemas não previstos ou gerados em outras instâncias do Mercosul –, pôde ter certa influência nos temas relativos a transporte terrestre, transporte marítimo e trabalhadores rurais, que competiam, respectivamente, aos SGT-5, SGT-6 e SGT-8.

Em relação à Comissão 8, pelo menos no período inicial, a avaliação dos assessores do PIT-CNT de que “esta é sem dúvida a comissão de maior importância política por causa do conteúdo temático que aborda” (Rodríguez e Padrón, 1992) parece ter sido verdadeira. Ela se distinguiu das demais comissões do SGT-11 justamente por seu caráter mais político do que técnico.

A CCSCS e as centrais sindicais parecem ter pensado em utilizar a Comissão 8 principalmente como instrumento para pôr em prática sua estratégia trabalhista. Isso pode ser constatado na afirmação contida no comunicado interno do representante da CUT na Comissão, Luiz Carlos Moraes, à Central, de que um “sistema de defesa dos trabalhadores frente à integração, representado por um patamar mínimo de garantias a partir dos níveis mais elevados da região” poderia ser atingido a partir dela.

Do ponto de vista sindical, o SGT-11 foi encarado, acima de tudo, como uma garantia de que o Mercosul contaria com um espaço institucional no qual esse setor poderia atuar. Mais especificamente, sua criação abria a possibilidade para que se tentasse reali-

---

8 Disputar a hegemonia não significa tomar o controle do processo, apesar do discurso às vezes defender algo desse tipo, mas, sim, retirar ou amenizar no processo de integração seu caráter econômico, introduzindo como tema central a questão da qualidade de vida da população.

zar uma estratégia mais ampla, mediante um projeto alternativo de disputa pela hegemonia do processo de integração, que poderia ser contemplada pelo SGT-11.

Essa orientação justificava e incentivava as tentativas de estender a participação sindical para outras dimensões do Mercosul, como ficou claro na proposta da Coordenadoria, de “esticar os limites definidos para a ação no subgrupo” (CCSCS, 1992). Buscava-se, enfim, influenciar as atividades de outros subgrupos e, por essa via, fazer que o bloco regional assumisse a conformação que a CCSCS desejava.

Porém, o SGT-11, assim como os outros subgrupos do Mercosul, tinha uma função consultiva em relação ao GMC. Portanto, não possuía autonomia, sendo o seu financiamento determinado pelo regimento interno do GMC. Essa subordinação decisória ficou marcante quando terminou o período de transição e as centrais sindicais concluíram que

nas reuniões do CMC de agosto e dezembro de 1994, quando se instituiu a Comissão de Comércio, a União Aduaneira e a nova estrutura institucional do Mercosul, aspectos centrais do Protocolo de Ouro Preto, nenhuma resolução referente ao aspecto laboral foi considerada pelos quatro governos. (CSM/CCSCS, 1995)

Na primeira reunião do SGT-11, que ocorreu em março de 1992, decidiu-se recomendar ao GMC a mudança do nome do subgrupo de Assuntos Trabalhistas para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. A recomendação foi aceita.

No entanto, o tema que verdadeiramente galvanizou os espíritos nas quatro primeiras reuniões do SGT-11 foi o de como se daria a participação do setor privado (empresários e sindicatos) no subgrupo. Já na primeira reunião se discutiu o estabelecimento de critérios de representação do setor privado, com o objetivo de fazer as delegações de cada país utilizar os mesmos princípios adotados na seleção de seus membros para a Conferência Internacional do Trabalho.

Na segunda reunião do SGT-11, realizada em maio de 1992, o GMC informou que aceitava as recomendações do subgrupo a respeito de representação do setor privado, ficando estabelecido que cada país contaria com a presença de três representantes empresariais e sindicais.<sup>9</sup>

Do ponto de vista organizativo, e por sugestão do GMC, nessa segunda reunião decidiu-se instituir as oito comissões de trabalho anteriormente citadas, que estariam encarregadas de discutir os temas em pauta. As principais atividades de cada uma são:

1. Comissão de Relações Individuais de Trabalho: tinha por funções a análise comparativa dos sistemas de relações trabalhistas entre os países do Mercosul e a discussão dos custos trabalhistas, do nível de salários e das contribuições sociais.

2. Comissão de Relações Coletivas de Trabalho: propunha-se a realizar um estudo comparativo dos sistemas de negociação coletiva; esta comissão apresentou produtividade bastante baixa, tendo realizado apenas três reuniões, enquanto a maior parte das demais comissões realizou dez.

3. Comissão de Emprego: destinava-se a efetuar um estudo do emprego e suas repercussões, setor por setor; também faria uma análise da livre circulação de trabalhadores, um estudo das migrações e uma análise do setor informal em cada país.

4. Comissão de Formação Profissional: dedicava-se à capacitação do trabalhador e ao respectivo reconhecimento das qualificações profissionais, com a finalidade de criar um sistema regional de equivalência de qualificações. Esse sistema possibilitaria o livre exercício de diferentes profissões e a livre circulação de trabalhadores no Mercosul.

5. Comissão de Saúde e Segurança no Trabalho: tinha por finalidade comparar as legislações sobre segurança e saúde no trabalho,

---

9 No caso brasileiro, decidiu-se que os empregadores seriam representados pelas Confederações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, enquanto a representação dos trabalhadores ficaria a cargo das três centrais sindicais, CUT, CGT e Força Sindical.

visando à identificação de assimetrias e sua harmonização. Só o primeiro objetivo desta comissão foi cumprido.

6. Comissão de Seguridade Social: objetivava realizar uma análise comparativa das legislações sobre previdência, tendo ainda como meta a identificação de assimetrias e sua harmonização, e a proposição de modelos de acordos bilaterais e multilaterais em matéria de seguridade social. Entretanto, por causa da não efetivação do Mercosul como União Alfandegária completa, o primeiro objetivo da comissão teve de ser descartado e seus esforços se concentraram na segunda meta.

7. Comissão de Setores Específicos: destinava-se a averiguar os custos trabalhistas no setor de transportes marítimos, bem como no setor de transportes terrestres, e realizar análises sobre o trabalho rural.

8. Comissão de Princípios: ocupava-se da ratificação de convênios da OIT, a fim de homogeneizar as condições mínimas de proteção ao trabalhador e de elaborar uma Carta de Direitos Fundamentais, ou Carta Social, em matéria trabalhista.

Os trabalhos dentro do SGT-11 se dariam da seguinte forma: as seções nacionais proporião temas de discussão para a comissão responsável, em uma agenda previamente determinada, e esta teria um espaço de tempo, que geralmente era de um dia, para discuti-los. Em seguida, os representantes dos governos, empresários e sindicatos se reuniriam para discutir e decidir conjuntamente as propostas analisadas por cada comissão, que deveriam ser levadas para o GMC. Com essa articulação institucional, o governo, de certa forma, atraía a oposição para o interior das negociações, abrindo-lhe um espaço de reivindicação e barganha.

Embora o intuito inicial fosse realizar a discussão tripartite das propostas do SGT-11 que depois seriam consideradas pelo GMC, na terceira reunião, realizada em junho de 1992, estabeleceu-se que as reuniões do subgrupo passariam a se dividir em duas etapas: a primeira, de caráter preparatório, poderia contar com a participação de todos os delegados; na segunda, decisória, apenas os representantes governamentais poderiam estar presentes.

Essa mudança foi consequência da reunião de Las Leñas, em que foram redefinidos os prazos e a agenda do Mercosul. Até este momento trabalhava-se em uma perspectiva de que os prazos estipulados pelo Tratado de Assunção seriam prorrogados visto que eram considerados irrealistas (cinco anos para a constituição de uma União Aduaneira). Assim, as negociações no interior dos subgrupos acompanhavam essa perspectiva e trabalhavam num ritmo condizente. Quando, em Las Leñas, os governos decidiram reafirmar esses prazos e criar uma agenda para os subgrupos, houve uma reviravolta nas negociações. Os governos tinham interesse nesses prazos porque alguns deles visavam o uso político e eleitoral da formação da União Aduaneira, caso de Menem, e porque quanto mais rápido essa nova agenda fosse cumprida mais adequada estaria a integração aos interesses ligados à abertura econômica e à liberalização comercial.

Na perspectiva sindical, essa divisão representou certa limitação à participação do setor privado no SGT-11. A partir de então, seu papel tornava-se meramente consultivo. De acordo com o movimento sindical, a situação teria sido agravada pela resistência de governos e empresários em discutir os problemas sociais e trabalhistas do Mercosul.

As discussões mais políticas e a busca de soluções para determinados problemas tiveram de ser abandonadas para que se pudesse cumprir a nova agenda, que estipulava prazos para a conclusão de estudos. É nesse sentido que se diz que, a partir de então, as reuniões do SGT-11 tornaram-se mais técnicas e somente a Comissão 8 conseguiu manter um caráter mais político (Padrón, 1995).

As centrais tomaram consciência, neste momento, de que suas perspectivas e expectativas não seriam satisfeitas, e que o espaço de negociação estaria marcado pela pauta imposta pelo governo. A estratégia sindical, de ampliar ao máximo sua participação para aproximar o projeto real de integração do *seu* projeto integracionista, viu-se frustrada pela realidade, que colocava os atores sindicais dentro de um processo no qual sua influência ficaria cada vez mais restrita. Isso não significa que os sindicatos abandonaram sua intenção de ex-

pandir a participação; pelo contrário, esta foi mantida e encarada de forma mais pragmática.

De outro lado, os funcionários governamentais argumentam que a divisão das reuniões em dois momentos se deu por serem os governos, em última instância (por dispositivo constitucional e em razão de ser o Estado o portador da soberania nacional), os únicos responsáveis pela realização das decisões tomadas nos diferentes âmbitos do Mercosul. Não haveria, portanto, razão para se ter uma representação tripartite no sentido pleno, como existe, por exemplo, na Organização Internacional do Trabalho. Além do mais, segundo eles, não existiria exemplo de integração regional em que houvesse necessidade de tal nível de participação do setor privado (Paula, 1996; Ribeiro, 1996). José Alves de Paula, do Ministério do Trabalho (MTb), lembra que funcionários da União Europeia (UE) com quem teve contato demonstraram surpresa com o alto grau de participação do setor privado no Mercosul.

O espanto certamente se referia ao espaço formal desses setores, e não ao espaço efetivo, pois o setor sindical estava fora das coalizões governamentais e não se beneficiava das políticas econômicas que estavam sendo adotadas. Isto é, internamente esses atores se encontravam mais enfraquecidos ante as negociações nacionais, situação que permanecia no plano regional.

Dentro deste arranjo institucional que foi o SGT-11, e considerando as coalizões nacionais de interesse, não é difícil imaginar que a ação sindical contou com limitações consideráveis em sua atividade, mesmo nos pontos e comissões que privilegiou, e também em relação a outros temas e comissões, em que a sua atuação foi ainda mais difícil.

A Comissão 1, de Relações Individuais de Trabalho, é um bom exemplo disso. De início, como estava previsto, os trabalhos se concentraram no estudo comparativo dos sistemas de relações individuais de trabalho que vigoravam nos países do Mercosul. A delegação uruguaia, em particular, propôs uma metodologia para dar conta das assimetrias existentes nos diferentes países. Ela também defendeu que a homogeneização das legislações deveria seguir o princípio de “igualização por cima”, o que provocou forte reação da delega-

ção argentina, principalmente dos empresários, que consideraram a proposta dogmática.

A partir da terceira reunião da comissão, por iniciativa da delegação argentina, passou-se a discutir uma forma de calcular os custos trabalhistas nos países do Mercosul. Esse tema se tornou o centro de uma intensa polêmica na comissão, no qual a delegação argentina se opunha principalmente à delegação brasileira. O debate refletiu a preocupação argentina de que os custos trabalhistas brasileiros fossem muito menores do que os seus. Tratando dessa questão na Comissão 1, a Argentina imaginou poder garantir vantagens compensatórias em eventuais negociações bilaterais com o Brasil.

Os representantes sindicais ficaram à margem da maior parte das discussões, mesmo porque o que estava em pauta eram os interesses da coalizão, da qual eles não faziam parte. Depois de algumas considerações, entretanto, decidiram condenar a ideia de que seria possível estabelecer uma fórmula comum para calcular os custos trabalhistas nos diferentes países do Mercosul. Isso porque entenderam que a medida poderia servir como um instrumento de pressão para a defesa da redução dos custos trabalhistas.

Como resultado da Comissão 1, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contratou um consultor, que elaborou um quadro comparativo dos custos trabalhistas nos quatro países que formam o Mercosul. Mesmo não tendo se traduzido em medidas concretas, as informações que esse quadro comparativo apresenta são úteis (Martins, 1996).

A Comissão 3, de Emprego, é outro exemplo da mesma ordem de problemas. Como na Comissão 1, a atuação argentina pareceu estar voltada sobretudo para evitar a possibilidade de o Brasil, devido às suas condições trabalhistas, auferir vantagens comparativas na competição econômica com os demais países do Mercosul. No caso do emprego, os argentinos imaginaram que as vantagens ocorreriam em razão da presença, no Brasil, de um setor informal de dimensões consideráveis, que possibilitaria exportar mercadorias produzidas a baixo custo. No entanto, a conclusão dos trabalhos realizados pela Comissão foi de que esse setor informal se concentra em pequenas

empresas do Norte e Nordeste, tendo sua produção voltada sobretudo para o mercado interno brasileiro.

Argentinos e uruguaios, no âmbito da Comissão 3, também se preocuparam com a possibilidade de migrações de trabalhadores brasileiros para seus países, principalmente de alguns ramos determinados, como a construção civil. Esses trabalhadores receberiam salários menores, o que poderia acarretar desemprego na Argentina e no Uruguai.

Entre as comissões não privilegiadas pela estratégia sindical encontra-se uma que, por causa de seus resultados relativamente positivos, destacou-se no fraco quadro geral do SGT-11: a Comissão 6, de Seguridade Social. No âmbito dessa comissão foi negociado e aprovado um acordo multilateral de seguridade social que possibilitaria uma contagem recíproca do tempo de trabalho de brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios. Dessa forma, seria possível para os trabalhadores que migrassem de um país para o outro gozar os benefícios previdenciários existentes em seu novo país.

Essa proposta de acordo multilateral de seguridade social, que foi feita na reunião de Ouro Preto e enviada como recomendação ao GMC, não chegou a ser efetivada por conta das ressalvas argentinas e uruguaias, já que os dois países realizaram, naquela ocasião, reformulações na sua legislação previdenciária.

Note-se que, também no caso da seguridade social, a proposta não pode ser vista como totalmente inovadora, mesmo para os países do Mercosul. De fato, Argentina, Brasil e Uruguai já possuem acordos de reconhecimento recíproco de direitos com diferentes países. Pode-se, assim, considerar a proposta da Comissão 6 como uma adequação do bloco regional a procedimentos internacionais já em curso, ainda que não universalmente aceitos.

Se esse foi o panorama geral das comissões não priorizadas pelo movimento sindical, aquelas que o foram não tiveram resultados muito melhores. Prova disso é o caso da Comissão 8, que acabou centrando seus trabalhos basicamente em dois pontos: a ratificação das mais importantes convenções da OIT e a adoção de uma Carta Social ou de Direitos Fundamentais. Contudo, nenhum dos obje-

tivos propostos para a comissão pelos sindicatos se revelou de fácil realização. É preciso lembrar a importância dessa comissão para as centrais sindicais porque ela era o espaço em que estava prevista a discussão dos temas centrais da estratégia sindical. Isto é, dentro da Comissão 8 seriam negociadas questões políticas que poderiam alterar a fisionomia da integração (muito economicista, segundo o movimento sindical), transformando-a no sentido de uma integração mais nos moldes do projeto bolivariano, ou seja, centrado na questão social. Os avanços e sucessos obtidos nessa comissão significariam, portanto, a tradução para a prática do discurso sindical. A estratégia utilizada para tal foi frisar a importância da ratificação das convenções da OIT e da formulação da Carta Social. A ideia por trás da ratificação desses convênios era criar uma base de compromissos internacionais comuns entre os países do Mercosul.

Antes do Mercosul, apenas 11 das convenções da OIT haviam sido ratificadas em comum pelos quatro países integrantes do bloco regional. Pior, as disparidades na ratificação das convenções entre os países do bloco eram enormes. Enquanto o Uruguai era o quarto país em todo o mundo com o maior número de convenções ratificadas (97 ao todo), o Paraguai tinha apenas 35, encontrando-se o Brasil e a Argentina em situação intermediária, com 73 e 67 convenções ratificadas, respectivamente (Smith e Healey, 1994).

Na ótica sindical, as principais convenções da OIT que deveriam ser ratificadas eram aquelas que garantissem a organização sindical, a negociação coletiva com autonomia e acesso a informações, o direito de greve, o direito de informação etc. Inicialmente, a Comissão 8 recomendou a ratificação de 43 convenções da OIT. Posteriormente foi aprovada uma lista de 35. Entretanto, quase um terço delas (11) já haviam sido assinadas pelos quatro países, o que torna difícil imaginar que essa lista de recomendações serviria para estabelecer um campo comum de direitos trabalhistas no Mercosul; talvez o seu papel fosse o de confirmar aquilo que já fora estabelecido (Smith e Healey, 1994). Além dessas 35 convenções, outras 25 se encontravam pendentes, ou seja, muitas vezes por resistência de apenas um país, elas não haviam sido aprovadas.

A recomendação de ratificação de 35 convenções da OIT foi um dos únicos resultados concretos do SGT-11.<sup>10</sup> Tendo sido aprovada no subgrupo, essa recomendação foi enviada ao GMC para que fosse efetivada na reunião de Ouro Preto. No entanto, tal objetivo não se concretizou por causa da resistência argentina. Essa resistência foi inspirada nas mudanças promovidas em seu país pela Reforma Constitucional de 1993, no que se refere à ratificação de acordos internacionais. A Reforma criou um dispositivo pelo qual acordos internacionais, assinados por representantes governamentais, passaram a ter validade imediata, sem necessidade de aprovação pelo Parlamento. Assim, refletindo esse novo ordenamento legal, os representantes governamentais argentinos tornaram-se mais cautelosos no que se refere à assinatura de acordos.

Em relação à Carta Social ou de Direitos Fundamentais, como notou o último coordenador brasileiro do SGT-11, José Alves de Paula, ela foi “o item mais polêmico no âmbito do SGT-11” (Paula, 1994). É provável que, durante a maior parte da história do Mercosul, ela tenha sido o item mais importante na estratégia sindical em relação à integração regional.

A proposta da Carta de Direitos Fundamentais para o bloco regional foi do PIT-CNT, e posteriormente foi apresentada aos presidentes dos países do Mercosul por meio de uma carta enviada pelas centrais sindicais em dezembro de 1992.

Na reunião de presidentes realizada em Las Leñas, o GMC incorporou o objetivo da Carta Social ao plano de trabalho institucional que deveria estar concluído no final de 1994, chamando-a de Carta dos Direitos Fundamentais (CCSCS, 1994). Dessa forma, o próprio GMC incorporava a ideia aos planos institucionais a serem cumpridos durante o período de transição; porém, na prática, isso não aconteceu.

Essa carta deveria ser elaborada dentro do SGT-11, mais precisamente na Comissão 8, e depois debatida em conjunto com representantes do GMC. O prazo definido para tal discussão foi o final de 1993 (sendo prorrogado até o início de 1994). Durante o período

---

10 Esses resultados são precisamente dois.

estipulado para a formulação dessa carta as centrais sindicais da região se mobilizaram em torno do tema e chegaram, dentro do prazo, ao seu projeto de Carta Social.

A ideia básica por trás da Carta seria a de garantir condições iguais de trabalho e de direitos para todos os cidadãos do Mercosul. De acordo com os objetivos estabelecidos pela estratégia sindical, a Carta foi apresentada como “um instrumento de construção de um espaço social” (CCSCS, 1993) para o bloco regional, servindo como referência para sua elaboração o “conjunto de convênios e recomendações da OIT que garantem os direitos fundamentais dos trabalhadores” (CCSCS, 1993).

Do ponto de vista sindical, um item da Carta que recebeu especial atenção foi o Artigo 40 da Seção IV, que trata dos direitos coletivos. Nesse Artigo, fica estabelecido que “os sindicatos e demais organizações sindicais podem ser nacionais ou internacionais” (CCSCS, 1993). A importância dessa ressalva está na afirmação de uma vontade política de dar continuidade a algum tipo de ação conjunta entre os sindicatos da região.

A Carta foi apresentada aos presidentes durante a reunião de Colônia, em janeiro de 1994. Contudo, não houve o debate entre os membros do SGT-11 e os representantes governamentais, que postergaram as discussões para o segundo semestre de 1994, tendo em vista que deveriam ocorrer antes da reunião de Ouro Preto, apesar das pressões do movimento sindical em torno do tema.

Para garantir o cumprimento da Carta, ela deveria ser aprovada pelos Congressos dos quatro países, o que faria com que fosse anexada ao Tratado de Assunção. Também se previa a criação de uma Comissão dos Direitos Sociais do Mercosul, um Comitê de Especialistas e mesmo um Tribunal Regional. A comissão seria um órgão tripartite, contando com a presença de representantes dos governos, dos empresários e dos sindicatos, e seria encarregada de garantir a aplicação da Carta. Já a Comissão de Especialistas seria um órgão independente, composto por técnicos que deveriam realizar um trabalho de assessoria.

A criação do Tribunal Regional aparece nas disposições transitórias, sendo o último dos três instrumentos destinados a garantir

o cumprimento da Carta caso os tribunais dos respectivos países fossem incapazes de fazê-lo. Para as centrais sindicais, a existência desses órgãos com autoridade para fazer cumprir os direitos estabelecidos pela Carta era fundamental, porque consideravam que sem mecanismos de controle, ela seria uma mera declaração de intenções.

Torna-se evidente nessa proposta, particularmente na ideia de criação de um Tribunal Regional, a existência de concepções de tipo supranacional. Entretanto, a formulação de alguns governos, particularmente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, de que o Mercosul não deveria trilhar o caminho da supranacionalidade, e sim pautar-se pela intergovernamentalidade, fortaleceu as posições que levariam ao esvaziamento da proposta da Carta de Direitos Fundamentais (Prates, 1994).

A evolução do Mercosul como União Aduaneira incompleta depois que a TEC entrou em vigor, em 1<sup>o</sup> de janeiro de 1995, inviabilizou o projeto de uma Carta de Direitos Fundamentais tal como proposta pela CCSCS, porque era difícil garantir sua aplicação no tipo de formato do bloco regional.

De qualquer forma, como avaliaram Smith e Healey, a Carta de Direitos Fundamentais proposta pela CCSCS é basicamente uma “extensa mas não sistemática lista de desejos de direitos trabalhistas e sociais não costurados por uma lógica legal coerente” (1994). Assim, seu caráter não é dos mais realistas, correspondendo mais a um programa máximo do que a um programa mínimo de aspirações das organizações trabalhistas.

De forma geral, pode-se considerar que a existência de um espaço institucional específico para discutir as questões sociais que afetam o Mercosul foi uma iniciativa pioneira do bloco regional. Comparado com outras experiências de integração regional – como o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), em que um espaço como esse inexistiu, e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), em que só foi criado em 1972, portanto, catorze anos depois do Tratado de Roma –, o Mercosul parece, à primeira vista, ter oferecido possibilidades consideráveis para a atuação sindical no seu interior.

Soma-se a isso, como incentivo importante e simbólico para o movimento sindical, o fato de o SGT-11 não ter sido uma mera concessão dos governos que compõem o Mercosul, mas uma conquista das organizações dos trabalhadores e dos ministérios do Trabalho, mesmo que saibamos que isso não teria ocorrido se os governos não tivessem permitido essa participação.

É interessante, porém, comparar a capacidade de mobilização que o movimento sindical demonstrou no Nafta com o que ocorreu no Mercosul. Pode-se, em parte, atribuir a menor capacidade mobilizadora do Mercosul ao fato de nele existir um espaço institucional, e, em vista disso, as atenções sindicais terem se canalizado quase todas para ele (Castro, 1996).

É verdade, contudo, que o grande interesse que a opinião pública do Canadá, dos EUA e do México dispensou ao tema do Nafta ocorreu, sobretudo, por causa da percepção de que o mesmo teria profundos impactos sobre o nível de emprego nos quatro países.

De qualquer forma, a avaliação das realizações do SGT-11 deixa margem a dúvidas. Seus resultados concretos foram bastante modestos – quase inexistentes para alguns. Apenas duas recomendações enviadas ao GMC – a ratificação de 35 convenções da OIT e a assinatura de um acordo multilateral de previdência pelos quatro países que formam o Mercosul – podem ser arroladas como “quase realizações” do subgrupo. Mas a importância do SGT-11 pode estar além das medidas concretas, o que faz com que a avaliação de seus resultados varie bastante.

Essa situação pode ser reflexo do fato de as centrais não fazerem parte da coalizão governamental. Durante o período de transição, a lógica que prevalecia no interior dos subgrupos era a de negociação interestatal dos interesses nacionais, baseados em uma determinada “preferência nacional”. Ou seja, o que estava em pauta eram os interesses da coalizão nacional vencedora, o que implicava uma marginalização dos interesses sindicais, uma vez que eles não eram essenciais nas negociações, como se comprovou na prática.

Na ótica sindical, de forma geral, pode-se afirmar que a orientação predominante no SGT-11 transformou “as problemáticas so-

ciais abordadas em questões de natureza técnica, muito distante dos problemas que afetam fundamentalmente aos trabalhadores [sic]" (CCSCS, 1992). Mesmo o último coordenador brasileiro do SGT-11, Alves de Paula, admitiu que os trabalhos do subgrupo sofreram de um "viés demasiadamente alfandegário" (Paula, 1994).

Os uruguaios Rodriguez e Padrón (1992) consideram que esse perfil técnico levou mesmo a uma descaracterização do subgrupo. As atividades se concentraram prioritariamente na "elaboração de metodologias e critérios formais para a comparação de institutos e legislações dos diferentes países", o que refletiria a ótica comercial e de competitividade empresarial prevalente na integração, que privilegiou temas como a flexibilização da legislação trabalhista e a circulação da mão de obra.

De acordo com pessoas ligadas ao movimento sindical, a maneira como foram tratados os problemas discutidos no SGT-11 parece mesmo tê-los subordinado às reformas promovidas nos diferentes países do Mercosul no sentido de reduzir os custos trabalhistas. Mas a orientação técnica dos trabalhos no SGT-11 refletiu, em parte, a necessidade de realizar uma harmonização tarifária, o que se daria basicamente por intermédio da identificação de assimetrias e da tentativa de eliminá-las.

Como dito anteriormente, na reunião de Las Leñas se estabeleceu um cronograma de medidas que cada subgrupo deveria tomar e definiu-se assimetria como

toda vantagem ou desvantagem que um país tem em relação aos demais sócios do Mercosul que provenham de regulações, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado e que afeta a competitividade de produtos ou setores.

Como resultado de Las Leñas, o espaço para a ação sindical no SGT-11 diminuiu (CCSCS, 1992).<sup>11</sup> Refletindo esse novo quadro,

---

11 Algumas pessoas ligadas ao movimento sindical argumentam, porém, que foi só com Las Leñas e o cronograma ali definido que o SGT-11 ganhou "concretude" e "densidade" (Tesch, 1996).

na sexta reunião do SGT-11, realizada em novembro de 1992, a delegação argentina apresentou críticas à condução dos trabalhos no subgrupo.

Tempos depois os coordenadores governamentais do subgrupo se reuniram para determinar as alterações no funcionamento do SGT-11. Como consequência, de acordo com um documento interno da CUT, na oitava reunião do subgrupo (em agosto de 1993) houve uma redução drástica da temática do SGT-11 e uma quase eliminação da participação do setor privado.

Na visão de pessoas ligadas ao movimento sindical, além da orientação obtida em Las Leñas, outro motivo para que o SGT-11 tenha assumido um caráter mais técnico foi a progressiva hegemonia que os ministérios das Relações Exteriores passaram a exercer no subgrupo. Esse predomínio teria acontecido por um temor de que do SGT-11 surgissem recomendações que as diplomacias não considerassem adequadas para o Mercosul, já que os funcionários dos ministérios do Trabalho seriam mais sensíveis às reivindicações sindicais (Castro, 1996; Martins, 1996). Essa interpretação coincide com fatos verificados em outros subgrupos, particularmente o esvaziamento das trinta comissões setoriais criadas no Subgrupo de Política Industrial e Tecnológica (SGT-7).

Tal evolução, todavia, não deixa de ser compreensível, já que estava previsto que os diferentes ministérios tratariam dos temas de sua responsabilidade nos respectivos subgrupos e aos MREs caberia exercer a coordenação geral do Mercosul, em virtude de as chancelarias possuírem uma visão mais ampla do processo de integração (Prates, 1994; Ribeiro, 1996).

De acordo com essa interpretação, se os ministérios avaliassem que subgrupos específicos estavam se afastando dos eixos considerados básicos da integração, nada mais natural que procurassem corrigir seus rumos. Além disso, à acusação de que a orientação do SGT-11 foi excessivamente técnica, os funcionários governamentais rebateram argumentando que era esse o caráter do subgrupo e que não havia como ser diferente. Ademais, as questões tratadas no SGT-11 seriam técnicas por se trabalhar com uma agenda prede-

terminada pelo cronograma de Las Leñas. Portanto, teria sido um erro do movimento sindical tentar converter o subgrupo em um fórum de denúncias, como pretendia no início de seus trabalhos (Paula, 1996; Ribeiro, 1996).

A área governamental brasileira considerou, de fato, que os objetivos estabelecidos pelo cronograma de Las Leñas eram excessivamente ambiciosos. Isso porque, a essa altura, se imaginava que seria efetivamente estabelecido um mercado comum em 1º de janeiro de 1995, o que implicaria a livre circulação da força de trabalho. Supunha-se que o SGT-11 deveria ter como tarefa prioritária harmonizar a legislação trabalhista dos quatro países membros do Mercosul, e foi esta a orientação seguida pelo subgrupo na fase inicial de seus trabalhos.

Com o tempo, porém, percebeu-se que os objetivos do Mercosul deveriam ser mais modestos. Essa ideia culminou com a reunião de Colonia do GMC, na qual ficou decidido que os esforços em relação ao Mercosul se concentrariam no estabelecimento de uma União Aduaneira (Ministério do Trabalho, 1995).

Pode-se argumentar que os processos de integração se iniciam, em geral, como não poderia deixar de ser, pelo comércio. Não haveria nem mesmo motivo para discutir questões sociais se antes não tivessem sido realizados acordos econômicos que impactam essa área. Segundo essa interpretação, dever-se-ia considerar que o início da integração tem uma feição comercial, e que a dimensão social só pode ser a ela acrescentada com o tempo (Ribeiro, 1996).

Portanto, as interpretações divergentes entre os governos e o movimento sindical sobre os resultados obtidos pelo SGT-11 se devem ao fato de os dois setores estarem movidos por objetivos distintos. Enquanto o movimento sindical continuava aspirando a políticas e legislação trabalhista mais avançadas para o Mercosul, os governos insistiam em buscar metas mais modestas, consistentes com as etapas precedentes ao estabelecimento de um mercado comum.

As divergências, conseqüentemente, não se referiam tanto à avaliação de quais foram as realizações do SGT-11, mas à consideração sobre se tais resultados eram suficientes ou não, e mais ainda: de

quanto os interesses de cada lado foram atingidos. Para os MREs, a condução do Mercosul estava adequada aos interesses governamentais; já para os sindicatos, toda sua estratégia de ação, assim como seu discurso, via-se frustrada na prática das negociações do SGT-11.

Contudo, até os funcionários governamentais admitiram que os resultados concretos do SGT-11 foram modestos, o que seria difícil negar, já que as duas únicas recomendações enviadas pelo subgrupo ao GMC não foram efetivadas. Por outro lado, é possível defender a tese de que seria mais difícil avaliar resultados na área social do que em outras esferas, como comércio, até porque, como foi dito, um processo de integração se inicia como processo econômico.

Essa constatação fez com que a Coordenadoria declarasse, em documento apresentado na Conferência CIOSL/Orit/BID, que

as orientações que predominaram na condução dos trabalhos das comissões do Subgrupo-11 foram transformando as problemáticas sociais abordadas em questões de natureza técnica, muito distantes dos problemas que afetam fundamentalmente aos trabalhadores [sic]. A redução dos conteúdos sociais reais da discussão e sua transformação em problemas técnicos, levou a que as análises dos temas tratados priorizassem questões que interessam principalmente à ótica comercial e da competitividade empresarial [...]. (CCSCS, 1995)

Apesar do discurso e da estipulação de uma estratégia voltada a dar um caráter mais social ao Mercosul, as centrais sindicais não foram capazes de transformar seu discurso em realidade, e ficaram bem longe disso. Entraram na lógica governamental de negociação e não souberam ou não conseguiram influenciar o processo, cujo controle continuava restrito à coalizão governamental.

Talvez por isso mesmo o Estado tenha sido visto como o elemento organizador: para os sindicatos terem alguma força, necessitavam de um acesso ao núcleo decisório marcado por interesses divergentes dos sindicais. Assim, o principal interlocutor era o Estado porque, por participar da coalizão vencedora, era o único que poderia assimilar as reivindicações sociais na sua ação, o que dava às centrais

alguma possibilidade de verem atendidos seus interesses. Porém, também nesse âmbito, elas não obtiveram sucesso.

De acordo com o raciocínio da teoria intergovernamentalista, o Mercosul (e no seu interior o SGT-11) seria o palco das negociações interestatais em que os Estados buscariam adequar e harmonizar seus interesses, criando um cenário favorável à cooperação para solucionar questões que isoladamente não conseguiam resolver. Mais especificamente, o Mercosul fazia parte de uma estratégia governamental de integração regional com o intuito de fortalecer os planos de estabilização internos e melhorar a inserção internacional dos países envolvidos.

Observando as negociações entre os países, percebe-se que houve um grande avanço nas negociações internas do Mercosul, pois conseguiram não só conciliar adequadamente interesses individuais, mas também criar objetivos comuns. Os pontos de maior conflito, como a TEC, foram obtendo consenso aos poucos e, apesar dos prazos, o Mercosul conseguiu chegar ao final de 1994 com a formulação de uma estrutura institucional de União Aduaneira imperfeita.

No caso das relações entre movimento sindical e governos, a teoria intergovernamental foi adequada para explicar o que aconteceu. Em primeiro lugar, a nova realidade que se configurou no final dos anos 1980 acabou questionando a eficácia da atuação sindical para obter ganhos. Internamente, os planos de ajuste econômico, visando basicamente conter a inflação e promover o crescimento, deixaram de lado a questão social e enfraqueceram o papel dos sindicatos dentro das negociações.

No âmbito internacional, a globalização introduziu uma nova lógica produtiva centrada na produtividade e competitividade, o que, no Brasil, como em muitos países da América Latina, acabou se transformando numa marginalização dos problemas resultantes da aplicação dessa lógica.

Apesar dessa realidade adversa, o movimento sindical conseguiu manter uma relativa importância na esfera política nacional, por ser ainda o único ator social privado suficientemente organizado para negociar com o governo e para ser o elo entre a sociedade e o

Estado. Em alguma medida os sindicatos permaneceram como um importante canal de demandas sociais.

Essa situação ambígua permitiu que os sindicatos, mesmo estando fora do que convencionei chamar de coalizão vencedora, participassem, de alguma forma, das negociações. Com isso, transferiu-se a ambiguidade da esfera nacional para a regional.

Embora os Estados reconhecessem a importância de incluir as centrais sindicais no processo de integração regional, visto que este era um elemento de legitimação importante, a participação deveria se restringir aos temas e interesses dos governos que, inclusive, acabaram por determinar até mesmo a agenda de negociação sindical.

Do lado sindical, a situação também era dúbia: conseguiram se legitimar como representantes da sociedade e abrir um espaço de participação que não estava previsto inicialmente, porém, não conseguiram ir adiante em sua estratégia, nem influenciar as negociações de forma a se fortalecerem. O saldo final dessa participação foi bastante desanimador se visto pelo lado das vitórias sindicais; e não é melhor se olharmos a sua eficácia quanto a evitar maiores perdas.

Essa situação poderia levar a uma reformulação da estratégia sindical quanto à sua atuação no Mercosul, principalmente porque os descontentamentos gerados com o pouco sucesso obtido até o momento poderiam se transformar em uma recusa em continuar participando, uma vez que essa participação só serviu como elemento legitimador do processo, ou então marginalizar ainda mais o tema da integração no interior da pauta sindical, o que resultaria em uma mobilização ainda menor em relação ao Mercosul.



## 4

# A INTERVENÇÃO SINDICAL A PARTIR DO SGT-10

No final do período de transição, durante as negociações sobre a estrutura institucional do Mercosul, houve uma importante discussão sobre a intervenção da sociedade no processo de integração: qual seria o espaço de participação das centrais sindicais?

A sugestão governamental foi de eliminação do SGT-11, uma vez que as centrais fariam parte do FCES (Foro Consultivo Econômico e Social), não havendo, dessa forma, nenhuma perda de espaço. A reação sindical a essa proposta foi contrária por dois motivos. Em primeiro lugar porque o FCES ainda não havia sido constituído, havendo incertezas quanto aos seus membros e funcionamento. Em segundo lugar, as centrais sindicais não queriam abrir mão de um canal importante de participação como havia sido o SGT-11 e desconfiavam que o FCES teria uma agenda de discussão mais genérica por causa da presença de outros representantes da sociedade, o que poderia representar uma desvantagem para o movimento sindical na continuidade de seus trabalhos.

As pressões e articulações sindicais em torno da questão mostraram-se eficientes pois na nova fase de integração as centrais sindicais passaram a participar formalmente em duas instâncias do Mercosul, o SGT-10 e o FCES. Surgiu então um novo problema: o que fazer nesses foros e qual deveria ser o projeto de intervenção das centrais sindicais? Este capítulo analisa essa nova fase, considerando apenas a ação sindical no SGT-10.

## As dificuldades do novo período

O primeiro passo das centrais sindicais para definir sua estratégia de ação nesta nova etapa foi realizar uma avaliação crítica de sua participação no Mercosul. Havia certo desconforto em relação à sua atuação e ao seu papel durante o período de transição. Outro problema foi que os dirigentes sindicais não envolvidos diretamente nas negociações do SGT-11, ou que não acompanhavam seus trabalhos, questionaram a validade da intervenção sindical nesse processo.

Esse questionamento encontrou ecos inclusive entre aqueles que participaram ativamente das negociações e, ao final do período de transição, ficaram decepcionados com os resultados obtidos, com a pouca importância dada às questões sociais e com o modo como estas estavam sendo tratadas.

O próprio secretário de Relações Internacionais da CUT-Brasil naquela ocasião, Kjeld Jakobsen, apontou essa insatisfação com a atuação sindical, afirmando que o FCES não poderia seguir o caminho trilhado pelo SGT-11 de permanecer como um órgão consultivo. Em sua opinião, investir nesse novo âmbito de participação só valeria a pena “[...] se os atores sindicais tiverem capacidade de transformá-lo num local de decisão, não se limitando à reflexão e consulta. Se ficar só nisso não parece valer a pena” (Jakobsen, 1997).

Sua posição refletia a insatisfação do movimento sindical com a participação apenas consultiva, sem capacidade real de decisão e sem influência no Mercosul. Os sindicalistas se sentiram marginalizados dentro das negociações da integração e frustrados na sua busca pelo fortalecimento das demandas nacionais a partir de uma discussão regional.

O chamado projeto bolivariano do sindicalismo nada mais era do que uma proposta de impulsionar o desenvolvimento econômico dos quatro países levando em consideração seus problemas sociais e visando a seu equacionamento. A “[...] integração sempre foi uma reivindicação sindical, como uma forma de promover o desenvol-

vimento” (Padrón, 1997). Nesse sentido, nunca houve de sua parte um questionamento do Mercosul em si, mas sim à sua forma de realização.

O movimento sindical teve, desde o início, a percepção de que a integração regional seguiria o mesmo caminho das políticas econômicas nacionais e, portanto, não teria uma preocupação maior com os problemas sociais dos países. A grande insatisfação do sindicalismo era a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento entre os integrantes do Mercosul, impossibilitando a formulação de uma política desse tipo para a região, sem a qual, por outro lado, a efetividade da integração ficaria limitada (Monteiro, 1997a).

O sindicalismo já vinha apontando a ausência de preocupação social nas políticas de estabilização econômica nacionais e considerou o Mercosul um espaço importante para discutir o problema. Para muitos atores sindicais, a integração regional era um mecanismo de proteção ao setor produtivo, que não estabelecia mecanismos de compensação ou de reconversão produtiva para amenizar seus impactos negativos. A estratégia sindical se concentraria, portanto, no questionamento desse modelo de integração. E a crítica ao processo seria fortalecida à medida que agissem conjuntamente, como um bloco, utilizando para tal a estrutura da CCSCS.

O segundo passo foi reivindicar um espaço institucionalizado de participação, que ao longo do tempo deveria ser expandido e fortalecido, com os canais de intervenção ampliados para aumentar seu poder de influência. E, finalmente, o questionamento da integração deveria ser seguido pela elaboração de uma proposta alternativa de integração que incluísse a questão social, reivindicando que não só os aspectos comerciais fossem tratados, mas também os temas de interesse para toda a sociedade.

As avaliações feitas pelas centrais sobre sua atuação após o final do período de transição focaram justamente esses aspectos, buscando verificar quanto haviam avançado em cada um deles. Concluíram que não conseguiram elaborar um modelo alternativo de integração, que teria sido importante para guiar sua estratégia de ação (Padrón, 1997).

A integração gerou novas demandas para as quais o sindicalismo ainda não estava preparado. As respostas surgiram a partir das estratégias específicas para suprir a inadequabilidade de sua estrutura e de sua formulação tradicional, para lidar com o novo cenário e as novas questões (Freire Neto, 1997).

Para dar conta desse desafio, as centrais utilizaram a estrutura da CCSCS, obtendo avanços significativos na coordenação de suas ações e posições no âmbito do Mercosul. A generalidade dos temas abordados permitiu maior consenso entre as centrais e a formulação de uma agenda comum.

A nova fase da integração, a União Aduaneira, era um desafio porque sua agenda geral estava centrada em questões específicas para as quais ainda não havia consenso dentro do movimento sindical da região, que acabou por reconhecer a inviabilidade da elaboração de um projeto alternativo de integração com caráter bolivariano e sua introdução. Essa conclusão foi seguida por uma decisão pragmática: elaborar uma nova agenda de ação não mais voltada para ser uma alternativa, mas para intervir nos rumos do processo.

As centrais reconheceram que o método de decisão por consenso era o caminho mais difícil, obrigando-as a criar pontos de convergência, forçando à negociação e ao acordo. Embora tornasse a negociação mais lenta, esse caminho possibilitou maior base de apoio e a adesão de todas as centrais (Monteiro, 1996).

A experiência na CCSCS não eliminou os pontos de atrito entre as centrais sindicais dos países envolvidos, especialmente quando os interesses de alguns setores eram conflitantes entre si. Tampouco o sindicalismo tinha uma solução para harmonizar os interesses desses trabalhadores (Monteiro, 1997b), pois ainda não conseguira se distanciar das questões locais. Na verdade, os negociadores sindicais no Mercosul tornaram-se um grupo dentro da estrutura sindical brasileira pressionado pelos sindicatos afetados negativamente pelo processo. Diante dessa pressão, sua visão mais ampla entrava em contradição com as demandas reais da esfera doméstica.

Quais são os setores e as regiões mais afetados? Em que níveis os mercados de trabalho estão sendo alterados, quais as regiões geográficas de maior impacto? Como e em que setores e regiões priorizar políticas de desenvolvimento social, de emprego e de requalificação profissional? [...] Isso exige uma articulação das entidades sindicais por ramos de produção (setoriais) e o desenvolvimento de ações políticas e de pressão, para lograr o estabelecimento de negociações e acordos tendo em vista reflexos como perda de empregos, rebaixamento salarial, etc. O que requer um esforço das Confederações, Federações e Departamentos nacionais da CUT em criarem grupos de trabalho sobre o Mercosul e em conjunto a CUT e CCSCS buscarem uma integração com as entidades setoriais dos demais países. (CUT, 1995)

A saída, segundo as centrais, para esse impasse e para atender minimamente os interesses de todos seria aprofundar o conhecimento das realidades dos quatro países, conforme as avaliações feitas ao final da fase de transição.

Outra necessidade que está colocada é o levantamento de informações e dados mais setoriais e regionais, que possam embasar a formulação de propostas. Na primeira fase do Mercosul, em quase todos os subgrupos desenvolveu-se um processo de estudos comparativos (legislações, políticas, etc.). Nesta fase que se inicia estarão em discussões propostas [sic] e decisões que afetarão as políticas nacionais e o desenvolvimento setorial. (CUT, 1995)

A ideia era aproveitar o conhecimento adquirido durante a fase de transição, aprofundando-o de acordo com as novas necessidades (com os novos temas) e utilizando-o na elaboração da agenda sindical. Por exemplo, o Nomenclador seria a base para a comparação trabalhista e para a harmonização da legislação, permitindo um consenso em relação aos termos da negociação e dos estudos ao criar um vocabulário comum para a comparação.

O ponto central das avaliações, contudo, foi o de não repetir nessa nova fase o erro de seguir a agenda governamental de negociação.

[...] ação dos SGTs esteve internamente voltada para a elaboração de propostas que visavam a criação de políticas de desenvolvimento econômico em geral. Mas estas propostas não foram consideradas pelo GMC, que somente se importou com os resultados mais técnicos que subsidiavam suas decisões (sua política previamente definida). Os trabalhos encomendados (as análises dos especialistas) foram arquivados e não utilizados, apesar de visarem subsidiar as decisões e fornecer dados para a elaboração de políticas compensatórias. (Monteiro, 1997b)

Quando cumpriram o cronograma estabelecido em Las Leñas, as centrais se reuniram para definir quais seriam as propostas sindicais para o futuro institucional do Mercosul. Entre elas apareceu a de criação do FCES e a da mudança no papel do SGT-11 (que se transformaria em 10), buscando avanços no sentido político, apesar de saberem que sua participação continuaria a ser somente consultiva.

Essa posição foi adotada depois que as centrais constataram que todas as decisões tomadas pelo CMC e pelo GMC desconheciam os aspectos levantados pelo movimento sindical quanto aos seus impactos negativos para a sociedade.

O Protocolo de Ouro Preto, com exceção da criação do FCES (organismo de participação da sociedade), não menciona nenhuma medida ou política de âmbito social tal como ocorrera com o Tratado de Assunção. As centrais identificaram nessa constatação uma tendência de imobilismo por parte dos governos em relação à incorporação das questões sociais ao Mercosul, acirrando ainda mais seu descontentamento com os resultados obtidos até então e aumentando as dúvidas sobre as possibilidades futuras de realizar algum avanço concreto.

Analisando o Protocolo de Ouro Preto, as centrais verificaram a confirmação dos objetivos iniciais para a constituição de um mercado comum. No entanto, deram-se conta de que ele não determinava mecanismos claros para a construção de políticas macroeconômicas regionais. Ao contrário, o que se viu a partir de março de 1995 foi a adoção, por parte da Argentina e do Brasil, de medidas unilaterais

para fazer frente aos seus déficits comerciais e para sustentar suas políticas econômicas, o que gerou constantes conflitos entre ambos, provocando críticas ao andamento e aos resultados da integração. Alguns setores chegam a questionar a validade, para o Brasil, de manter sua participação no Mercosul.

Entraremos agora numa fase muito mais difícil, onde teremos que forçar a negociação da agenda sindical e social. A priorização dos aspectos comerciais, intra e extrazona, levou a que se cumprissem os prazos a qualquer custo, visando principalmente a compatibilização das economias dos quatro países e com as exigências ditadas pelo modelo de internacionalização do mercado. A implantação da Zona de Livre Comércio e da União Aduaneira (imperfeita) trarão como possível consequência o aprofundamento das diferenças e desequilíbrios comerciais entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. (CUT, 1995)

Essas inquietações não ficaram alheias aos membros da CCSCS, tornando-se um estímulo a mais na necessidade de reorientar a sua estratégia de atuação (Flores, 1997), buscando influenciar efetivamente o andamento do Mercosul. Esse objetivo, embora mais pragmático que o de formular e colocar em prática um projeto alternativo de integração regional, ainda esbarrava nas limitações do próprio sindicalismo.

As centrais sindicais reconheceram sua incapacidade de acompanhar a amplitude dos temas (Flores, 1997), e compatibilizar a agenda nacional com a regional e a externa ao Mercosul (Padrón, 1997). Segundo Renato Martins (1996), da CUT, a principal dificuldade do movimento sindical na integração foi desenvolver a capacidade de atuar satisfatoriamente nesses dois âmbitos: o regional e o nacional.

Essa debilidade se explica pela dificuldade de articular os temas prioritários para os sindicatos (emprego, salário, direitos etc.) com a agenda de negociação do Mercosul imposta pelos governos e que privilegia temas técnicos específicos, utilizados para subsidiar suas decisões em relação à TEC.

Além das contradições entre os interesses dos quatro países, o sindicalismo brasileiro teve um agravante: sua divisão interna. Durante o período de transição, o Brasil não conseguiu estabelecer um consenso entre suas três principais centrais sindicais, que não conseguiram coordenar nacionalmente suas políticas e demandas, havendo inclusive entraves para a troca de informações e para a ação conjunta (Monteiro, 1996). Esse era um grande desafio para o movimento sindical brasileiro no Mercosul.

Finalmente, os representantes sindicais no Mercosul verificaram seu afastamento do restante da sociedade (Flores, 1997; Padrón, 1997). Segundo a avaliação feita pelo Grupo de Trabalho Mercosul, da CUT, uma de suas principais falhas foi

[...] a falta de articulação política com outros setores e organizações sociais, levando a um certo isolamento do movimento sindical e não construindo uma base mais ampla para as propostas de democratização do Mercosul e da Carta de Direitos Sociais. (CUT, 1995)

Essa verificação foi importante para a autocrítica das centrais sindicais, que perceberam aí um elemento de debilidade na sua atuação. Em um tema com tamanha dimensão sua representatividade foi limitada, apesar de o movimento sindical ter sido capaz de se legitimar como uma referência e um interlocutor importante, tanto para os governos como para o setor empresarial e acadêmico.

O Movimento sindical geralmente tem se posicionado de forma defensiva e reativa principalmente porque faltam elementos às vezes para elaboração de uma estratégia mais propositiva, isto em parte pelo seu 'isolamento' em relação aos outros grupos sociais. (Monteiro, 1997b)

Para superar essa questão, as centrais sindicais defenderam a criação de uma instância institucional no Mercosul, composta por diferentes setores e representantes sociais, o FCES. Sua proposta a esse respeito foi contemplada pelos governos. O Foro é um órgão composto basicamente pelo setor empresarial, trabalhadores e ativi-

dades diversas, incluindo nesta última categoria uma gama ampla de grupos de interesse organizados.

A incorporação de novos atores buscava sanar outro problema, também identificado pelas centrais: a pouca importância da questão da integração regional para as sociedades, especialmente a brasileira.

A dificuldade de mobilização social das centrais sindicais pode ser explicada por causa da amplitude espacial do Brasil e da “localidade” dos efeitos em determinados setores, o que, como já dissemos, era bem diferente no caso uruguaio. De fato, o Mercosul não é um tema central para o sindicalismo brasileiro, já que há setores indiferentes e outros totalmente a favor. Esse mesmo desinteresse ou divisão é encontrado em outros segmentos sociais.

Ficou claro que as dificuldades em se desenvolver ações políticas e de pressão ocorreram em função da pouca penetração que o tema Mercosul tem na sociedade brasileira e porque apenas recentemente algumas categorias começaram a sentir alguns efeitos do Mercosul (setor automobilístico, construção, alimentação etc.). Isto se comprova pelo crescimento do interesse pelo tema e aponta para um potencial de maior participação. (CUT, 1995)

Esse fato parece comprovar o suposto de que a mobilização e a participação estão ligadas aos efeitos negativos da integração sobre os diferentes grupos de interesse presentes na sociedade. Os relatos dos representantes sindicais constantemente apontam para tal conclusão, com afirmações como a que fez Rafael Freire Neto (1997), da CUT: “[...] enquanto os impactos do Mercosul não afetam o trabalhador ele não se mobiliza, esse é um dos motivos do fraco envolvimento da sociedade e do conjunto dos trabalhadores”.

Outra dificuldade de articulação enfrentada pelo movimento sindical foi com os integrantes da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Em geral, os sindicalistas consideram os parlamentos dos quatro países submissos aos Poderes Executivos. Criticam também o modo como a CPC participou (Monteiro, 1996), por considerarem que seu funcionamento concentrado no papel de ratificado-

ra das negociações não contribui para a incorporação da discussão das questões sociais nas negociações do Mercosul (Jakobsen, 1997).

As centrais sindicais passaram a pressionar a CPC para que esta assumisse um papel protagonista nas negociações do Mercosul, como forma de fortalecer a participação social. Apoiaram a posição parlamentar de rever a estrutura institucional do Mercosul, pois compartilhavam a visão de que esta não

[...] é democrática porque não há uma representação equilibrada da sociedade, especialmente porque o Poder Legislativo (CPC) não tem força, não havendo tampouco um poder judicial, e juntamente com o setor privado participam apenas como atores consultivos. (Padrón, 1997)

Defendiam também que “[...] as centrais sindicais devem desenvolver uma articulação com a Comissão Parlamentar Conjunta e propor ações em conjunto” (CUT, 1995).

Além da falta de articulação com outros setores da sociedade, as centrais sindicais reconheceram sua incapacidade de transmitir a suas próprias bases e aos sindicatos filiados informações sobre o Mercosul, sobre seu processo de implantação e sobre suas atividades. Dessa forma, criou-se um mal-estar quando se encerrou o período de transição porque os representantes sindicais que estavam fora das negociações e não tinham informações sobre seu andamento consideraram os resultados pífios.

Generalizou-se um sentimento de frustração em relação ao Mercosul e de incompreensão da necessidade de participação no processo, questionando-se principalmente a validade de continuar financiando intervenção sindical uma vez que havia poucos resultados concretos.

Essa posição foi compartilhada também pelos próprios representantes sindicais no Mercosul, que consideraram suas atividades no SGT-11 ineficazes e seus resultados limitados, especialmente porque esse órgão não teve influência real na tomada de decisão. “Não conseguimos obter um resultado concreto sobre uma norma

trabalhista no Mercosul” (Padrón, 1997). Essa insatisfação permaneceu inalterada no início do SGT-10, levando a uma situação de impasse e conflito real no início de 1996.

O impasse ocorreu quando o movimento sindical percebeu que o governo continuava a apresentar uma atitude de desinteresse pelas reivindicações sindicais e pelas questões sociais, criando uma expectativa negativa em relação aos possíveis resultados de sua participação. Neste momento, as centrais sindicais ameaçaram deixar de participar do Mercosul, tanto no SGT-10 como no FCES, o que só não ocorreu porque os governos aceitaram incluir as reivindicações sobre as questões sociais na agenda de negociação do SGT-10.

Esse impasse demonstrou a maturidade do movimento sindical nas negociações, visto que foi capaz de identificar, dentro de um panorama desfavorável, a sua importância real no processo de integração e utilizá-la como um elemento de barganha para alcançar seus objetivos. Os representantes sindicais tendo consciência de sua participação como fator de legitimação do processo, especialmente para os parceiros internacionais do Mercosul – que consideram a incorporação da sociedade o pilar de uma integração democrática –, utilizaram-na como instrumento de pressão.

Para os governos, era importante manter a participação sindical, pois os custos de sua saída poderiam ser maiores que os de incorporar na agenda as questões relevantes para as centrais sindicais. A

pressão sindical sobre os governos conseguiu influenciar a agenda de negociações do SGT-10, que hoje é 70% constituída por temas levantados pelo sindicalismo. Isso porque o sindicalismo ameaçou abandonar as negociações se os governos não aceitassem negociar de fato temas de interesse sindical que estiveram presentes nas suas propostas, mas que não foram considerados pelos governos. (Freire Neto, 1997)

## Pragmantismo e resultados

Embora o período de União Aduaneira do Mercosul tenha sido inaugurado pelo movimento sindical com reservas e desilusões, foi possível reverter tais perspectivas e obter avanços e conquistas importantes no plano social, ainda que limitados.

Em 1995, as frustrações em relação ao Mercosul refletiam-se na falta de capacidade do movimento sindical para coordenar atividades mais efetivas para o SGT-10 e para dar início a uma estratégia de articulação política sobre o tema Mercosul com outros segmentos da sociedade, permanecendo isolado na sua atuação.

Essa situação levou ao impasse no início de 1996 e significou um momento de inflexão na ação sindical. Embora a agenda governamental permaneça muito mais balizada pelas questões da União Aduaneira que por temas referentes à livre circulação de mão de obra ou às questões sociais, houve uma disposição dos governos para discutir os problemas levantados pelo sindicalismo.

A primeira mudança que se pode apontar a partir do endurecimento do posicionamento sindical foi a alteração da sua intervenção dentro dos SGTs. Na atual fase de integração, a participação do movimento sindical nos demais SGTs não é mais a de observador, visto que adquiriu o direito à opinião, apesar de não participar das decisões em torno das propostas em elaboração nesses âmbitos.

No SGT-10 também houve mudança. Seus trabalhos não são mais divididos em dois turnos, como ocorria durante o período de transição, quando as centrais participavam ativamente do debate, mas não participavam da fase de decisão, na qual só o governo tinha direito de intervir. Agora o SGT-10 intervém o tempo todo, com maior capacidade de influenciar as decisões.

Um ponto a ser destacado foi a redução do número de comissões no SGT-10. Estas passaram de oito para três, havendo com isso um aglutinamento dos temas, sem, no entanto, representar uma perda. Na verdade, na estrutura anterior ocorria superposição de trabalhos, com um tema sendo tratado por várias comissões ou subcomissões ao

mesmo tempo, resultando em baixo aproveitamento dos recursos humanos e financeiros empregados. Essa concentração foi importante para o sindicalismo, que sempre apontou como uma dificuldade a amplitude de instâncias das quais deveria participar, especialmente pelo seu alto custo.

Até 2001 a estrutura do SGT-10 era composta por três comissões: Trabalho; Emprego, Qualificação e Relações de Trabalho (que possui um observatório permanente); Saúde, Segurança e Seguridade Social. É importante lembrar que o estabelecimento de um observatório era uma demanda sindical, pois havia “[...] necessidade de ter um acompanhamento mais efetivo sobre os dados reais e sobre os efeitos do Mercosul” (Flores, 1997).

Outros dois resultados importantes obtidos pelo sindicalismo no âmbito do SGT-10 foram: as aprovações do Acordo Multilateral de Previdência Social no Mercosul e da Declaração Sociolaboral do Mercosul. O primeiro foi assinado durante a reunião presidencial, no fim de 1997, depois de conturbados debates, indefinições e retrocessos. Essa foi a primeira questão importante analisada pelos governos após o impasse com as centrais sindicais. De início, o Paraguai não aceitava discutir a questão, mas após várias negociações foi possível chegar a um consenso entre os quatro governos.

Na primeira reunião governamental para aprovar o acordo, o lado argentino recuou e pediu a postergação dessa decisão, alegando que estava em discussão no país a reforma trabalhista e que esse acordo iria sobrepor-se aos debates nacionais (lembrando que, pela sua legislação, os acordos internacionais assinados têm vigência automática).

Tal postergação criou forte mal-estar na relação entre os governos e as centrais sindicais, que se sentiram, de certa forma, logradas: mais uma vez, uma proposta amplamente negociada não se traduzia em decisão. O movimento sindical desconfiava da disposição governamental de incluir na sua agenda as questões sociais por ele levantadas, evitando deliberar sobre elas. Apesar das desconfianças, os governos empenharam-se em aprovar essa questão de interesse especial para o governo brasileiro.

Durante a XIII Cúpula dos Países do Mercosul, realizada em Montevideu, foi assinado o Acordo Multilateral de Previdência Social no Mercosul. Este foi um passo importante no processo de integração porque introduziu a questão social na etapa decisória e inaugurou uma nova lógica integracionista em que se reconheceu a circulação de trabalhadores, garantindo-lhes direitos. A aprovação desse acordo estava intimamente ligada ao problema do destino dos migrantes na América do Sul, questão central para o governo argentino.

O comprometimento dos governos em reconhecer direitos de aposentadoria idênticos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer país do Mercosul abriu caminho para a introdução de outros direitos nas negociações, caso do Código do Consumidor, que entrou na pauta de discussão em 1998 e foi aprovado.

A ampliação dos temas negociados no Mercosul contribuiria para uma democratização no processo de integração, aproximando-o das preocupações presentes na sociedade e incitando um maior diálogo com o Congresso Nacional.

Outro sucesso foi a aprovação, durante a 15ª Reunião do CMC (10/12/1998), da Declaração Sociolaboral do Mercosul. Em linhas gerais, isso significou a incorporação, por parte dos governos, da Carta Social elaborada pelas centrais sindicais durante a fase de transição. O documento se baseia em princípios que devem ser respeitados pelos quatro países e que são supervisionados pela Comissão Sociolaboral, que iniciou suas atividades ainda no primeiro semestre de 1999.

Os princípios estabelecidos pela Declaração são:

a) Direitos individuais: não discriminação; compromisso dos Estados com a promoção da igualdade, inclusive para trabalhadores migrantes e fronteiriços, e com o estabelecimento de normas para a livre circulação de trabalhadores; eliminação do trabalho forçado, infantil e de menores; direito dos empregadores de organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa, em conformidade com as legislações e as práticas nacionais.

b) Direitos coletivos: liberdade de associação; liberdade sindical; negociação coletiva; greve; promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos; diálogo social (instituição de mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores).

c) Outros direitos: Estados se comprometeriam a fomentar o emprego; proteger os desempregados; criar mecanismos de formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos; garantir saúde e segurança no trabalho; inspeção do trabalho (com o propósito de controlar em todo o seu território o cumprimento das disposições normativas que dizem respeito à proteção dos trabalhadores e às condições de segurança e saúde no trabalho); garantir a seguridade social com uma rede mínima de amparo social.

A citada Comissão Sociolaboral Regional é uma instância tripartite, formada por representantes governamentais, sindicais e empresariais, com as seguintes atribuições e responsabilidades:

1. Examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos da Declaração.

2. Formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração.

3. Examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração.

4. Examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos.

5. Elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração.

6. Examinar e apresentar as propostas de modificação do texto da Declaração e dar-lhes o encaminhamento pertinente.

As centrais sindicais pretendiam conferir um caráter supranacional a essa Comissão, tornando-a um mecanismo de controle com capacidade de impor sanções aos Estados infratores. Nesse ponto os governos foram inflexíveis e mantiveram sua postura de defesa da atual estrutura intergovernamental, recusando a adoção de qualquer prerrogativa supranacional.

A Comissão foi instalada em março de 1999 e se reuniu quatro vezes para redigir o seu regulamento de funcionamento, conforme havia sido previsto no texto da Declaração Sociolaboral. O regulamento foi submetido à análise e aprovação do GMC, com o qual a Comissão Sociolaboral se relaciona diretamente. Ela não está, portanto, subordinada ao SGT-10 ou aos Ministérios do Trabalho, é um organismo tripartite dentro da estrutura institucional do Mercosul. Seu papel central é promover e zelar pelo cumprimento dos direitos previstos na Declaração, bem como examinar e dar encaminhamento às queixas e denúncias sobre violações que possam ser cometidas em algum dos países. Uma vez aprovado seu regulamento, a Comissão iniciou efetivamente suas atividades no segundo semestre de 2000 (Vasconcelos e Almeida, 2000).

Durante os dias 27 e 28 de abril de 2000, essa Comissão se reuniu em Buenos Aires para analisar o projeto de cooperação com a União Europeia sobre a dimensão trabalhista, discutir o anteprojeto de regulamento das Comissões Nacionais e uma agenda de trabalho. A Comissão procurou o apoio da OIT, fazendo inclusive um pedido formal ao GMC para que essa instituição participasse como observadora em suas reuniões. Uma parceria desse tipo era positiva por dois motivos: primeiro, garantia maior visibilidade internacional à atuação da Comissão; e depois, fortalecia suas atividades ao colocar como observador uma instituição com representatividade internacional, que estaria acompanhando não somente o seu trabalho, mas também seus resultados, ou seja, a atuação governamental.

Outro resultado importante aconteceu no início de 1999, quando foi estabelecido o acordo coletivo regional assinado pela Volkswagen, atendendo a uma reivindicação sindical de estabelecer no Mercosul um sistema de negociação coletiva regional (Monteiro, 1996). Com esse acordo abriu-se um precedente importante nas negociações por setor, que sempre foi um ponto de atrito no Mercosul, especialmente para os sindicatos.

No final de 1999, as centrais sindicais reuniram-se para discutir o andamento do processo de integração e a atuação governamental sobre essa questão, fazendo um balanço dos resultados do Mercosul

e considerando os conflitos gerados nesse ano. Esse encontro ocorreu durante a II Cumbre Sindical, promovida pela Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul. A primeira reunião havia acontecido em 12 de dezembro de 1994, na Câmara Municipal de São Paulo, às vésperas da reunião de presidentes em Ouro Preto. Nessa ocasião houve a participação de mais de 200 sindicalistas, a maioria do Brasil.

Além disso, a CCSCS promoveu três importantes concentrações públicas com forte participação de trabalhadores. A primeira foi a comemoração do 1º de maio em Montevideú, em 1995; depois houve a manifestação de dezembro de 1997 em Fortaleza, durante a realização de uma reunião de presidentes do Mercosul; e a terceira – e de maior dimensão, com a participação de cerca de 2.000 pessoas, oriundas dos quatro países – foi o ato de 1º de maio de 1999, na fronteira do Brasil com o Uruguai, em Santana do Livramento.

Participaram da II Cumbre 386 delegados, representando 93 sindicatos e/ou federações e sete centrais sindicais de países do Mercosul e Chile. Nesse evento elaborou-se um pronunciamento que refletiu as conclusões das dezesseis comissões setoriais instauradas durante o evento.

A declaração adverte que é preciso dar um passo adiante e mudar definitivamente os rumos da integração. Com esse pronunciamento, as centrais respondem à proposta presidencial de relançar o Mercosul. Essa iniciativa, crescente-se, será apoiada pelas centrais se isso significar colocar em primeiro plano a adoção de políticas para a promoção do emprego, o crescimento da renda e combate à exclusão social. (*El Observador*, 08/12/1999)<sup>1</sup>

Em 27 e 28 de junho de 2000, a CCSCS voltou a se reunir, na sede da Federação dos Empregados de Comércio da Argentina (Faecys), para avaliar as atividades desenvolvidas pelas Comissões Sindicais Setoriais e analisar a situação atual das lutas sindicais nos

---

1 Tradução da autora.

cinco países, aprovando um calendário de atividades e um plano de mobilizações.

Ao final dessa reunião, foi aprovada uma declaração sobre o relançamento do Mercosul e um calendário de atividades, que teria como um dos principais momentos uma grande mobilização no dia 31 de agosto de 2000, em Brasília, nas capitais e principais cidades dos cinco países, coincidindo com a reunião dos presidentes da América do Sul convocada pelo presidente brasileiro.

## 5

# BALANÇO DE UMA DÉCADA DE PARTICIPAÇÃO SINDICAL NO MERCOSUL

Ao longo da análise, verificou-se que a participação sindical, na maior parte do tempo, deu-se como reação às políticas e propostas governamentais. Isso aconteceu por dois fatores: 1. porque o Estado continuou a ser o seu principal interlocutor. Apesar disso, em determinados momentos as centrais foram capazes de assumir uma postura propositiva e não meramente reativa, aproximando-se mais de uma atitude de “militância de inovação” do que de “militância de oposição” (Allen, 1990)<sup>1</sup>; 2. porque o tema Mercosul, no caso brasileiro, acabou tendo pouca importância dentro da estratégia política interna das centrais, repercutindo muito pouco na opinião pública, o que acabou sendo visto como uma falha do movimento sindical, que não conseguiu utilizar o Mercosul como elemento mobilizador ou como um fator de fortalecimento político.

Por sua vez, isso estaria ligado ao baixo grau de importância que o movimento sindical em geral atribuiu ao Mercosul. Na verdade, as negociações diretas com o governo continuaram a ser o componente central da atuação sindical, a ponto de ser o elemento de referência para sua atuação.

---

1 Para Allen (1990), a “militância de oposição” se refere à “tradicional, defensiva e anticapitalista militância, incapaz (ou não desejosa) de formular alternativas ao *statu quo* capitalista”. O autor define a “militância de inovação” como o “uso da mobilização sindical com o objetivo de formulação de iniciativas propositivas”.

Se o Estado continua a ser a referência básica da atuação sindical, podemos concluir que essa atuação não foi propositiva e sim uma reação aos fatos dados. Para fundamentar essa afirmação há a evidência de que, apesar do processo de integração ter sido anterior ao Tratado de Assunção, não houve manifestação explícita do movimento sindical com relação a isso. Além do mais, a proposta de criação do SGT-11 não foi formulada pelas centrais, surgiu no seio do próprio governo, por meio do Ministério do Trabalho. As centrais apenas pressionaram por sua criação. Na verdade, as centrais iniciaram sua participação sem terem uma noção exata do que isso significaria.

Essas constatações foram corroboradas pela afirmação da assessora da CUT sobre a lógica da participação das centrais sindicais: “quem nos organizou foi o Estado” (Castro, 1996). Ela se refere, aqui, ao fato de o sindicalismo não ter se mobilizado nem se reunido a não ser quando convocado pelo governo para reuniões de discussão da integração, casos do FCES e do SGT-10, que durante o ano de 1995 estiveram vazios por falta de convocação dos governos.

Ademais, como também já advertia a CCSCS (1992), “as centrais não souberam aproveitar todas as possibilidades abertas pelo subgrupo para impor pautas próprias de discussão”. Assim, muitas vezes os representantes sindicais perderam a referência que deveria orientá-los: utilizar o SGT-11 para garantir uma dimensão social ao Mercosul, rendendo-se à lógica técnica prevalecente nas comissões. Consequentemente, o movimento sindical foi incapaz tanto de desenvolver estratégias de disputa hegemônica como de propor reivindicações trabalhistas. Ou seja, não conseguiu influir na conformação que o Mercosul assumiu nem tampouco garantiu uma “igualização pelo alto” da legislação trabalhista dos quatro países membros do bloco regional.

O principal motivo de o movimento sindical não ter conseguido atingir seus objetivos mais ambiciosos no Mercosul parece ter sido o fato de não dispor de qualquer instrumento de barganha em relação aos governos do bloco regional e, principalmente, em virtude

de a pressão sindical estar diretamente relacionada à sua capacidade mobilizadora.

Essa capacidade variou bastante nos países do Mercosul, mas de maneira geral foi débil. Dessa forma, o trunfo principal de que as centrais ativas no bloco dispunham era precisamente o fato de estarem participando do processo de integração regional, o que lhes conferia maior grau de legitimidade. É difícil, entretanto, considerar este como um dos trunfos mais significativos de que se pode dispor (Castro, 1996).

Outro fator que prejudicou a atuação sindical no Mercosul foi a disparidade entre os interesses das centrais sindicais da região, para as quais era difícil formular objetivos comuns, pois, às vezes, o que constituía benefício para uma delas poderia significar fortes perdas para as demais. Um fato interessante foi que as discussões técnicas acabaram acirrando essas disputas ao evidenciarem as diferenças entre os países e exporem as desvantagens de cada um em temas determinados. Em contrapartida, as discussões políticas foram um elemento de aproximação em virtude de estarem fundamentadas em princípios e valores que, de modo geral, eram aceitos por todas as centrais sindicais.

O cenário pós-Ouro Preto não foi promissor por três motivos principais: em primeiro lugar, os sindicatos continuaram fora da coalizão vencedora, implicando que seus interesses continuassem marginais na formação da preferência nacional; em segundo lugar, a participação sindical nesse momento foi marcada por certa frustração em relação à consecução de seus objetivos, uma vez que a experiência de participação durante o período de transição se mostrou bastante ineficaz na aplicação de suas propostas; e, em terceiro lugar, pelo fato de a nova estrutura institucional de participação sindical não ser muito diferente do SGT-11.

Após uma década de participação, o panorama mostrava que a atuação sindical pouco alterou a lógica essencialmente econômica do Mercosul. Isso significa que a estratégia sindical foi ineficaz em seu objetivo central, que era enfatizar as questões sociais. Essa dificuldade se deu principalmente porque o movimento sindical teve que seguir uma pauta de negociação que não era a sua.

O fato de ter aceito a pauta governamental mostra que o Estado continuava a ser o elemento de referência principal das centrais sindicais, que transferiram para o âmbito regional a lógica de negociação desenvolvida na esfera nacional. Com isso, as centrais deixaram de elaborar uma nova estratégia de atuação e sua participação nas negociações do Mercosul quase não teve reflexos sobre a estrutura interna e a forma de organização do processo de integração. Em resumo, não houve um movimento no sentido de consolidar sua participação regional.

Esse ponto é importante considerando que teve efeitos diretos sobre a capacidade de mobilização tanto interna aos sindicatos quanto dentro da sociedade. Sem essa mobilização mais ampla, o Mercosul ficou restrito aos participantes, além de não criar visibilidade dentro da sociedade, o que poderia fortalecer o papel das centrais sindicais dentro da negociação, como ocorreu no Uruguai.

Outro problema foi a falta de mobilização que provocou maior instabilidade no tocante à participação, uma vez que possibilitou o abandono das negociações. Não defendo nem critico aqui a ideia de que os sindicatos devem participar das negociações do Mercosul, apenas considero que essa decisão (de participar ou não) deveria estar pautada numa razão lógica ou estratégica que a justificasse.

O início da participação foi marcado por um projeto ambicioso de disputa pela hegemonia dentro de um processo sobre o qual o movimento sindical não tinha qualquer poder decisório. A partir de Las Leñas essa estratégia foi substituída pela lógica de negociar uma agenda determinada pelos governos. Portanto, a unidade sindical apresentada até o momento talvez possa ser explicada pelos objetivos que pautaram a sua ação no plano institucional do Mercosul, os quais estiveram mais no nível das generalidades, procurando, por exemplo, garantir integração social, política e cultural e não apenas econômica – objetivos com os quais praticamente ninguém no movimento sindical discordaria.

A dificuldade residia na necessidade de o movimento sindical definir interesses comuns e atuar de forma conjunta. Esses interesses só poderiam ser alcançados quando fossem suficientemente amplos

e genéricos, como foi o caso da Carta Social. Entretanto, é preciso ressaltar que a mobilização sindical foi grande se comparada aos grupos empresariais, talvez porque estes últimos já estariam sendo beneficiados pelas políticas governamentais.

Outro elemento positivo é que se, por um lado, o sindicalismo não teve papel importante na formulação da preferência nacional, por outro, ele estava contemplado nas preocupações governamentais em torno de seu apoio já que: a) os governos não queriam que as resistências sindicais representassem um obstáculo maior à integração, e de alguma forma tentaram “compensar” esse setor permitindo-lhe acesso à estrutura institucional do Mercosul; b) a participação sindical no processo representava um elemento de legitimação “democrática” diante da comunidade internacional. Dessa forma, os sindicatos tinham algum poder de influência sobre a negociação interestatal ao participar diretamente dela.

Portanto, o fato de o SGT-11 ter sido criado logo após a assinatura do Tratado de Assunção representaria um reconhecimento, por parte dos governos, da centralidade que deveria ter a questão social no Mercosul (Ribeiro, 1996), ou, pelo menos, da necessidade de uma legitimidade social, ponto que estaria ligado à questão da democratização.

Se é verdade que a própria existência do SGT-11 pode ser vista como uma vitória importante do movimento sindical, a atuação do subgrupo é mais ambígua. Mesmo que o comportamento de qualquer organização, como mostra Angelo Panebianco (1990), esteja condicionado pela dialética que se forma entre ela e o ambiente em que tem que atuar, as responsabilidades sindicais não diminuem pelas eventuais falhas surgidas no Mercosul.

Verificou-se, ao longo do texto, que as centrais sindicais tentaram adaptar-se a uma negociação regional mediante a intensificação dos trabalhos da CCSCS, especialmente da Comissão Sindical do Mercosul. Assim, mesmo que servisse de atenuante para a avaliação da atividade sindical no Mercosul o fato de que esta se deu num contexto altamente desfavorável, marcado pela hegemonia neoliberal na América Latina, subsistiu o fato de que o movimento sindical dei-

xou escapar oportunidades importantes oferecidas pela integração do Cone Sul.

Não obstante todos os aspectos levantados, a atuação do movimento sindical no Mercosul fez com que este ganhasse credibilidade política, tornando-se mesmo uma referência importante para os outros atores sociopolíticos envolvidos com o bloco regional. Ademais, é necessário dizer que ao longo dos anos de seu funcionamento as centrais sindicais acumularam uma capacidade técnica que não pode ser desprezada.

Mais importante ainda, a própria Coordenadoria já havia observado que por meio dela se atingiram “níveis de coordenação e articulação inéditos na história dos movimentos sindicais de nossos países” (CCSCS, 1992), o que é particularmente relevante se levarmos em conta que centrais e confederações sindicais muito diferentes, tanto do ponto de vista do perfil e dos setores que representam quanto da história e das posições políticas que defendem, foram capazes de agir de forma comum (Castro, 1995 e 1996; Martins, 1996; Monteiro, 1996; Tesch, 1996).

Contudo, as centrais não souberam transferir seus interesses e objetivos para o âmbito do Mercosul, aceitando uma agenda de negociação que não era a sua. De certo modo, isso representou certo pragmatismo do movimento sindical, dado que a aceitação da proposta governamental foi uma forma de continuar participando, optando por negociar o que era possível, mesmo que não fosse o desejável. Agindo assim, o sindicalismo conseguiu introduzir na pauta governamental certos assuntos de seu interesse, que acabaram incorporados à estratégia política dos governos e às suas opções dentro do processo de barganha interestatal, como no caso da Carta Social em que os governos aceitaram sua discussão.

Apesar desse aspecto positivo, o saldo da participação na integração foi prejudicado pela dificuldade de traduzir a participação sindical no SGT-11 em dividendos políticos. Isso poderia ser explicado por três fatores:

1. A importância do Mercosul foi percebida muito mais pela assessoria do que pelos dirigentes sindicais, o que dificultou uma atua-

ção mais propositiva e mesmo uma participação maior. O Mercosul nunca foi um tema central, por exemplo, na agenda sindical da CUT (Castro, 1996).

2. Ao aceitarem uma discussão mais técnica, as centrais sindicais perderam os elementos da negociação política, o que impediu a criação de uma agenda capaz de se traduzir facilmente em visibilidade, uma vez que os temas tratados eram muito restritos e específicos.

3. A discussão do Mercosul ficou restrita aos grupos da cúpula de dirigentes sindicais (que participavam oficialmente das negociações) e aos seus assessores; no caso argentino e brasileiro, isso ocorreu por causa da incapacidade de articulação interna do movimento sindical e de mobilização de suas bases para que os temas fossem discutidos de forma mais ampla. Na verdade, as decisões sindicais não passaram por discussões com suas bases.

Um aspecto positivo foi a manutenção do SGT-11, que passou a se chamar SGT-10. Graças à manutenção das reuniões de ministros do Trabalho e do Subgrupo de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, a área social tornou-se aquela com o maior número de organismos a se ocupar da temática na estrutura do Mercosul (Paula, 1996; Ribeiro, 1996).

Todavia, a partir da reunião de Colonia (em 1994) houve uma reorientação nos trabalhos do Mercosul: abandonaram-se os objetivos mais ambiciosos, que visavam à constituição de um mercado comum, em favor de metas mais modestas de consolidação de uma união aduaneira imperfeita entre os quatro países.

Como não poderia deixar de ser, essa nova orientação teve profundos impactos sobre a área social. Assim, em junho de 1995, durante o Seminário sobre Relações de Trabalho e Mercosul, realizado no Ministério do Trabalho brasileiro, foi proferido que “desde logo ficou claro que se deveria rever e reorientar toda a filosofia de trabalho do SGT-11, tal como esta se desenvolveu em sua primeira fase (1991-1994)” (Ministério do Trabalho, 1995).

A suposição de que uma livre circulação da mão de obra ocorreria foi abandonada. Assim, não se trataria mais de concentrar esforços na “integração, harmonização de leis ou criação de um espaço

supranacional” (Ministério do Trabalho, 1995), mas sim na coordenação e cooperação entre os países integrantes do Mercosul.

Outro ponto importante a orientar a análise das questões trabalhistas, de acordo com membros do governo brasileiro, foi a distinção entre as questões que se referem exclusivamente ao plano interno dos quatro países que fazem parte do Mercosul de as que têm uma dimensão comum ao bloco regional; devendo ser tratada, no âmbito do Mercosul, apenas a segunda ordem de questões (Ministério do Trabalho, 1995; Paula, 1996; Ribeiro, 1996).

No início de 1995, o movimento sindical avaliou de forma negativa sua atuação no Mercosul até aquele momento, pois não conseguiu concretizar suas propostas, influenciar os rumos do processo ou promover uma discussão sobre integração, de forma a despertar na sociedade o interesse pela intervenção no processo. Como já ressaltamos, foram várias as razões para não atingir seus objetivos: amplitude de suas propostas, desvinculação de suas demandas da agenda negociadora dos governos, concentração dos trabalhos em temas técnicos e a fragilidade política do movimento sindical naquele momento.

Porém, o principal motivo responsável pelo o movimento sindical não ter conseguido atingir seus objetivos mais ambiciosos no Mercosul foi o fato de não dispor de qualquer instrumento de barganha em relação aos governos do bloco regional, em virtude da pressão sindical estar diretamente relacionada à sua capacidade mobilizadora. Essa capacidade variou bastante nos países do Mercosul, mas foi débil de maneira geral.

Outro fator de igual importância foi a disparidade entre os interesses das centrais, que tiveram dificuldade para formular objetivos comuns. Um fato interessante é que as discussões técnicas acirraram as disputas entre os países, uma vez que evidenciaram as diferenças entre eles e expuseram as desvantagens de cada um em relação a determinados temas.

O descontentamento sindical maior foi com os resultados, porque estes não condiziam com os esforços realizados: as centrais foram os atores sociais que mais se mobilizaram e intervieram nas

negociações do Mercosul, estando presentes em mais de um SGT e realizando reuniões periódicas para discutir propostas e estratégias no âmbito da CCSCS. Sua expectativa era, a partir de Ouro Preto, ganhar mais espaço de negociação e intervenção, com a assimilação de suas propostas na agenda dos governos. Porém, o que se constatou foi o oposto disso.

Depois de Ouro Preto, em 1995, o processo de implementação do Mercosul passou por uma forte flexibilização e a agenda institucional, que poderia viabilizar um aprofundamento do processo de integração, foi esvaziada, ficando as negociações entre os governos resumidas a atos comerciais para a conclusão da União Aduaneira. Negociações das quais o sindicalismo estava excluído. Isso enfraqueceu temporariamente a articulação sindical. (Castro, 1996)

Como também foi constatado em toda a análise desenvolvida neste trabalho, a CUT e as demais centrais sindicais agiram mais por reação do que a partir de uma política deliberada. Isso implicou aceitar a ideia de que o movimento sindical adquiriu uma percepção mais ampla do processo de integração regional por meio da experiência na participação nas negociações, a qual poderia permitir-lhe uma ação mais eficaz a partir de 1995.

Portanto, a tradição estabelecida de considerar o Estado nacional – apesar da retórica internacionalista – como interlocutor privilegiado na determinação das ações de efetivo interesse de empresários e trabalhadores estimularia o enfraquecimento dos órgãos regionais. Para além disso estava o fato de que as centrais sindicais se mostraram incapazes, no período de transição, de formular propostas que se desdobrassem em ações concretas, e no que concerne à sua formulação política, apesar do discurso, ainda eram atores muito atrelados à ação do Estado.

O pragmatismo adotado no Mercosul a partir de 1995 foi uma resposta a essas constatações. No início, as centrais sindicais imaginavam que o Mercosul estava ligado a um determinado governo. Porém, ao longo do tempo – e, no caso brasileiro, após quatro go-

vernos diferentes – deram-se conta de que existia uma continuidade na estratégia governamental, apesar das diferenças entre as políticas presidenciais e as decisões tomadas em alguns momentos.

As centrais brasileiras chegaram à conclusão de que o MRE, de certo modo, seria o responsável por essa continuidade no caso do Brasil; já na Argentina, o fator central foi a reeleição do presidente Menem (que governou de 1989 a 1999). A partir dessa constatação, perceberam que não poderiam esperar por um governo “mais preocupado com a questão social” ou mais receptivo ao seu projeto alternativo. Optaram, então, por pressionar a incorporação de suas demandas nas negociações e decisões dentro do processo de integração da forma como ele estava sendo realizado, elaborando uma agenda mais pragmática e eficaz, justamente por não necessitar dar conta de todo o processo.

Apesar dos avanços obtidos, alguns pontos importantes para o movimento sindical ainda permanecem marginalizados nas negociações governamentais. Entre eles está o da livre circulação de mão de obra. Para as centrais esse não é um tema secundário; com o avanço da integração, o tema ganha relevância e torna-se necessário pensar em políticas nesse sentido para evitar problemas futuros. Contudo, os governos discordam dessa visão.

Questões como desemprego e requalificação profissional não faziam parte da agenda governamental do Mercosul, mas ganhavam força no meio sindical por causa do agravamento dos problemas sociais na região. Essas demandas acabaram tendo um lado positivo, que foi o de manter o movimento unido, apesar dos conflitos crescentes no interior do Mercosul. Exemplo disso foi a constituição de uma delegação de centrais sindicais do Mercosul (PIT-CNT, CGT – Argentina, CUT e FS, e CUT – Paraguai) em setembro de 1999, para pedir ao presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti, a formulação de políticas de emprego e de proteção aos desempregados.

Nas palavras do dirigente sindical uruguaio Eduardo Fernández “[...] reivindicamos um maior aprofundamento do Mercosul e o presidente está de acordo. Mas ainda não tivemos a sorte de ver os mecanismos de participação operária operando efetivamente”

(1999). Esse dirigente manifestou sua preocupação pelo fato de nenhuma das medidas adotadas até aquele momento no Mercosul tratar do problema do emprego ou da proteção aos desempregados, um problema que já tinha sido colocado ao presidente do Brasil e que chegaria aos demais presidentes.

Essa temática ganhou força entre as centrais sindicais do Cone Sul. A Secretaria de Relações Internacionais da CUT, por exemplo, reuniu, no dia 10 de fevereiro de 2000, as principais confederações e ela filiadas e propôs que a CCSCS reforçasse, no âmbito do Mercosul, a luta pela geração de empregos e formulasse propostas de criação de um Fundo de Financiamentos inspirado na resolução do encontro de bancários do Mercosul realizado em dezembro, em Montevideu.

Uma resolução tomada nessa mesma reunião foi a de encaminhar um pedido ao Congresso brasileiro para que incluísse no orçamento federal verbas para a Seção Brasileira do FCES e para a Comissão Sociolaboral (CUT, 2000). Outra demanda sindical importante foi a criação dos Fundos de Reconversão Produtiva e Requalificação Profissional por parte dos governos. Estes seriam instrumentos importantes no aprofundamento da integração, pois serviriam como mecanismos compensatórios para os setores negativamente afetados (Jakobsen, 1997). Isso foi estratégico para a União Europeia, pois evitou que os prejudicados se mobilizassem a ponto de entravar o processo de integração; porém, pouco avançou a sua discussão no âmbito do Cone Sul.

Alguns movimentos no sentido de incorporar de forma mais intensa a agenda social foram realizados por alguns representantes do Poder Executivo, especialmente nos ministérios do Trabalho. Os do Mercosul, Chile e Bolívia decidiram criar políticas comuns e trabalhar no sentido de harmonizar, dentro do possível, suas legislações trabalhistas. Os ministros também acordaram manter posições comuns na OIT e em outros fóruns internacionais, realizando reuniões semestrais para discutir e coordenar suas propostas. Na visão desses ministros, a coordenação de suas posições fora do SGT-10 fortaleceria politicamente os temas trabalhistas.

Além disso, o movimento sindical demonstrou capacidade de coesão ao longo do tempo, graças a uma visão pragmática de sua cooperação.

A integração da luta dos trabalhadores e trabalhadoras é a única via pela qual poderemos exigir que o Relançamento do Mercosul signifique a adoção de medidas comuns de promoção do desenvolvimento sustentável, de geração de emprego, de distribuição de renda, de aprofundamento da democracia e de real fortalecimento externo do bloco e não a sua transformação em uma base exportadora das multinacionais – política que não gerará empregos e muito menos a distribuição de renda [de] que necessitamos para alterar tamanha exclusão social. (CCSCS, 2000)

A pesquisa constatou que o papel dos representantes sociais foi limitado no Mercosul e pouco influente em seu processo decisório. Alterações nessa situação dependem da aproximação com outros grupos da sociedade, fortalecendo suas posições. Para que esses grupos pudessem influenciar os rumos da integração eles deveriam, segundo as perspectivas teóricas apontadas neste livro, tornar-se elementos centrais na formulação da preferência nacional, o que não ocorreu nesse período (e ainda hoje têm dificuldade de fazê-lo no âmbito da integração, apesar de agora participarem da coalizão governamental).

A participação dos representantes da sociedade no processo de integração no Cone Sul é, sem dúvida, um elemento necessário à democratização do Mercosul. Porém, só ela não é suficiente. A democracia pressupõe a possibilidade do conflito de interesses e da disputa equilibrada entre as partes em termos de poder (Castells, 1999).

Nas palavras de Kjeld Jakobsen, ex-secretário de Relações Internacionais da CUT – Brasil: “O problema do Mercosul é sua baixa institucionalidade. Para que o bloco se consolide, é preciso que ele saia de um acordo meramente comercial e se integre política e socialmente” (Vasconcelos e Almeida, 2000).

O valor da democracia é compartilhado pelo bloco regional, mas sua aplicabilidade formal ocorre apenas no âmbito nacional, tendo sido de difícil realização nas estruturas institucionais do bloco regional. Esse elemento contribui para a percepção negativa do Mercosul. Uma apreciação positiva do papel da cláusula democrática nas relações entre os países coexiste com a crescente sensibilidade em relação ao chamado *déficit* democrático.

Ainda falta muito para avançar no Mercosul, especialmente no que se refere aos aspectos sociais. No entanto, considerando-se os resultados apresentados nesta análise e apesar de suas limitações, as centrais sindicais conseguiram caminhar na consecução de seus objetivos. Mais que isso, amadureceram na posição de negociadores e foram capazes de influenciar algumas decisões governamentais, revertendo um quadro inicialmente bastante desfavorável.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## Documentos

ATA PARA A INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA, 29 de julho de 1986.

CGT (Argentina). “Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del Mercosur”. Assunção: Mimeo, 1994.

CIOSL-ORIT. “Mercosur: seminario sobre Carta Social realizó Coordinadora Sindical”. In: *Nuevos Rumbos*, ano IX, n.4. México: Orit, 1993.

CMC. *Ata da X Reunião*. Buenos Aires, 24 de junho, e São Luis, 25 e 26 de junho de 1996.

\_\_\_\_\_. *Atas*. 1991-2000.

CCSCS. “Conclusões e recomendações”. In *Conferência regional de integração latino-americana*. Buenos Aires: 1991.

\_\_\_\_\_. *Carta de las centrales sindicales a los presidentes de los países del Mercosur*. Montevidéo: 1992.

\_\_\_\_\_. “Memória Taller Subgrupo de Trabajo n. 11”. In: *Seminario evaluación del proceso de integración Mercosur*. Montevidéo: 1992.

\_\_\_\_\_. “Carta de los derechos fundamentales del Mercosur: propuesta de los trabajadores”. *Revista de relaciones laborales en America Latina – Cono Sur (Relasur)*. n.3. 1993.

\_\_\_\_\_. *Declaración de la AFL-CIO y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*. Buenos Aires: 9 de março de 1994.

- \_\_\_\_\_. “Nota informativa sobre el proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales”. Apresentado na *Conferência Desarrollo económico y derechos laborales*. Panamá: CIOSL-ORIT, abril de 1994.
- \_\_\_\_\_. Última intervenção das centrais na última reunião do Subgrupo 11. Montevidéo: Mimeo, 31 de agosto e 1<sup>a</sup> de setembro de 1994.
- \_\_\_\_\_. *Propuesta de las centrales sindicales del Cono Sur a la estructura institucional del Mercosul*. Assunção: Mimeo, 9 de outubro de 1994.
- \_\_\_\_\_. “Participación sindical en el Mercosur”. Colaboración con la *Conferência CIOSL-ORIT-BID Concertación para el desarrollo, democracia y equidad*. Caracas: 26 e 27 de janeiro de 1995.
- \_\_\_\_\_. “Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto”. *Foro Estructura institucional del Mercosur*. Montevidéo: FCES, 3 e 4 de maio de 1995.
- \_\_\_\_\_. *Conclusiones del Foro Estructura institucional del Mercosur*. Montevidéo: FCES, 3 e 4 de maio de 1995.
- \_\_\_\_\_. “Relançamento do Mercosul. Declaração da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul”. Montevidéo: junho de 2000.
- CUT. “Resolução”. In: 4<sup>o</sup> *Congresso Nacional da CUT*. São Paulo: CUT, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Elementos para a estratégia da CUT no Mercosul*. São Paulo: CUT, 1992.
- \_\_\_\_\_. “Resolução”. In: 5<sup>o</sup> *Congresso Nacional da CUT*. São Paulo: CUT, 1994.
- DECLARAÇÃO DE IGUAÇÚ. Documento assinado pelos presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, na cidade de Foz do Iguaçu, 1985.
- FCES. *Acta de la 1<sup>a</sup> reunión preparatoria del Foro consultivo económico-social*. Montevidéo: 29 e 30 de abril de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Regimento interno do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*. Buenos Aires: 31 de maio de 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Ata da II reunião do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*. Rio de Janeiro: 31 de outubro a 1<sup>o</sup> de novembro de 1996b.
- \_\_\_\_\_. *Ata da IV reunião do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*. Montevidéo: 4 e 5 de setembro de 1997a.

- \_\_\_\_\_. *Ata da V reunião do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*.  
Montevidéu: 12 e 13 de dezembro de 1997b.
- \_\_\_\_\_. *Ata da VI reunião do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*.  
Buenos Aires: 4 e 5 de maio de 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Ata da VII reunião do Foro consultivo econômico e social do Mercosul*.  
Buenos Aires: 22 e 23 de julho de 1998b.
- FORO DE SÃO PAULO. *Projeto de declaração final do VII encontro do foro de São Paulo*. Porto Alegre: 30 e 31 de julho de 1997.
- GMC. “Regimento Interno”. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Atas*. 1991-2000.
- MENEGUELLI, Jair. *Carta a Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil*. São Paulo: CUT, 1994.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *I Seminário sobre relações de trabalho e Mercosul*. Brasília: MTB, 1995.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social*. Buenos Aires, 1994.
- OCDE. *Globalization of industry, overview and sector report*. Paris: OCDE Publication Service, 1996.
- SB/FCES. *Regimento interno da seção brasileira do Foro consultivo econômico-social do Mercosul*. Brasília: 27 de março de 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Atas*. 1996-2000.
- SGT-10. *Atas*. 1995-2000.
- \_\_\_\_\_. *Atas*. 1992-1994.
- TRATADO DE ASSUNÇÃO. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASIL – ARGENTINA. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de (coord.) *Mercosul: textos básicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1992.
- UNCTAD. *World investment report. Transnational corporations, employment and the workplace*. New York: United Nations, 1994.

## Entrevistas

- BIANCHI, Hugo. Montevideu: 26 de maio de 1995. (PIT-CNT – Uruguai)
- CASTRO, Maria Silvia Portella de. São Paulo: fevereiro de 1996. (CUT – Brasil)
- GAIBISSO, Jorge. Buenos Aires: 7 de junho de 1995. (UIA – Argentina)
- GARGIULO, Gerardo R. COPAL (Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios). Buenos Aires: 1º de junho de 1995.
- GENARO, Vitor de. Buenos Aires: 12 de julho de 1995. (CTA – Argentina)
- GRECO, Jorge. Buenos Aires: 22 de maio de 1995. (SMATA/CGT – Argentina)
- HERNÁNDEZ, Daniel. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (Fundação Friedrich Ebert/ CGT – Argentina)
- JARA, Antonio. Buenos Aires: 18 de maio de 1995. (UOM/CGT – Argentina)
- LIMA, Ricardo. Brasília: abril de 1993. (Ministério do Trabalho – Brasil)
- LOZANO, Cláudio. Buenos Aires: 8 de junho de 1995. (IDEP/ ATE – CTA – Argentina)
- MARTINS, Jacinta M. São Paulo: janeiro de 1996. (CGT – Brasil)
- MONTEIRO, Ruth. São Paulo: janeiro de 1996. (Força Sindical – Brasil)
- PADRÓN, Álvaro. Montevideu: 26 de maio de 1995. (PIT-CNT – Uruguai)
- PAULA, José Alves de. Brasília: fevereiro de 1996. (Ministério do Trabalho – Brasil)
- PORTA, Fernando. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (Fundación Cenit – Argentina)
- PRATES, Alcides G. R. Brasília: abril de 1993. (Ministério das Relações Exteriores – Brasil)
- RIBEIRO, Haroldo de Macedo. Brasília: fevereiro de 1996. (Secretário do Ministério das Relações Exteriores – Brasil)
- ROSSETO, Miguel. Brasília: fevereiro de 1996. (CUT – Brasil)
- SANT’ANNA, Marcílio Ribeiro de. Brasília: 10 de agosto de 2000. (Coordenador adjunto do SGT-10, Ministério do Trabalho – Brasil)

- SILVA, Roque Aparecido. Brasília: abril de 1993. (Ministério do Trabalho – Brasil)
- TESCH, Walter. São Paulo: janeiro de 1996. (Força Sindical – Brasil)
- TOMADA, Carlos. Buenos Aires: 1º de junho de 1995. (CGT – Argentina)
- WORCEL, Glória. Buenos Aires: 5 de junho de 1995. (Ministério da Economia – Argentina)

## Livros e artigos

- ACOSTA, Carlos (org.). *Mercosur. Integración formal o integración real?* Buenos Aires: Incasur, 1994.
- ALLEN, Christopher S. “Trade unions, workers participation and flexibility: linking the micro to the macro”. *Comparative politics*. 22:3, 1990.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes; PIMENTEL, Renata Prata Saint-Clair. “Iniciativa para as Américas – o Acordo do Jardim das Rosas”. In: *60 anos de política externa. II Seminário Nacional*. Programa de Política Internacional e Comparada/USP. São Paulo, 1991.
- ARAÚJO Jr., José T. “Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul”. *Revista de Economia Política*, v.11, n.2. Rio de Janeiro, 1991.
- ASOCIACIÓN BANCARIA. *Los trabajadores y la integración en el Cono Sur*. Primer simposio sobre el Mercosur. IRO-FIET (Organización Regional Interamericana – Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Profesionales). Buenos Aires, 1991.
- ASOCIACIÓN DE OBREROS Y EMPLEADOS DE CONAPROLE (AOEC). *Revista Plenario*, n.11. “Un hecho histórico... Tras la reestructura, 1a. Asamblea General en el interior”. Montevideu: AOEC, 1995.
- BALASSA, Bela. *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: Hispano-Americano, 1980.
- BARBOSA, Rubens A. “A evolução do processo de integração na América do Sul”. In: *Série Política Internacional*, n.2. São Paulo: Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1991.

- \_\_\_\_\_. “A integração regional e o Mercosul”. In: *Política Externa*, v.1, n.2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1992.
- BOUR, Juan Luis. “Costos laborales, impuestos y tarifas publicas”. In: *Jornada Internacional. “Finanzas en el Mercosur”*. Buenos Aires: Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, 1992.
- BRADFORD JR., Colin I. “Integração regional e estratégias de desenvolvimento num contexto democrático”. In: *Política Externa*, v.1, n.2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1992.
- CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.3. Fim de Milênio. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Maria S. Portella. *Mercosul e ação sindical*. North South Center. Working Paper 19. Durhan North Carolina, 1994.
- CATALANO, Ana M.; NOVICK, Marta. *Reconversión productiva y estrategias sindicales en la Argentina: renovación o ajuste táctico?* Buenos Aires: Mimeo, 1994.
- CIEDUR. “Política económica y setores populares”. *Revista Uruguay Hoy*, n.2. Montevidéo: Ciedur, 1989.
- CIEDUR/DATES. *Los desafíos del movimiento sindical*. Montevidéo: CIEDUR, 1992.
- CIEDUR/FESUR. *Se nos vino el Mercosur... Los trabajadores en el proceso de integración*. Montevidéo: CIEDUR/FESUR, 1994.
- DE LUISE, Roberto. “Las relaciones laborales en el Mercosur”. In: *Revista Escenarios de la Integración*, n.6. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1993.
- DEUTCH, Karl W. et al. *Integración y formación de comunidades políticas. Análisis sociológico de experiencias históricas*. Buenos Aires: BID/Intal, 1986.
- FERNÁNDEZ, Uncas. “Sindicalistas exigem ação antidesemprego”. *Gazeta Mercantil Latino-Americana*. São Paulo: 13 a 19 de setembro de 1999.
- FERREIRA, María Carmen; OLIVERA, Julio Ramos. *Mercosul. Enfoque laboral*. Buenos Aires: Fundación de Cultura Universitária, 1991.

- FLORES, Alan. Participação na Mesa “A agenda trabalhista nas experiências de integração”, do workshop *Mercosul e globalização: os atores sociais*. São Paulo: Cedec e Escola Sul/CUT, 16 de abril de 1997.
- FREIRE NETO, Rafael. Participação na Mesa “A agenda trabalhista nas experiências de integração”, do workshop *Mercosul e globalização: os atores sociais*. São Paulo: Cedec e Escola Sul/CUT, 16 de abril de 1997.
- GAUDIO, Ricardo; THOMPSON, Andrés; FANLO, Luis Garcia. “El movimiento obrero argentino en el nuevo escenario democrático”. *Paper* apresentado no seminário *La nueva matriz política argentina*, organizado pelo Centro de Estudos de Estado y Sociedad (Cedes), com apoio do North-South Center da Universidade de Miami. Buenos Aires, 1993.
- GIANGIACOMO, Graciela L. *Costo laboral, de producción y competitividad*. Buenos Aires: Incasur, 1994.
- GÓMEZ, José Maria. *Dimensión político-institucional y los desafíos del Mercosur en el periodo de transición*. *Paper*, 1993.
- HAAS, Ernest B. “El reto del regionalismo”. In: HOFFMAN, Stanley (ed.). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madri: Tecnos, 1963.
- \_\_\_\_\_. “Sindicatos supranacionais”. In: HAAS, Ernest. *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: Intal, 1966.
- \_\_\_\_\_. “The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing”. In: LINDBERG, Leon N.; SCHEINGOLD, Stuart A. (eds.). *Regional integration. Theory and research*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe C. “Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America”. In: *International organization*. Los Angeles: MIT Press, 1964.
- HERNÁNDEZ, Daniel. *El movimiento sindical argentino en una etapa de cambios*. Buenos Aires: Fundación Friederich Ebert, 1994.
- HIRST, Mónica. “Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil”. In: *Revista de Economía Política*, v.8, n.3, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Reflexiones para un análisis político del Mercosur*. Buenos Aires: Flasco, 1991.

- \_\_\_\_\_. "El Mercosur e las nuevas circunstancias para su integración". In: *Revista de la Cepal*, n.46. Santiago, 1992a.
- \_\_\_\_\_. *La participación de Brasil en el proceso del Mercosur: evaluando costos y beneficios*. Buenos Aires: Flacso, 1992b.
- HURRELL, Andrew. "América Latina y el nuevo orden mundial: el espejismo de un bloque regional hemisférico". In: *América Latina/Internacional*, v.8, n.30. Buenos Aires, 1991.
- IDEP. *América Latina, balance de una década: desaguace o democratización del Estado*. Buenos Aires: Idep/ATE, 1990.
- INCASUR. "Migraciones laborales y libre circulación de trabajadores en el Mercosur". *NOTISUR - Revista de la Cultura del Trabajo*, año XIX, n.47. Buenos Aires, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Mercosur: un desafío, una Esperanza". *NOTISUR - Revista de la Cultura del Trabajo*, año XIX, n.48. Buenos Aires, 1994.
- \_\_\_\_\_. "CLAT. 40 Aniversario". *NOTISUR - Revista de la Cultura del Trabajo*, año XIX, n.49. Buenos Aires, 1995.
- INSTITUTO "CUESTA DUARTE". "Cronología de documentos del PIT-CNT sobre integración regional". *Talleres de elaboración programática por soluciones*. Documento n.1. Montevideo: PIT-CNT, 1991a.
- \_\_\_\_\_. "Mercosur. Principales indicadores de los países de la región". *Talleres de Elaboración Programática por Soluciones*. Documento n.2. Montevideo: PIT-CNT, 1991b.
- \_\_\_\_\_. "Aportes Documentales". *Talleres de Elaboración Programática por Soluciones*. Documento n.3. Montevideo: PIT-CNT, 1991c.
- \_\_\_\_\_. *El Impacto del Mercosur en el Litoral Uruguayo*. Montevideo: PIT-CNT, 1993.
- \_\_\_\_\_. "El Mercosur Después de Buenos Aires. La última oportunidad". In: *Materiales de Formación Sindical*. Montevideo: PIT-CNT, 1994.
- INSTITUTO ARTURO JAURETCHE. *La dimensión social de la integración y apertura en la política del gobierno y del sindicalismo argentino*. Serie Estudios n.3. Buenos Aires: CGT, 1994.
- \_\_\_\_\_. *El Mercosur como unión aduanera a partir de la reunión de Buenos Aires*. Encuentro Binacional Integración Argentina-Chile en el Marco de la Globalización Económica. Buenos Aires: CGT, 1994.

- \_\_\_\_\_. *Informe sobre integración*. Apresentado na Conferência da CIOSL-ORIT sobre “Desarrollo económico y derechos laborales”. Panamá, 1994.
- JAKOBSEN, Kjeld. “Movimento sindical, integração econômica e acordos de comércio”. Participação na Mesa Implicações da globalização e do Mercosul para o setor produtivo do *Workshop Mercosul e globalização: os atores sociais*. São Paulo: CEDEC e Escola Sul/CUT. 16 de abril de 1997.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_. “Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics”. In: *International Institutions and State Power*. Westview Press, 1989.
- \_\_\_\_\_; NYE, Joseph S. “Transnational relations and world politics: an introduction”. In: *Transnational relations and world politics*. Harvard: Harvard Press University Press, 1981.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable”. In: *International organization*, v. XXXVI, n.2, Standford, 1982.
- LAREDO, Iris M. (org.). *Estado, mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1994.
- LAVAGNA, Roberto. *La propuesta de Brasil relativa a la zona de libre comercio sudamericana*. Paper, 1994.
- LAVOPA, Jorge H. “La estructura orgánica funcional del Mercosur”. In: *Contribuciones*, año X, n.2. Buenos Aires: Ciedla/Konrad-Adenauer, 1993.
- LEMA, Alberto García et al. *La nueva constitución, las modificaciones introducidas y las perspectivas de la democracia en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Sergio Karakachoff, 1990.
- LINDBERG, Leon N. “Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurement”. In: LINDBERG, Leon N.; SCHEINGOLD, Stuart A. (eds.). *Regional integration. Theory and research*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

- LOZANO, Claudio. "Estructura actual de la clase trabajadora". In: *Cuaderno*, n.29. Buenos Aires: IDEP/ATE, 1994.
- MARIANO, Marcelo Passini. "Decisões políticas e institucionalização no Mercosul". In: *Cadernos Cedec*, n.32. São Paulo: Cedec, 1994.
- MIDFORD, Paul. "International trade and domestic politic: improving on Rogowski's model of political alignments". In *International Organization*, v.47, n.4. Los Angeles: MIT Press, 1993.
- MONTEIRO, Ruth Coelho. *Participação no debate "Globalização e regionalização no Mercosul: os atores sindicais"*. Organizado pelo Cedec. São Paulo, 13 de agosto de 1996.
- \_\_\_\_\_. Participação na Mesa "A agenda trabalhista nas experiências de integração", do Workshop *Mercosul e globalização: os atores sindicais*. São Paulo: Cedec e Escola Sul/CUT, 16 de abril de 1997a.
- \_\_\_\_\_. Participação na Mesa "A agenda sindical no Mercosul", do Workshop *Mercosul e globalização: os atores sindicais*. São Paulo: Cedec e Escola Sul/ CUT, 16 de abril de 1997b.
- MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the European community: a liberal intergovernmentalist approach". In: BULMER e SCOTT (eds.) *Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context*. Cambridge: Blackwell Publishe, 1994.
- MORENO, Omar (org.). *Desafios para el sindicalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert/Legasa, 1993.
- NYE, Joseph S. "Comparing common markets: A revised neo-functionalist model". In: LINDBERG, Leon N.; SCHEINGOLD, Stuart A. (eds.). *Regional integration. Theory and research*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- OLIVERA, Julio Ramos. "Movibilidad de la mano de obra en el Mercosur". In: *Contribuciones*, año X, n.2. Buenos Aires: Ciedla/Konrad-Adenauer, 1993.
- ORANTES, Isaac Cohen. "El concepto de integración". In: *Revista de la Cepal*, n.15, 1981.
- PADRÓN, Álvaro. Participação na Mesa "A agenda trabalhista nas experiências de integração", do Workshop *Mercosul e globalização: os atores sindicais*. São Paulo: Cedec e Escola Sul/CUT, 16 de abril de 1997.

- \_\_\_\_\_; RODRIGUEZ, Juan Manuel. *Mercosur. Perspectiva sindical*. Montevideu: PIT-CNT/Fesur, 1992.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PASSARETTI, Sergio Federico. *Armonización de la legislación laboral. Un balance de lo actuado. Paper* apresentado na “IV Jornadas sobre integración regional: Estado, mercado y sociedad en el Mercosur”, Rosario, 1995
- PAULA, José Alves de. “O Subgrupo 11 do Mercosul: balanço de suas atividades”. In: *Boletim de integração Latino Americana*. n.15. Brasília: MRE, SGIE, Getec, 1994.
- PEÑA, Félix. *O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial*. Bruxelas: Mimeo, 1991.
- \_\_\_\_\_. “Pré-requisitos políticos e econômicos da integração”. In: *Política Externa*, v.1, n.2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1992.
- PEREIRA, Lia Valls. “O projeto Mercosul: uma resposta aos desafios do novo quadro mundial?” In: Ires/Desep. *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Caja, 1993.
- \_\_\_\_\_; PRESSER, Mario Ferreira. “A iniciativa para as Américas. O NAFTA e o Mercosul”. In: Ires/Desep. *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Caja, 1993.
- PORTA, Fernando. *Argentina frente a la economía mundial. El Mercosur y las experiencias de integración. Perspectivas para los trabajadores*. Buenos Aires: Idep/ATE, 1992.
- \_\_\_\_\_; LOZANO, Claudio. “Falsos y reales dilemas de la industrialización latinoamericana en la década del’80”. In: *Cuaderno*, n.13. Buenos Aires: Idep/ATE, 1991.
- PROGRAMA DE RECONVERSIÓN MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA. *La integración regional y el movimiento sindical. Experiencias compartidas*. Montevideu: Comisec (Comisión Sectorial para el Mercosur), 1995.
- RODRIGUEZ, Juan Manuel; PADRÓN, Alvaro. *Mercosur desde la perspectiva sindical*. Montevideu: PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte, 1992.

- ROGOWSKI, Ronald. "Why changing exposure to trade should affect political cleavages". In: *Commerce and coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROJAS, Eduardo. *La relación ciencia-sindicatos: temas prácticos, temas técnicos*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- ROSS, Juan José; DOMINGUEZ, Virginia (orgs.). *Armonización de la legislación social y laboral en el Mercosur*. Buenos Aires: INCASUR, 1994.
- ROUDIL, Héctor R. *La formación profesional y el movimiento de los trabajadores*. Buenos Aires: Incasur, 1994.
- SIERRA, Yamandú González. "Continuidad y cambio en el movimiento sindical uruguayo. Una perspectiva histórica de su problemática actual". In: *Cuadernos de Información Popular* n.12. Montevideo: Ciedur/Dates, 1993.
- SILVA, Roque Aparecida da. "Representatividade, democracia e unidade no sindicalismo brasileiro". In: Cedec. *Sindicatos em uma Época de Crise*. São Paulo: Vozes, 1984.
- SMITH, Peter H. *The challenge of integration. Europe and America*. New Brunswick: North-South Center/Transactions Publishers, 1993.
- SMITH, Russel E.; HEALEY, Mark A. *Labor and Mercosur: A briefing book*. Durham: Duke University, 1994.
- STOLOVICH, Luis. "El impacto de la integración económica regional sobre el mundo del trabajo". In: *Cuadernos de Información Popular*, n.13. Montevideo: Ciedur/Dates, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: contradicciones y estrategias". In: *Revista Paraguaya de Sociología*, año 29, n.84, Assunción, 1992.
- TORRE, Juan Carlos; FELDMAN, Silvio. "Asimetrías entre las relaciones colectivas de trabajo en Argentina y Brasil". In: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO/CEI. *El Mercosur. un desafío*. Buenos Aires: CEI (Centro de Economía Internacional), 1993.
- VASCONCELOS, Luis; ALMEIDA, Hamilton de. "Discussão sobre o tema já dura nove anos". São Paulo: *Gazeta Mercantil Latino-Americana*, 24 a 30 de janeiro de 2000.

- VEGA, Gustavo. “Conversações comerciais entre o México, os Estados Unidos e o Canadá relativamente a uma área de livre comércio na América do Norte: questões principais e seu provável impacto regional”. In *Política Externa*, v.1, n.2. São Paulo: Paz e Terra/Programa de Política Internacional e Comparada/USP, 1992.
- VEIGA, João Paulo. “Mercosul. Evolução institucional e intervenção sindical”. In: Ires/Desep. *Mercosul. Integração na América Latina e relações com a Comunidade Europeia*. São Paulo: Caja, 1993.
- VEIGA, Pedro Motta. *A evolução do Mercosul no período de transição: hipóteses, alternativas e cenários*. Brasília: Ipea, 1992.
- VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. *Mercosul: interesses e mobilização sindical*. Paper apresentado no seminário “Processos de integração regional e as respostas da sociedade: Argentina, Brasil, México e Venezuela”, organizado pelo IEA/USP. São Paulo, 1995.

SOBRE O LIVRO

*Formato: 14 x 21 cm*

*Mancha: 10,0 x 17,1 cm*

*Tipologia: Horley Old Style 10,5/14*

*1ª edição: 2011*

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

*Coordenação geral*

*Arlete Zebber*

