



# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO MARÇO 1993 • ANO 30 • Nº 117

# MERCOSUL: um Primeiro Enfoque sobre as Relações de Trabalho \*

JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO

Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho e da Administração. Coordenador Nacional do Subgrupo nº 11, do Mercosul. Presidente da Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho. Membro da Academia de Direito do Trabalho. Advogado Trabalhista e ex-Secretário Nacional do Trabalho do extinto MTPS

## SUMÁRIO

1. *Histórico sobre o MERCOSUL.* 2. *O presente do MERCOSUL.* 3. *O futuro do MERCOSUL.*

### 1. *Histórico sobre o MERCOSUL*

O processo de integração entre países, objetivando a constituição de mercados comuns, é um fenômeno relativamente recente por que passa a economia mundial.

Por meio da integração buscam os países ampliar os espaços internos de produção e de circulação de riqueza, superar os limites de crescimento dentro das próprias fronteiras, estimular o jogo sadio da competição entre as empresas com os conseqüentes reflexos sobre os preços ao consumidor,

---

\* Conferência de abertura do Fórum Internacional sobre o MERCOSUL. Curitiba, em 6-8-92.

alavancar seu próprio nível de emprego em razão do aumento das vendas, dentre outros fatores não menos relevantes.

Inegavelmente, o enfoque econômico é o que, na realidade, deflagra e impulsiona todo o processo de integração. Todavia, o fato de ser elemento precursor não o exclui das etapas subseqüentes. A avaliação econômica deve ser feita de forma constante a fim de determinar se os resultados aferidos alcançam a medida do satisfatório ou não em termos de distribuição solidária, entre os países, dos ganhos que a integração deve propiciar.

Da mesma forma, é inegável que a razão econômica não é um fim em si mesma, mas um meio para realização das aspirações sociais latino-americanas. Dentre tais aspirações, verdadeiro fim do mercado comum, podemos destacar que a saudável competição empresarial para colocação do produto em outro país do mercado, aumentando a quantidade e a qualidade de bens produzidos, gerará, internamente, aumento de postos de trabalho, a busca de melhor qualificação profissional do trabalhador, que é o ponto de partida para a sua ascensão salarial e social.

Não é por outra razão que o Tratado do MERCOSUL consigna, em dois de seus *consideranda*, o objetivo de toda a integração: o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria de condições de vida dos cidadãos. Poucas palavras, mas substanciais e suficientes para orientar e conformar as ações econômicas.

Por essa resultante, o tema cresce em relevo sob o prisma social. Os frutos dessa iniciativa têm como destinatários os cidadãos, vistos, a um só tempo, na dupla qualidade de *consumidores e trabalhadores*. Estes devem compartilhar equitativamente dos resultados positivos da integração, seja em termos do melhor aproveitamento de seu salário na aquisição dos bens que satisfaçam suas necessidades, seja em termos de variadas formas de elevação do próprio padrão salarial, aí compreendidos tanto a retribuição direta pela tarefa executada como também o desenvolvimento de melhores condições de trabalho e de emprego.

Essa conjugação de fatores sócio-econômicos, ao lado da necessidade de assegurar a inserção dos países do Cone Sul no cenário da competição mundial, protagonizada cada vez mais por sólidos blocos econômicos, guiaram a decisão política de participação no MERCOSUL. A compreensão da importância histórica da integração econômica do Cone Sul resulta também da certeza de que está fadado a não ter futuro o país que hoje quiser crescer isolado dentro de suas próprias fronteiras, com base no nacionalismo fechado e no protecionismo interno, porquanto este modelo não permite a absorção das novas tecnologias nem a expansão das trocas e dos mercados, nem os ganhos decorrentes da mudança de escala.

As fronteiras nacionais já não constituem mercado suficiente para que as vendas nele realizadas sejam capazes de garantir o retorno dos vultosos gastos em pesquisa e desenvolvimento dos projetos dos setores de ponta da economia mundial. Por esse motivo, o mundo assiste hoje a uma intensa movimentação no sentido da integração de grandes espaços geoeconômicos, com destaque para a Comunidade Econômica Européia, a associação entre o Japão e os países asiáticos de industrialização recente e a integração econômica da América do Norte.

Os países do Cone Sul não poderiam deixar de acompanhar esse movimento de integração regional que está permitindo, nas principais regiões geoeconômicas do globo, a superação das limitações dos mercados nacionais, o que certamente produzirá, nessas regiões, padrões de competitividade e desenvolvimento tecnológico ainda superiores aos já existentes. Se nossos países não avançassem no sentido da integração regional, o fosso tecnológico que nos separa do Primeiro Mundo seria aprofundado progressivamente. Isso torna o MERCOSUL um imperativo político e econômico para todos nós. E, para levá-lo adiante, com os resultados que desejamos alcançar, é preciso vontade política e engajamento efetivo dos diversos segmentos da sociedade civil no que pode ser o embrião da integração de toda a América Latina.

A opção brasileira pela integração encontra o pleno respaldo do art. 4.º, parágrafo único, da Constituição Federal, que dispõe:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Esta diretriz constitucional, que orienta a decisão política e conforma a diplomacia nacional, recolhe o resultado de experiências anteriores, embora voltadas basicamente para a integração econômica. Assim é que participa o Brasil da Associação Latino-Americana de Livre Comércio — ALALC, constituída pelo Tratado de Montevidéu de 1960, até ser posteriormente substituída pela Associação Latino-Americana de Integração — ALADI, reformulada pelo Tratado de Montevidéu de 1980. São verdadeiros precedentes do MERCOSUL, mas que com este não se confundem, pois atuam em âmbitos distintos. A ALALC pretendia a instalação de uma zona livre de comércio, em todo o continente. Os produtos constantes de uma lista negociada poderiam livremente circular entre os países associados com vistas à substituição de importações procedentes de terceiros países.

Já a ALADI possui amplitude maior que a ALALC. Não visa à instituição de uma zona livre de comércio. Tem como objetivo maior a consti-

tuição de um mercado comum, operacionalizado, contudo, através dos chamados Acordos de Alcance Parcial, celebrados entre dois ou mais países. Ao viabilizar essas iniciativas bilaterais, a ALADI coloca um degrau necessário ao passo subsequente, que é o da instituição de relações plurilaterais na América Latina.

Nesse contexto, o MERCOSUL está compreendido no âmbito maior da ALADI, representando um Acordo de Alcance Parcial deste. O mesmo pode ser dito do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento celebrado entre Brasil e Argentina, em 1988, com vistas à criação de um mercado comum entre os dois países. Este Tratado foi revisto pelos países signatários em 1990, daí resultando a disposição do Paraguai e do Uruguai em participarem do mesmo mercado comum. Surge assim o MERCOSUL, que veio a ser constituído através do Tratado de Assunção, subscrito em 23-6-91.

Mas o que vem a ser, afinal, o mercado comum almejado pelo Tratado de Assunção?

Podemos defini-lo singelamente como a abertura de fronteiras com o objetivo de melhor aproveitar o potencial de produção e de consumo de bens através da união dos espaços de trocas que cada país internamente possui. Para viabilizar este comércio é imprescindível a retirada de gravames tarifários ou de restrições de natureza não tarifária que possam onerar ou impedir a circulação de produtos fabricados na área do MERCOSUL.

É preciso, todavia, deixar claro que o Tratado de Assunção não cria o mercado comum. Efetivamente, não. Este é o objetivo final, a ser realizado a partir de 31 de dezembro de 1994. Até essa data, tudo é *provisório*, mas decididamente destinado a criar condições para a instalação do mercado comum. Exceto no que se refere a este objetivo maior (art. 1.º), ao período de vigência, que é por prazo indeterminado (art. 19), e outras poucas disposições, o Tratado de Assunção fixa claramente regras de *transição* para se chegar ao mercado comum. É, na realidade, um conjunto de *disposições transitórias*.

Exatamente porque há um objetivo (o mercado comum) a ser atingido em prazo determinado (31-12-94) é que não se deu à circulação de bens o tratamento de liberdade que teriam caso o mercado já tivesse sido constituído. Isso explica a cautela dos Estados-Membros em retirar paulatinamente as tarifas que cada qual faz incidir sobre os bens importados (Programa de Liberação Comercial) e de estabelecer um programa de redução de produtos sensíveis à concorrência como formas de evitar impactos de monta sobre o parque industrial de cada país, ainda não afeiçoado à sistemática e às mudanças de toda ordem que o mercado comum introduz.

E, aqui, um aspecto relevante merece destaque: os casos precedentes de integração registram que as questões sociais, particularmente no campo do trabalho, surgiram muito tempo após a abertura de fronteiras. No caso do MERCOSUL, os governantes dos Estados-Membros tiveram a sabedoria e a sensibilidade política de criar o mecanismo para discussão dos temas sociais *pari passu* com o desenvolvimento das questões econômicas aplicadas ao cenário do mercado comum. Para tanto, foi de fundamental importância a "Declaração dos Ministros do Trabalho dos Países-Membros do MERCOSUL", subscrita em Montevidéu, em 9 de maio de 1991. Elaborada após o debate do tema pelos titulares das pastas, assistidos por Enrique Rodriguez (Argentina), pelo signatário (Brasil), por Oscar Martínez Pérez (Paraguai) e por Santiago Perez del Castillo (Uruguai), a Declaração deixou consignado o seguinte:

"I — O Tratado de Assunção abre as portas de um notável progresso para os respectivos países e, portanto, é necessário procurar um resultado exitoso das negociações pendentes;

II — é necessário atender aos aspectos trabalhistas e sociais do MERCOSUL e acompanhar as tarefas dos respectivos representantes para assegurar que o processo de integração venha acompanhado de efetiva melhoria das condições de trabalho nos países que subscreveram o Tratado;

III — promover a criação de subgrupos de trabalho com a atribuição de avançar no estudo das matérias vinculadas a suas pastas (Ministérios do Trabalho);

IV — estudar a possibilidade de subscrever um instrumento, no âmbito do Tratado de Assunção, que contemple as inevitáveis questões trabalhistas e sociais que decorrem do início de execução do Mercado Comum;

V — os países se comprometem a prestar a necessária colaboração para o conhecimento recíproco dos regimes próprios relacionados com o emprego, a previdência social, a formação profissional e as relações individuais e coletivas de trabalho."

Essa Declaração veio a ser reafirmada em Foz do Iguaçu, em 10 de dezembro de 1991, ao final do Encontro sobre Relações Trabalhistas no MERCOSUL, promovido pelo Ministério do Trabalho do Brasil, onde os mesmos participantes da reunião de Montevidéu uma vez mais consignaram:

"fica reiterado o que se acordou na reunião dos Ministros do Trabalho, realizada em Montevidéu, em 9 de maio de 1991, com

relação à necessidade de promover a criação de um Subgrupo de Trabalho no contexto do Anexo V do Tratado de Assunção, que deveria ser denominado de relações do trabalho, emprego e previdência social, com a responsabilidade de ocupar-se destes temas.”

Ao encerrar este Encontro, o Ministro Antônio Rogério Magri propôs que o subgrupo a ser criado poucos dias após tivesse a composição *tripartida*, abrindo-se espaço para a participação de empregadores e de trabalhadores, por suas entidades sindicais. Assinalou, naquela oportunidade, o Senhor Ministro:

“O MERCOSUL requer todo um amadurecimento na relação entre os atores sociais, envolvendo governos, empresários e trabalhadores. Na discussão dos assuntos trabalhistas, esse caráter tripartite é absolutamente fundamental, considerando as peculiaridades intrínsecas da relação capital-trabalho. De nossa parte já externamos a opinião de que tais foros devem ter no tripartismo sua característica, pois que absolutamente indispensável ao equacionamento da complexa gama de problemas que hão de surgir ao longo do processo de integração.”

## 2. O presente do MERCOSUL

E dentro desse contexto é que surge como valioso instrumento de participação o Subgrupo n.º 11, o único criado após a ratificação do Tratado de Assunção, cujo Anexo V constituiu apenas 10 Subgrupos. Não que isto dizer — repise-se — que o Subgrupo tenha surgido tardiamente. Muito pelo contrário. Sua criação ocorreu a tempo de evitar a repetição das demais experiências internacionais, em que as questões sociais foram tratadas só depois de consolidados os fatos econômicos.

A constituição do Subgrupo n.º 11 ocorreu na reunião do Conselho Mercado Comum de 17-12-91, em Brasília, à qual estiveram presentes os Presidentes dos quatro países. Inicialmente voltado para os “assuntos trabalhistas” (Resolução n.º 11/91 do GMC), o Subgrupo n.º 11 teve o seu campo de ação ampliado para tratar de “relações trabalhistas, emprego e previdência social” (Resolução n.º 11/92 do GMC), como fora solicitado pelos Ministros do Trabalho.

Para melhor desincumbir-se de suas atribuições, o Subgrupo n.º 11 decidiu subdividir-se em Comissões Temáticas. Para tanto, espelhou-se na estrutura já existente na Seção brasileira do Subgrupo n.º 11. Nesta, por consenso entre o Coordenador Nacional e entidades sindicais representativas de trabalhadores e de empregadores, foram criadas seis Comissões

Temáticas, todas tripartidas, ficando a cargo de cada qual o aprofundamento técnico dos seguintes temas, à luz da integração de mercados: (1) *Relações Individuais de Trabalho*, (2) *Relações Coletivas de Trabalho*, (3) *Emprego*, (4) *Formação Profissional*, (5) *Saúde e Segurança do Trabalhador* e (6) *Previdência Social*.

Além destas Comissões Temáticas, o Subgrupo n.º 11 criou mais duas: a de n.º 7, *Setores Específicos*, e a de n.º 8, *Princípios*.

Estas Comissões já iniciaram seus trabalhos. Algumas delas já definiram uma metodologia uniforme para o mapeamento dos respectivos assuntos em cada país. Esse procedimento tem o objetivo de gerar um resultado que possa ser susceptível de comparação e, portanto, orientar as ações que se façam necessárias, servindo de base sólida para estas.

Entre as tarefas das Comissões encontram-se questões da maior importância, tais como: o levantamento das assimetrias entre as legislações do trabalho dos 4 países e dos custos de trabalho, a definição de exigências migratórias para a circulação de trabalhadores nos países do MERCOSUL, a validação de títulos para o exercício de profissões regulamentadas, a determinação de um conjunto de convenções básicas da OIT que possam ser ratificadas pelos 4 países para formar um arcabouço jurídico comum e permitir a elaboração de uma *Carta Fundamental de Direito do MERCOSUL*.

Todos esses temas são de inegável relevância. Mas não se deve perder de vista que um dos objetivos do processo de integração é o da *harmonização das legislações*. Desde a citada reunião dos Ministros de Trabalho, em Montevideu, em 9-5-91, sustentamos que a pretendida harmonização, a ser considerada por instituto e pela finalidade de cada qual, não conduz à *uniformidade* legislativa. Tal identidade normativa seria inalcançável, basicamente, por dupla razão: a soberania interna de cada país-membro e a atuação dos fatores sociais na fonte de produção do *Direito do Trabalho*. Isto sem falar nas razões históricas e culturais de cada povo.

A harmonização de que fala o Tratado tem, portanto, o nítido sentido de redução, até onde possível for, das diferenças que os regramentos nacionais, autônomos ou heterônomos, dispensem aos diversos assuntos em comparação. As correções que se fizerem necessárias devem-se dar de forma que, no conjunto, os trabalhadores tenham aproximadas, *in melius*, suas condições de trabalho. Não seria crível supor que tal aproximação ocorresse tomando-se como referência o parâmetro mínimo de direitos sociais de um dos países. Isso seria a negação do já referido princípio de justiça social, consignado no pórtico do Tratado de Assunção, e o esvaziamento do conteúdo social que possa ter a declaração de melhoria de condições de vida encerrada no outro *considerandum*.

Também não seria crível supor que esse melhoramento das condições de trabalho pudesse ocorrer de uma só vez no plano interno de cada país. Ao forçar a natureza das coisas o resultado pode ser uma desproteção maior.

Essa necessidade de equalização paulatina de direitos sociais nos leva a entender que o eventual desequilíbrio nos custos do trabalho entre os quatro países não pode constituir fundamento para justificar a adoção de medidas de salvaguarda nem para embasar qualquer controvérsia a respeito de vantagens comparativas de um país sobre o outro na colocação de produtos no mercado ampliado. Isso porque já está implicitamente admitida a desigualdade atual, seja ela qual for, no pressuposto de que é necessária a equalização laboral, que dá conteúdo à Justiça Social.

### 3. *O futuro do MERCOSUL*

Indubitavelmente, a integração de mercados irá produzir sensíveis impactos sobre as relações de trabalho, que acarretarão mesmo uma *mudança de cultura*. Nesse contexto, é de se prever que os interlocutores sociais deverão valorizar a negociação coletiva, que passará a ser utilizada não como expressão de efeito em discursos vazios, mas como prática efetiva, tão mais positiva quanto mais exercitada seja.

São previsíveis também significativas *mudanças de comportamento* nas relações de trabalho. Os empresários deverão cada vez mais encarar o trabalhador como um parceiro neste processo e não como um adversário que é preciso manter distante. Abre-se, assim, o espaço para o desenvolvimento da gerência participativa, da ênfase sobre a formação e aprimoramento das potencialidades do trabalhador e de sua conseqüente valorização, como condição de sua dignidade humana, entre outras.

Os trabalhadores e o movimento sindical, por sua vez, terão provavelmente de adotar uma postura menos política e contestatória e muito mais convergente na busca de soluções negociadas. O próprio perfil da negociação coletiva deverá ser ajustado a esse novo cenário, porque a garantia do nível de emprego estará intimamente ligada à busca de soluções para problemas comuns a empregadores e empregados. Os trabalhadores deverão incluir nas pautas de reivindicações, além das postulações salariais, cláusulas que digam respeito à qualidade e à produtividade, à formação e à reciclagem profissional, ao acesso maior a dados e informações da empresa, à criação de mecanismos paritários para resolver problemas de interesse comum ao nível da empresa etc.

A questão do emprego ganha vulto no cenário do mercado ampliado por múltiplas razões. A retirada de barreiras alfandegárias tende a levar à

especialização dos quatro países nos setores em que têm vantagens comparativas. Pelo menos em um primeiro momento tais setores serão, sem dúvida, beneficiados pela ampliação do mercado. Contudo, os setores mais fracos, menos competitivos, de cada país, ao se sentirem ameaçados pela perda do mercado que hoje possuem, podem recorrer à reconversão empresarial, tanto considerada sob o prisma da modernização produtiva interna, sem mudança da atividade econômica, quanto a entendida como reformulação da atividade econômica que a empresa explora. Essa reconversão, no curto prazo, pode significar desemprego, exigindo que cada governo acuda a emergência com políticas de emprego, reciclagem e formação de mão-de-obra destinadas a reinserir, o quanto antes, o trabalhador no mercado de trabalho. O seguro-desemprego, por maior que seja seu valor, será sempre um paliativo e terá sempre uma expressão monetária insuficiente se comparado ao emprego perdido. O objetivo é, por conseguinte, evitar o agravamento dos efeitos da recessão que alguns dos Estados-Membros do MERCOSUL ainda experimentam. É preciso uma coordenação voltada para minimizar esses impactos negativos de curto prazo sobre o nível de emprego.

É imperioso evitar que o mercado comum sirva de escudo para que grandes empresas racionalizem suas atividades através da concentração de unidades produtivas em apenas um dos países envolvidos, com o conseqüente fechamento das fábricas existentes nos demais. Devemos esforçar-nos para minimizar essa possibilidade, a qual escapa aos propósitos de bem-estar social previstos nos umbrais do Tratado de Assunção. Essa minimização requer, entre outras coisas, uma eficaz harmonização das políticas macroeconômica, de modo a equalizar as cargas tributárias, as políticas de estabilização de preços etc., criando assim certa homogeneidade dos ambientes econômicos de cada um dos países.

Além disso, desejável se torna a criação de mecanismos capazes de impedir uma tal ação socialmente nefasta por parte das grandes empresas, como, aliás, está proposto na Declaração Tripartite de Princípios sobre as Empresas Multinacionais e a Política Salarial, adotada pela OIT, em 1977.

Se, de um lado, o MERCOSUL amplia o acesso ao mercado para as empresas, de outro, simultaneamente, aumenta o nível de competição entre elas. Nesse sentido, a busca da qualidade e da produtividade passa a constituir, mais do que nunca, um imperativo de sobrevivência para todas as empresas dos quatro países. Essa situação requer uma grande preocupação com a elevação do nível de *qualificação profissional* da mão-de-obra no âmbito do MERCOSUL, quer através de maiores investimentos em ensino básico, quer através de programas de treinamento e reciclagem profissional, cumprindo lembrar sempre que estes programas são inócuos, se o trabalhador não possuir, de antemão, uma boa formação básica. Quão mais ampla for a formação escolar, melhor base para a absorção da formação profissional subseqüente. Daí a necessidade de ações articuladas entre os orga-

nismos de educação geral e de formação profissional para desvendar a forma mais eficaz de inserção dos jovens no mundo do trabalho. E esta inserção pode ser alcançada através do adequado planejamento de estágios profissionalizantes ou de cursos de formação metódica que desenvolvam habilidades para o trabalho em sincronismo com as demandas do mercado.

A última correlação entre formação profissional e emprego desafia, no âmbito MERCOSUL, o desenvolvimento de um sistema informatizado sobre o mercado de trabalho, com bases estatísticas comuns e com uma classificação de ocupações homogêneas.

Um sistema com essa configuração viabilizará uma das pedras angulares do mercado comum: a livre circulação de trabalhadores entre os países-membros.

É fundamental regular a *circulação da mão-de-obra* entre os países envolvidos, que fatalmente será acentuada com o estabelecimento do mercado comum. Isso exigirá um esforço de harmonização das respectivas legislações trabalhistas, bem como todo um trabalho de conscientização social destinado a impedir que surjam manifestações xenófobas acusando os nacionais de cada um dos países do MERCOSUL de ocuparem postos de trabalho que deveriam ser destinados aos nativos de cada país, cumprindo lembrar que tais manifestações já constituem uma grande preocupação das autoridades dos Estados Comunitários, no âmbito da CEE.

Embora intrínseco ao processo de integração, o trânsito da mão-de-obra deve tomar cuidado para evitar que alguns desses países assistam à emigração do estoque de mão-de-obra qualificada, indispensável ao seu desenvolvimento econômico interno, ou à ocupação desarrazoada de postos de trabalho por imigrantes especializados que possa comprometer a qualificação profissional dos trabalhadores no país de sua nacionalidade.

Os complexos pontos que foram mencionados com a brevidade exigida pelo momento deixam claro que a integração econômica, objeto do MERCOSUL, longe de constituir apenas um trânsito de bens e serviços isentos de barreiras tarifárias e não tarifárias, é uma verdadeira revolução, exigindo de todos — governos, empresários e trabalhadores — um trabalho conjunto e participativo para que a mudança seja absorvida com o mínimo de traumas e até com os melhores resultados possíveis.

Muitos são os desafios que o Subgrupo n.º 11 terá de enfrentar. Afinal, não existe uma fórmula que permita orientar as ações no campo das relações de trabalho frente a um processo de integração dos mercados. O certo é que a formação de blocos geoeconômicos é uma realidade dos dias atuais e que ao Subgrupo 11, com o seu traço distintivo do tripartismo, está reservada a delicada missão de equilibrar os desejáveis ganhos econômicos com os necessários avanços no campo social.