EM BUSCA DE UM SINDICALISMO SEM FRONTEIRAS. A PARTICIPAÇÃO SINDICAL NO SGT-11 DO MERCOSUL: O CASO DA CUT

1995

Cadernos Cedec nº 51

Bernardo Ricupero

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec
Rua Airosa Galvão 64 - Água Branca - São Paulo, SP
CEP: Ø5ØØ2-Ø7Ø
Fone : 871.2966 - Fax: 871.2123
E-mail: cedec@eu.ansp.br

ÍNDICE

DIAGNÓSTICO SINDICAL SOBRE O MERCOSUL **4**

A ESTRATÉGIA SINDICAL EM RELAÇÃO AO MERCOSUL **6**

O SGT-11 ..... **8**

CONSIDERAÇÕES FINAIS **16**

EM BUSCA DE UM SINDICALISMO SEM FRONTEIRAS. A PARTICIPAÇÃO SINDICAL NO SGT-11 DO MERCOSUL: O CASO DA CUT[1]

Bernardo Ricupero

A atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Mercosul se dá em dois planos: 1) como central sindical nacional que atua no âmbito do Estado nacional brasileiro; 2) e como membro da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). A primeira dimensão da atuação da CUT não oferece maiores complicações, correspondendo de forma geral às atividades rotineiras da Central. Já a segunda dimensão, de integrante da CCSCS, representa uma nova forma de organização que traz consigo exigências com as quais a CUT e as demais centrais e confederações ativas na Coordenadora não estão acostumadas a lidar.

A CCSCS foi criada em 1986 por iniciativa da ORIT/CIOSL. Participaram de sua fundação: a COB boliviana, o MIT paraguaio, que mais tarde alterou seu nome para CUT, a CNT e CDT chilenas, que posteriormente se fundiram na CUT, a CGT argentina, o PIT-CNT uruguaio e a CUT e CGT brasileiras.[2]

O contexto de criação da Coordenadora é, portanto, o da redemocratização da América Latina e da crise da dívida que vinha atormentando a região desde 1982. Naturalmente, nos primeiros anos de atividade da CCSCS suas preocupações se centraram nesses temas.

Entretanto, foi só com a intensificação do processo de integração regional, que tem como marco a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, origem efetiva do Mercosul, que a Coordenadora se consolida (Castro, 1994). Cria-se, porém, uma situação bizarra, já que nem todos os países onde estão localizadas as centrais sindicais representadas na CCSCS estão envolvidos com o projeto do Mercosul. Assim, em maio de 1992, é formada, no âmbito da Coordenadora, a Comissão Mercosul, encarregada de tratar especificamente dos problemas do bloco regional, que não conta com a participação da COB e da CUT chilena.

---

[1] Este trabalho é parte da pesquisa "A intervenção do movimento sindical na constituição do Mercosul", desenvolvida no Cedec sob a coordenação de Tullo Vigevani, que conta com a ajuda parcial da FAPESP e do CNPq, aos quais somos gratos. Agradeço também a leitura atenta do texto e as observações de Tullo Vigevani, João Paulo Cândia Veiga, Fábio de Andrade Abdala, Karina Pasquariello Mariano, Carlos Augusto Gonçalves Jr., Vicente de Azevedo Marques e Flávia de Campos Mello.

[2] A Força Sindical brasileira aderiu depois à CCSCS.

Tanto a CUT como a CCSCS têm a intuição de que o Mercosul e os processos mais amplos que ele reflete -- a formação de blocos regionais, a globalização da economia etc. -- implicam desafios inusitados para o movimento sindical. Se nos últimos dois séculos, apesar da retórica do internacionalismo proletário, foi privilegiadamente no espaço do Estado-Nação que a luta dos trabalhadores se deu, com a intensificação da internacionalização do capital, os trabalhadores e aqueles que dizem representá-los são obrigados a criar novas formas de organização. No âmbito do Cone-Sul e do Brasil, a própria criação da CCSCS e a afirmação feita no IV Congresso da CUT (CONCUT), de 1991, de que um "sindicalismo sem fronteiras" é uma meta desejável, parecem ser indícios de que o movimento sindical reconhece a necessidade de se adaptar a um novo ambiente. A Carta de Direitos Fundamentais proposta pela CCSCS, como veremos depois, chega a ir além naquilo que defende como os "Direitos Coletivos" desejáveis para o Mercosul.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira se discute o diagnóstico formulado pela CCSCS e a CUT sobre o sentido que vem assumindo a integração do Cone-Sul. Com base nesse diagnóstico, analisa-se a seguir a estratégia sindical proposta pelas duas organizações em face do Mercosul. Estas duas primeiras partes preparam o terreno para que na terceira parte, a mais importante do artigo, se trate diretamente da atuação sindical no SGT-11. Finalmente, nas Considerações Finais, faz-se uma avaliação dessa atuação e se especula sobre quais podem ser as perspectivas futuras para ela.

Diagnóstico Sindical sobre o Mercosul

A caracterização que faz a CUT, em documento preparado pelo seu Grupo de Trabalho Mercosu, (CUT, 1992), do processo de integração dos países do Cone Sul, distingue dois momentos principais em sua história: o primeiro se inicia com a assinatura pelos presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsin, do Programa para a Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986; enquanto o segundo tem como marco o estabelecimento do Tratado de Assunção em 1991, que cria efetivamente o Mercosul e conta com a participação, além dos presidentes do Brasil e Argentina, Fernando Collor e Carlos Menem, dos presidentes do Uruguai e Paraguai, Luis Fernando Lacalle e General Rodriguez.

A CUT nota que, no primeiro período da integração do Cone-Sul, prevaleceram motivações políticas -- que procuravam garantir uma maior legitimação para a redemocratização em andamento no Brasil e na Argentina -- e econômicas, de busca de uma complementação entre os dois países. Apesar de considerar que a integração segue 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", vê 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, p. 52), o que tornaria mesmo possível a busca de uma "verdadeira" complementação entre as duas economias.

Já a avaliação que faz a CUT do segundo momento da integração do Cone-Sul é francamente negativa. Esta avaliação coincide, de forma geral, com o que a CCSC pensa do Mercosul, o que é revelado, por exemplo, no documento produzido em 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 que, com o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e sua estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações, teria passado a ser hegemônico no subcontinente a partir do final da década de oitenta. O que, de acordo com a carta das centrais sindicais enviada aos presidentes dos países do Mercosul, em dezembro de 1992, teria levado a uma verdadeira "guerra comercial, na qual cada governo adota medidas para melhorar sua posição competitiva, (...) (o que contraria o) *espírito do Mercosul*, que previa a formação do mercado comum através da coordenação e da liberalização" (grifos meus) (Coordenadora, 1992, p. 9).

Para a CUT, a lógica do Mercosul e do neoliberalismo seriam as mesmas: "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 p. 53). O que faz com que se considere no 4° Congresso da CUT (CONCUT), realizado em setembro de 1991, que "a forma como o atual processo de integração vem sendo conduzido (...) é inaceitável para os trabalhadores e o movimento sindical" (CUT, 1991, p. 50). Segue-se também daí, que a CUT considera que a estratégia frente ao Mercosul não deverá ser muito diferente daquela estabelecida nacionalmente para enfrentar o neoliberalismo.

Outro ponto que o movimento sindical identifica como presente na condução do processo de integração dos países Cone-Sul é um "déficit democrático", como está proclamado na carta de Jair Meneguelli ao Embaixador Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores (1994). Ou seja, está sugerido que a "lógica comercial" do Mercosul leva a excluir a participação de atores sócio-políticos que possam questioná-la, favorecendo a "prevalência dos interesses empresariais e governamentais" (Coordenadora, 1991, p. 2). De qualquer forma, o objetivo proclamado no Tratado de Assunção de "acelerar os processos de desenvolvimento com justiça social" garante uma certa legitimidade para a reivindicação dos sindicatos no

sentido de que se democratize a integração, procurando acoplar-se a ela um espaço ou dimensão social.

A Estratégia Sindical em Relação ao Mercosul

Provavelmente o fator que mais contribuiu para a participação sindical no Mercosul foi uma constatação pragmática. As centrais sindicais acabaram por concluir que o processo de integração regional era irreversível. Portanto, racionalmente, a fim de evitarem perdas e conquistarem benefícios, avaliaram que não podiam simplesmente denunciar o Mercosul, mas, ao contrário, deviam participar dele. Assim, tiveram que elaborar uma estratégia para intervir no processo de integração e tentar influenciar seu curso.

Essa estratégia só foi possível devido ao fato de que se considerou que, apesar da condução do Mercosul refletir a atual hegemonia da doutrina neoliberal na América Latina, não existe ainda uma definição clara de qual será o curso futuro que tomará o bloco regional. Assim, identificaram-se no processo de integração "fortes contradições" que possibilitariam ao movimento sindical "intervir nesse cenário disputando com o governo e setores empresariais o desenho do processo de integração" (CUT, 1992, p. 53).

No Brasil estas 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 eletro-eletrônicos, enquanto 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 constituição de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) hemisférica ou com a União Européia, o segundo grupo seria, de maneira geral, favorável à abertura e à ZLC. A CUT reconhece, entretanto, que há diferenças nesse grupo, com a indústria automobilística, por exemplo, favorecendo medidas protecionistas. O acirramento de disputas entre pequenas e grandes empresas, que, na avaliação da CUT, provavelmente se fortaleceriam com o Mercosul, é outra possibilidade de conflito apontada como decorrência do desenvolvimento da integração, que se teria de levar em conta.

A CUT não chega a explicitar quais seriam as forças sociais com as quais estabeleceria aliança contra o modelo de integração prevalecente no Mercosul, mas, pela caracterização que faz 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. Dessa forma, pode-se dizer que a CUT defende o estabelecimento de uma coalizão nacionalista, que, do ponto de vista brasileiro, provavelmente

consideraria positivamente a expansão de nosso mercado como resultado do Mercosul, mas tenderia a resistir a desenvolvimentos no sentido de estabelecer uma Zona de Livre Comércio com o NAFTA ou a UE. Além dessa "coalizão nacional", que não chegou a ser formada, a CUT pensava em atuar "internacionalisticamente" com as outras centrais sindicais dos países do Mercosul, como efetivamente ocorreu através da CCSCS.

De qualquer forma, pode-se dizer que a estratégia sindical em relação ao Mercosul acabou por se dividir em duas: uma estratégia mais ampla, que visava disputar a hegemonia da integração com "governo e empresários", e a estratégia mais especificamente trabalhista. É bastante natural, contudo, que estas estratégias se confundam. Assim, muitas vezes, mesmo quando a atuação sindical diz respeito a efeitos do Mercosul sobre categorias particulares, não se perde a oportunidade de vinculá-la ao que a CUT e a CCSCS consideram como os objetivos pelos quais deveria se pautar a integração. Naturalmente, o inverso também se dá. Ou seja, mesmo quando o movimento sindical apresenta seu projeto alternativo de Mercosul, não pode deixar de levar em conta problemas mais específicos que afetam sua clientela.

Na carta das centrais sindicais aos presidentes do Mercosul é evidenciado o projeto alternativo em torno do qual o movimento sindical procuraria conquistar a hegemonia do processo de integração. O que as centrais sindicais apresentam como a "integração que necessitamos" 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" (grifos meus) (Coordenadora, 1992, p. 7). De forma geral, pode-se dizer que este projeto corresponde à secular aspiração, presente na América Latina desde pelo menos Simon Bolívar, de buscar a unidade do subcontinente.

Segundo a CCSCS, a integração deveria se dar de forma democrática, procurando mesmo levar a uma integração de culturas e ao "desenvolvimento de uma consciência comunitária" (Coordenadora, 1992, p. 8) na região. Mais sintonizado com a primeira fase da integração do Cone-Sul, o Mercosul deveria basear-se na busca da complementação econômica entre os países envolvidos, o que implicaria o estabelecimento de políticas industriais e agrícolas, que tornassem possível a reconversão de certos setores produtivos, além de uma política de desenvolvimento eqüitativo que visasse a equilibrar os efeitos diferenciados do Mercosul em distintas regiões dos países envolvidos. A CUT elabora, de maneira ainda mais sucinta, qual deveria ser a orientação a pautar a atuação da central no processo de integração: "incidir 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, p. 54).

Mas, além de parâmetro em torno do qual o movimento sindical poderia disputar com "governos e empresários" a hegemonia do Mercosul, o projeto alternativo, "bolivariano", proposto pelas centrais sindicais, pode ser encarado como justificativa ideológica importante para que os sindicatos pudessem atuar no bloco regional. Ou seja, como já foi notado, as centrais sindicais têm consciência de que o Mercosul é irreversível e terá profundos impactos sobre os países envolvidos com o bloco, o que faz com que concluam que não podem ficar de fora dele.

Porém, o movimento sindical também sabe que o Mercosul se dá num contexto amplamente desfavorável a ele. Isto é, a abertura econômica que se sobrepõe à integração regional e se confunde com ela faz com que se procure aumentar a competitividade em relação a outros países através de, entre outras medidas, cortes de custos trabalhistas. Portanto, a postura do movimento sindical em relação ao Mercosul, mesmo que seja propositiva e não simplesmente reativa, tende também a ser defensiva, com o projeto "bolivariano" oferecendo argumentos contra o atual curso da integração. Este projeto "bolivariano" pode, consequentemente, ser mesmo considerado como um incentivo simbólico que ajudou o movimento sindical, apesar de todas as suas ressalvas, a participar da integração do Cone-Sul.

No caso da estratégia mais estritamente trabalhista, ela privilegiou a ratificação pelos quatro países do bloco regional de um pacote de convenções-chave da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a elaboração de uma Carta Social ou de Direitos Fundamentais do Mercosul. Ambas estas medidas visariam estabelecer um "mínimo inderrogável a partir do qual se promova a equiparação (no patamar das) *melhores* condições e direitos sociais existentes" (grifos meus) (Coordenadora, 1991, p. 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.

O SGT-11

Não é de se estranhar que o instrumento privilegiado utilizado 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 Subgrupo de Trabalho 11 (SGT-11), de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Reivindicação apresentada aos ministros do Trabalho dos países do Mercosul em sua segunda reunião realizada em Foz do Iguaçu, em dezembro de 1991, ela é logo incorporada pela CCSCS, como se pode constatar

pela carta da Coordenadora aos ministros do Trabalho do mesmo mês e ano. Claramente inspirados pela experiência européia, o SGT-11 é apresentado como uma forma de incorporar uma dimensão social ao Mercosul.

Do ponto de vista sindical, o SGT-11 foi encarado, antes de tudo, como uma garantia de que o Mercosul contasse com um espaço institucional onde se pudesse atuar. Mais especificamente, no que se refere ao que chamamos de estratégia trabalhista do movimento sindical, não é difícil imaginar como o SGT-11 pôde servi-la, já que, pela própria ordem de temas a serem tratados no subgrupo, se teria de levar em conta este tipo de problema. Mas, mesmo a estratégia mais ampla, de disputa pela hegemonia do processo de integração, pôde ser contemplada pelo SGT-11. Isto ocorreu sobretudo através de uma orientação que procurava "colonizar" outras dimensões do Mercosul, como fica claro pelo que é proposto pela CCSCS, de "tensionar os limites definidos para a ação no subgrupo" (Coordenadora, 1992, p. 5) Buscou-se, assim, basicamente influir nas atividades de outros subgrupos e, por essa via, fazer com que o bloco regional assumisse a conformação que a CUT e o CCSCS desejavam.

O SGT-11, assim como os outros subgrupos do Mercosul, teve uma função consultiva em relação ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do bloco regional. Mas, desde seu início, foi marcado pela originalidade em relação aos outros subgrupos. Diferentemente deles, que foram criados pelo Tratado de Assunção em março de 1991, foi estabelecido apenas em dezembro do mesmo ano. Outra diferença do SGT-11 foi 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 Montevidéu.

Logo na sua primeira reunião, que se deu em março de 1992, decidiu-se recomendar ao GMC a mudança do nome do subgrupo, que, de "Assuntos Trabalhistas", passaria a ser denominado de "Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social". A recomendação foi aceita pelo GMC.

Mas 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 discutiu-se o estabelecimento de critérios de representação do setor privado para que as delegações de cada país adotassem os mesmos princípios 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 aceitar as recomendações do subgrupo sobre

representação do setor privado, ficando estabelecido que cada país contaria com a presença de três representantes empresariais e sindicais. 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.

Ainda mais importante, na terceira reunião do SGT-11, realizada em junho de 1992, estabeleceu-se que as reuniões do subgrupo se dividiriam em duas etapas. A primeira, de caráter preparatório, poderia contar com a participação de todos os delegados, enquanto na segunda, decisória, apenas os representantes governamentais poderiam estar presentes. Nota-se, portanto, uma certa limitação à participação do setor privado no SGT-11, cujo papel é meramente consultivo. O que é agravado da perspectiva sindical ainda mais pela resistência demonstrada por parte dos governos e empresários em discutir os problemas sociais e trabalhistas do Mercosul.

Do ponto de vista organizativo, por sugestão do GMC, na segunda reunião do SGT-11, decide-se instituir oito comissões de trabalho. São elas e suas atividades principais:

1) Comissão de Relações Individuais de Trabalho

Análise comparativa dos sistemas de relações trabalhistas entre os países do Mercosul.

Discussão dos custos trabalhistas, nível de salários e contribuições sociais.

2) Comissão de Relações Coletivas de Trabalho

Estudo comparativo dos sistemas de negociação coletiva.

Apresentou produtividade bastante baixa, tendo realizado apenas três reuniões, enquanto a maior parte das demais comissões realizou dez.

3) Comissão de Emprego

Estudo do emprego e suas repercussões, setor por setor.

Análise da livre circulação de trabalhadores.

Estudo das migrações.

Análise do setor informal.

4) Comissão de Formação Profissional

Recapacitação do trabalhador.

Reconhecimento das qualificações profissionais, tendo como finalidade a criação de um sistema regional de equivalências de qualificações. Este sistema possibilitaria o livre exercício de diferentes profissões e a livre circulação de trabalhadores no Mercosul.

5) Comissão de Saúde e Segurança no Trabalho

Comparar as legislações sobre segurança e saúde no trabalho, visando a identificação de assimetrias e sua harmonização. Foi cumprido, porém, apenas o primeiro objetivo da Comissão.

6) Comissão de Seguridade Social

Realizar uma análise comparativa das legislações sobre previdência, tendo também como meta a identificação de assimetrias e sua harmonização.

Propor modelos de acordos bilaterais e multilaterais em matéria de seguridade social.

Devido, entretanto, à não efetivação do Mercosul como União Alfandegária completa o primeiro objetivo da Comissão teve que ser descartado, fazendo com que ela concentrasse seus esforços na sua segunda meta.

7) Comissão de Setores Específicos

Averiguar os custos trabalhistas no setor de transportes marítimos.

Averiguar os custos trabalhistas no setor de transportes terrestres.

Realizar análises sobre o trabalho rural.

8) Comissão de Princípios

Ratificação de convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) a fim de homogeneizar as condições mínimas de proteção ao trabalhador.

Elaboração de uma Carta de Direitos Fundamentais, ou Carta Social, em matéria trabalhista.

Mesmo que o movimento sindical contasse com limitações importantes para a sua atuação no SGT-11, ele demonstrou uma certa capacidade de influenciar a agenda do subgrupo (Smith e Healey, 1994), o que pode inclusive ser constatado no desenho que assumiu o SGT-11. Principalmente por influência da CUT brasileira, foram estabelecidas duas comissões, além das seis que inicialmente haviam sido previstas: a 7, de Setores Específicos e a 8, de Princípios (Veiga, 1993). Estas duas comissões logo se revelaram importantes na estratégia sindical no SGT-11.

Juntamente com a Comissão 4, de Formação Profissional, a Comissão 7 teve um papel fundamental no objetivo da CCSCS de procurar "colonizar" outras dimensões do Mercosul e, dessa forma, disputar a hegemonia do processo de integração. Assim, procurou-se influir em discussões realizadas no âmbito de outros subgrupos, visando indiretamente corrigir a não-representação dos trabalhadores neles, já que eram empregadores os únicos delegados do setor privado nos demais SGTs. No caso da Comissão 4 isto foi possível em razão da temática tratada -- formação profissional --, que estava diretamente vinculada às atividades do SGT-7, de Política Agrícola e SGT-8, de Política Industrial. Já a Comissão 7, por sua natureza fluida -- de discutir problemas não previstos ou gerados em outras instâncias do Mercosul -- exerceu alguma influência ao tratar de temas de transporte terrestre, transporte marítimo e trabalhadores rurais, de competência respectivamente do SGT-5, SGT-6 e SGT-7.

Em relação à Comissão 8, pelo menos durante o período inicial, a avaliação dos assessores do PIT-CNT, Juan Manuel Rodriguez e Alvaro Padrón, de que "esta é sem dúvida a comissão de maior importância política por causa do conteúdo temático que aborda" (Rodriguez e Padrón, 1992, p. 34), 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 a CUT parecem ter pensado em utilizá-la principalmente como instrumento para pôr em prática sua estratégia trabalhista. O que 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" (grifos meus) poderia ser atingido a partir da Comissão.

Mas nenhum dos objetivos propostos para a Comissão -- a ratificação das mais importantes convenções da OIT e a adoção de uma Carta Social ou de Direitos Fundamentais -- se revelou de fácil realização.

No caso das convenções da OIT, antes do Mercosul apenas 11 delas haviam sido ratificadas em comum pelos quatro países que compõem o bloco regional. Pior, as disparidades na ratificação das convenções entre os países do bloco são enormes. Enquanto o Uruguai é o quarto país em todo o mundo com o maior número de convenções ratificadas (97), o Paraguai tem apenas 35, com o Brasil e a Argentina se encontrando numa situação intermediária, respectivamente 73 e 67 convenções ratificadas (Smith e Healey, 1994).

Na ótica sindical, as principais convenções da OIT que deveriam ser ratificadas seriam as que visam garantir a organização sindical, negociação coletiva com autonomia e acesso a

informações, direito de greve, direito de informação etc. Inicialmente, a Comissão 8 recomendou a ratificação de 43 convenções da OIT. Posteriormente a lista de convenções recomendadas pela Comissão passou a ser de 34. Entretanto, 11 delas já haviam sido assinadas pelos quatro países, o que torna difícil imaginar que esta lista de recomendações sirva para estabelecer um campo comum de direitos trabalhistas no Mercosul, tendo provavelmente mais o papel de confirmar aquilo que já foi estabelecido (Smith e Healey, 1994).

Já 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, p. 22). Mesmo assim, foi provavelmente, durante a maior parte da história do Mercosul, o item mais importante na estratégia sindical em relação à integração regional.

Depois de muita deliberação, juntamente com a carta enviada pelas centrais sindicais aos presidentes dos países do Mercosul, em dezembro de 1992, é apresentada uma proposta de Carta de Direitos Fundamentais para o bloco regional. Prevê-se que, para torná-la aplicável, ela deveria ser aprovada pelos Congressos dos quatro países, o que faria com que fosse anexada ao Tratado de Assunção.

A idéia básica por trás da Carta seria 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 é apresentada como "um instrumento de construção de um espaço social" (Coordenadora, 1993, p. 1) 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" (Coordenadora, 1993, p. 1).

Do ponto de vista sindical, o item de maior interesse da Carta é a Seção IV, que trata dos direitos coletivos. No Artigo 40, em particular, fica estabelecido que "os sindicatos e demais organizações sindicais podem ser nacionais ou internacionais" (Coordenadora, 1993, p.11). Este "sindicalismo sem fronteiras" pode, contudo, criar uma situação delicada, já que os números absolutos de sindicalizados em cada país variam 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 para, por exemplo, os trabalhadores do Paraguai do que para os brasileiros.

Para garantir o cumprimento da Carta prevê-se 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, 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. O Tribunal Regional, por sua vez, está previsto numa disposição transitória como último instrumento para garantir o cumprimento da Carta, caso os tribunais dos respectivos países sejam incapazes de fazê-lo. Para as centrais sindicais, a existência desses órgãos com autoridade para fazer cumprir os direitos estabelecidos pela Carta é fundamental, já que, sem mecanismos de controle, ela seria uma mera declaração de intenções.

A evolução do Mercosul como União Alfandegária imperfeita, mesmo depois da entrada em vigor da TEC em 31 de dezembro de 1994, entretanto, inviabiliza o projeto de uma Carta de Direitos Fundamentais, porque, na atual situação do bloco regional, é impossível garantir sua aplicação.

De qualquer forma, como avaliam Russel E. Smith e Mark A. 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" (Smith e Healey, 1994, p. 144). Assim, seu caráter não é dos mais realistas, correspondendo mais a um programa máximo do que um programa mínimo das aspirações das organizações dos trabalhadores.

Não é difícil imaginar que, se a ação sindical contou com limitações consideráveis, mesmo nos pontos e comissões que privilegiou, sua atividade em relação a outros temas e comissões 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 sobre os sistemas de relações individuais de trabalho que vigoram nos países do Mercosul. A delegação uruguaia, em particular, propôs uma metodologia para dar conta das assimetrias existentes nos diferentes países. A delegação desse país também defendeu que a homogeneização das legislações deveria seguir o princípio de "igualização por cima", o que provocou forte reação da delegação argentina -- principalmente dos empresários --, que considerou a proposta dogmática.

A partir da terceira reunião da Comissão, por iniciativa da delegação argentina, passou-se, porém, a discutir uma forma de calcular os custos trabalhistas nos países do Mercosul. Este tema se tornou o centro de intensa polêmica na Comissão, opondo principalmente a delegação argentina à 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. Depois de alguma consideração, entretanto, decidiram condenar a idéia de que seria possível estabelecer uma fórmula comum para se calcular os custos trabalhistas nos diferentes países do Mercosul. Isto porque entenderam que a medida poderia servir como um instrumento de pressão para se defender a redução dos custos trabalhistas.

A Comissão 3, de Emprego, é outro exemplo da mesma ordem de problemas. Como na Comissão 1, a atuação argentina parece ter estado voltada sobretudo para evitar a possibilidade de o Brasil, devido às suas condições trabalhistas, auferir vantagens na competição econômica com os demais países do Mercosul. No caso do emprego, os argentinos imaginaram que isto ocorreria em razão da presença de um setor informal de dimensões consideráveis no país que possibilitaria exportar mercadorias produzidas a baixo custo. No entanto, a conclusão de trabalhos realizados pela Comissão foi de que este setor informal se concentra em pequenas empresas do Norte e Nordeste, com produção voltada sobretudo para o mercado interno brasileiro.

De forma geral, pode-se afirmar, como já apontava a carta das centrais sindicais aos presidentes do Mercosul de 1992, que a orientação predominante no SGT-11 transformou "as problemáticas sociais abordadas em questões de natureza técnica, muito distante dos problemas que afetam fundamentalmente aos trabalhadores" (Coordenadora, 1992, p. 10). Mesmo o último coordenador brasileiro do SGT-11, José Alves de Paula, admite que os trabalhos do subgrupo sofreram de um "viés demasiad(amente) alfandegário" (De Paula, 1994, p. 22).

Os uruguaios Juan Manuel Rodriguez e Alvaro Padrón consideram que este perfil técnico levou mesmo a uma descaracterização do subgrupo. As atividades se concentrariam quase todas na "elaboração de metodologias e critérios formais para a comparação de *institutos* e legislações dos diferentes países" (Rodriguez e Padrón, 1992, p. 36), o que refletiria a ótica comercial e de competitividade empresarial prevalecente na integração, que privilegiou temas como a flexibilização da legislação trabalhista e a circulação da mão-de-obra. Na verdade, a maneira como se tratou os problemas discutidos no SGT-11 parece mesmo tê-los subordinados às reformas promovidas nos diferentes países do Mercosul no sentido de reduzir os custos trabalhistas.

Mas a orientação excessivamente técnica dos trabalhos no SGT-11 em parte refletiu a necessidade que se teve de realizar uma harmonização tarifária para que fosse possível a

constituição de uma zona de livre comércio, primeiro passo para a formação do Mercado Comum do Sul. o que se daria basicamente através da identificação de assimetrias e a tentativa de sua eliminação. Tendo isto em mente, na reunião do GMC em Las Leñas, realizada em junho de 1992, estabeleceu-se 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".

Pode-se considerar que, como resultado de Las Leñas, o espaço para a ação sindical no SGT-11 diminuiu (Coordenadora, 1992). Refletindo esse novo quadro, na sexta reunião do SGT-11, realizada em novembro de 1992, a delegação argentina apresenta críticas à condução dos trabalhos no subgrupo. Algum tempo depois, reunem-se os coordenadores governamentais do subgrupo para determinar as alterações no funcionamento do SGT-11. Como conseqüência, de acordo com um documento interno da CUT, na oitava reunião do subgrupo, de agosto de 1993, há uma redução drástica da temática do SGT-11 e uma quase eliminação da participação do setor privado. Algumas questões, como direitos coletivos, saúde, previdência social e mesmo a Carta de Direitos Fundamentais, perdem espaço nas discussões, principalmente devido à flexibilização dos prazos iniciais do Mercosul, que torna difícil sua efetivação, o que acaba por se refletir na orientação mais técnica do subgrupo.

Considerações Finais

A presença de um espaço institucional específico para discutir as questões sociais que afetam o Mercosul, como foi o SGT-11, pode ser considerada uma iniciativa pioneira do bloco regional. Comparado com outras experiências de integração regional, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), onde este espaço inexistiu de todo, e a Comuniuade Econômica Européia (CEE), onde ele só foi criado em 1972, portanto vinte e quatro 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 isto, como incentivo simbólico importante para o movimento sindical, o fato de que o SGT-11 não foi uma mera concessão dos governos que compõem o Mercosul, mas uma conquista das organizações dos trabalhadores e dos Ministérios do Trabalho.

Mas se a própria existência do SGT-11 pode ser vista como uma vitória importante do movimento sindical, sua trajetória, como vimos, é mais ambígua. Mesmo que seja verdadeiro, como mostra Angelo Panebianco (1990), que o comportamento de qualquer organização está condicionado pela dialética que se forma entre ela e o ambiente em que tem de atuar, as

responsabilidades sindicais por eventuais falhas surgidas no Mercosul não diminuem. Assim, mesmo que servisse como atenuante para a avaliação da atividade sindical no Mercosul o fato de que ela se deu num contexto altamente desfavorável aos sindicatos, marcado pela hegemonia neoliberal na América Latina, subsiste a questão de que o movimento sindical deixou escapar oportunidades importantes oferecidas pela integração do Cone-Sul.

Portanto, a avaliação sobre a atuação sindical no SGT-11, assim como da trajetória do próprio subgrupo, não é das mais fáceis.

Por um lado, a atuação do movimento sindical no Mercosul fez com que ele ganhasse credibilidade política, tornando-se mesmo uma referência importante para os outros atores sócio-políticos envolvidos com o bloco regional. Além do mais, as centrais sindicais acumularam uma capacidade técnica não desprezível.

Ainda mais importante, como já havia notado a própria CCSCS em 1992, através dela atingiram-se "níveis de coordenação e articulação inéditos na história dos movimentos sindicais de nossos países" (Coordenadora, 1992, p. 4). O que é particularmente importante, se levarmos em conta que centrais e confederações sindicais muito diferentes, tanto do ponto de vista do perfil e setores que representam como da história e das posições políticas que defendem, foram capazes de agir de forma mais ou menos comum (Castro, 1995). Devido a esta articulação, foram mesmo 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" que Allen (1990) discute.

Por outro lado, como também já advertia a CCSCS em 1992, "as centrais não souberam aproveitar todas as possibilidades abertas pelo subgrupo para impor pautas próprias de discussão" (Coordenadora, 1992, p. 4). Assim, muitas vezes os representantes sindicais perderam a referência que deveria orientá-los de, a partir do SGT-11, procurar garantir uma dimensão social para o Mercosul, rendendo-se à lógica técnica prevalecente nas Comissões. Consequentemente, o movimento sindical foi incapaz de alcançar os objetivos visados em suas estratégias de disputa de hegemonia, assim como de alcançar suas 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 que não deixa de ter profundos impactos sobre o próprio bloco.

O caráter técnico que o SGT-11 assumiu, em grande parte resultado da incapacidade do movimento sindical de influenciar de forma decisiva em seu funcionamento, o desviou de seu objetivo original, de garantir uma dimensão social para a integração. Dessa forma, o SGT-11

pode ser considerado como quase uma mera fachada, na qual os Estados Nacionais procuraram garantir uma legitimidade maior tanto para o Mercosul, ao formalmente incorporarem nele a participação de atores sociais, como para as medidas tomadas individualmente no sentido de realizar cortes nos custos trabalhistas.

Esta ordem de preocupações se revela central no momento atual que o Mercosul atravessa. Em razão da entrada em vigor da TEC, o Mercosul passa a ser uma União Aduaneira incompleta, o que implica uma reestruturação do bloco regional. A reunião dos presidentes do Mercosul, realizada em Ouro Preto em dezembro de 1994, que antecedeu o estabelecimento da TEC, confirmou a criação, entre os órgão da União Aduaneira, de um Fórum Consultivo Econômico-Social, que deve contar com a participação do setor privado. Como este Fórum funcionará, servindo efetivamente para superar o "déficit democrático" do Mercosul e garantir uma dimensão social para o bloco regional, dependerá em grande parte das lições que os diferentes atores envolvidos com o Mercosul tirarem do funcionamento que teve o SGT-11.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN, Cristopher S. "Trade Unions, worker participation and flexibility: linking the micro to the macro". *Comparative Politics*, Nova Iorque, vol. 22, n° 3, 1990.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. "Reflexos do Mercosul no mercado de trabalho". *São em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n° 1, jan./mar. 1995.

COORDENADORA DE CENTRAIS SINDICAIS DO CONE-SUL. "Conclusões e recomendações". In: *Conferência Regional de Integração Latino-Americana*. Buenos Aires, 1991.

_____. *Carta de las centrales sindicales a los presidentes de los paises del Mercosur*. Montevidéu, 1992.

_____. "Memoria Taller Subgrupo de Trabajo n. 11". In: *Seminário Evaluación del Processo de Integración Mercosur*. Montevidéu, 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.

CUT (Central Única dos Trabalhadores). "Resolução". In: *4° Congresso Nacional da CUT*. São Paulo: CUT, 1991.

_____. "Resoluções". In: *5° Congresso Nacional da CUT*. São Paulo: CUT, 1992.

_____. *Elementos para a estratégia da CUT no Mercosul*. São Paulo: CUT, 1992.

MENEGUELLI, Jair. Carta a Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. São Paulo: CUT, 1994.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PAULA, José Alves de. "O Subgrupo 11 do Mercosul: Balanço de suas atividades". *Boletim de Integração Latino-Americana*. MRE, SGIE, GETEC, n° 15, out./dez. 1994.

RODRIGUEZ, Juan Manuel e PADRÓN, Alvaro. *Mercosur desde la perspectiva sindical*. Montevidéu: PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte, 1992.

SMITH, Russel E. e HEALEY, Mark A. *Labor and Mercosur: A briefing book*. Durham: Duke University, 1994.

SGT-11 (Subgrupo de Trabalho de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social). *Atas*.

VEIGA, João Paulo C. "Mercosul: evolução institucional e intervenção sindical". In: *Mercosul: integração na América Latina e relações com a Comunidade Européia*. São Paulo: Editora Cajá, 1993.