

O FATOR TRABALHO NO MERCADO COMUM DO SUL

Por JOÃO DE LIMA TEIXEIRA FILHO¹

I - OS LINEAMENTOS DO MERCOSUL NOS TRATADOS DE REGÊNCIA

- O Tratado para a Constituição de um Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi celebrado pelos Presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991, na Cidade de Assunção. É um tratado internacional do tipo aberto, ao qual outros Países da Região podem aderir, após ultrapassado um quinquênio de sua vigência.

O Tratado de Assunção, como ficou conhecido, não criou o mercado comum. Objetivo almejado era o de que tal ocorresse a partir de 31 de dezembro de 1994, quando as etapas preliminares da Zona de Livre Comércio e da União Aduaneira deveriam estar concluídas. Daí o Tratado estabelecer normas-ponte com o intuito viabilizador do espaço amplificado para transações internas e da coalisão dos Estados-membros em suas relações comerciais com terceiros Países.

À exceção desse objetivo (art. 1º), da vigência por prazo indeterminado (art. 19) e outras poucas disposições, a **transitoriedade** das normas é um traço característico do Tratado de Assunção. E isto se justifica em razão de o MERCOSUL não brotar como uma concepção pronta e acabada, mas sim por desenvolver-se ao longo dessa **fase preparatória**.

O Tratado de Assunção foi ratificado pelos quatro Países, entrando em vigor no dia 29 de novembro daquele mesmo ano, instituindo o MERCOSUL como uma organização provisória de natureza intergovernamental. A promulgação do Tratado no Brasil se deu pelo Decreto nº 350, de 21.11.91.

¹Advogado Trabalhista, Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho e Professor de Direito do Trabalho no Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Universidade Estácio de Sá, RJ. Foi Secretário Nacional do Trabalho do MTPS e Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho e da Administração. Participou da criação do Subgrupo n. 11 do MERCOSUL (Relações de Trabalho, Emprego e Previdência Social), sendo o seu primeiro Coordenador Nacional.

Com o advento do marco temporal de 1º de janeiro de 1995, concluíram os Estados-membros que, nada obstante os resultados positivos alcançados, ainda não estavam cimentadas as condições indispensáveis à implementação do mercado comum. Em declaração conjunta de 17.12.94, pondo termo ao encontro de cúpula realizado em Ouro Preto, os Presidentes dos Países do MERCOSUL

"Congratularam-se pela entrada em vigor, a partir de 1º de janeiro de 1995, da Tarifa Externa Comum, o que permitirá, ao encerramento do período de transição no final do corrente ano, que entrem em funcionamento uma Zona de Livre Comércio, tal como previsto no Tratado de Assunção, e uma União Aduaneira, o que imprime uma nova dimensão política ao processo em curso.

Nesse contexto, destacaram que os avanços do processo de integração se dão em ritmo adequado à consecução do objetivo final, que é o estabelecimento do mercado comum".²

Concluída, assim, a **fase de transição** do MERCOSUL, inicia-se sua **fase de implantação**, cuja etapas se desdobram até 31 de dezembro de 2005, a partir de quando serão demarradas as providências para a efetiva implantação do mercado comum.

Ao mesmo ensejo do comunicado conjunto supratranscrito, os Presidentes das quatro Nações vizinhas assinaram o "Protocolo de Ouro Preto", na verdade um tratado substitutivo das regras transitórias, já expiradas, do Tratado de Assunção, integrando-o e dotando-o de novo conteúdo, não definitivo embora.

Dentro dessa diretriz, o Protocolo de Ouro Preto não fixa ainda o feitiço institucional permanente para o MERCOSUL. Algumas mudanças daí advieram, como a atribuição de personalidade jurídica de direito internacional ao MERCOSUL (art. 34), a força vinculante das deliberações de seus órgãos de cúpula (arts. 40 e

² in "Boletim de Integração Latino-Americana", nº 15, out-dez/94, Ed. Ministério das Relações Exteriores, 1994, Brasília, pág. 45.

42), a criação de organismos colegiados (art. 1º) em sua estrutura ainda provisória, entre outras.

Devido à posposição do mercado comum para após 2.005, prematura se revelou a discussão de questões transcendentais, como a instituição de um ente comunitário, a instalação de uma Corte de Justiça do MERCOSUL, em substituição ao Sistema Arbitral de Solução de Controvérsias (promulgado no Brasil pelo Decreto nº 922, de 10.10.93), a instituição de um Parlamento Comunitário, no lugar da Comissão Parlamentar hoje existente, a forma de deliberação por consenso ou voto proporcional, a adoção do princípio da supranacionalidade entre outros pontos que conformarão de uma vez por todas o MERCOSUL.

O Protocolo de Ouro Preto encontra-se em fase de ratificação pelos Estados-membros, entrando em vigor 30 dias após a data de depósito do terceiro instrumento de ratificação. Até lá, permanece inalterada a estrutura institucional e organizacional moldada no Tratado de Assunção.

II - A ABERTURA DE FRONTEIRAS ECONÔMICAS - A integração de mercados em grandes blocos geo-econômicos é um fenômeno relativamente recente por que passa a economia mundial. Por esse mecanismo, aspiram os países consorciados atingir alvos *intra et ultra* fronteiras comunitárias.

No plano interno, busca-se ampliar os espaços de produção e de circulação de riqueza, superar os limites de crescimento, usufruir dos ganhos que a mudança de escala produtiva enseja, estimular o jogo sadio da competição entre as empresas com os conseqüentes reflexos sobre os preços ao consumidor, alavancar o nível de emprego em razão do aumento das vendas, dentre outros fatores não menos relevantes.

No plano externo, almeja-se a adoção de uma postura monolítica dos partícipes do mercado integrado nas relações com terceiros países ou outros blocos geo-econômicos, visando não fragilizar seu espaço interno de trocas nem permitir o atraso tecnológico de seu parque produtivo. Essa postura se expressa por variadas formas: tarifa externa comum para incidir sobre os bens

importados, coordenação da política comercial com terceiros e de posições em foros econômico-comerciais etc.

Há, pois, no dizer de Rubens Antonio Barbosa, uma "lógica da ação conjunta", através da qual "a América Latina procura consolidar-se economicamente **para dentro**, de modo a aumentar sua capacidade negociadora **para fora**."³

Para viabilizar 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, 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. Mas não é só. Os Estados comunitários devem gravar as importações de terceiros países com uma tarifa externa comum, priorizando assim a circulação da riqueza dos países consorciados dentro do Cone Sul.

Exatamente porque há um objetivo a ser alcançado (o mercado comum) e em prazo determinado (31.12.94, prorrogado para 31.12.2005) é que não se deu à circulação de bens o tratamento de liberdade que teriam, caso o mercado comum já tivesse sido constituído. Explica-se, assim, 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 conjunto de produtos sensíveis à concorrência, fixando um programa de redução progressiva destes bens, 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.

Inegavelmente, o enfoque econômico é o que, na realidade, deflagra e impulsiona todo o processo de integração. Todavia, a razão econômica não é um **fim** em si mesma, mas um **meio** para realização das aspirações sociais Latinoamericanas. Não é por outra razão que o

³ in "América Latina em Perspectiva: A Integração Regional - Da Retórica à Realidade", Ed. Aduaneiras, 1991, São Paulo, pág. 68.

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 eqüitativamente 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 (a União Européia, os Tigres Asiáticos, o NAFTA, o ANZCERTA etc), guiaram a decisão política de participação no MERCOSUL. E esta decisão, no caso do Brasil, está em sintonia com o disposto no art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal:

"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, como a da Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC (Tratado de Montevideu de 1960) e a da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI (Tratado de Montevideu de 1980), verdadeiros precedentes do MERCOSUL. 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 dois países em 1990, daí resultando a disposição do Paraguai e do Uruguai em participarem do mesmo mercado comum. Surge assim o MERCOSUL, que está compreendido no âmbito mais abrangente da ALADI. Esta Associação tem como objetivo maior a constituição 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 representa um Acordo de Alcance Parcial da ALADI.

III - ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL - O Protocolo do Ouro Preto delineou os órgãos diretivos em cujo seio atuam as representações nacionais dos Estados-Membros.

As convergências produzidas em algumas destas esferas passaram a ser "obrigatórias para os Estados Partes" (arts. 9, 15 e 20). Não se trata de incorporação automática da matéria decidida ao sistema jurídico de cada País nem da edição de norma supranacional. Essa obrigatoriedade tem o sentido vinculante dos Estados-Partes do MERCOSUL a propulsionarem os mecanismos internos de validação da matéria sobre a qual não dissentem. Se o ponto acordado demanda a deflagração de procedimentos legislativos ou providências executivas, deve o Estado assim agir, pautando-se consoante o art. 42 do Protocolo, **verbis**:

"As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país".

Por isso é que

"Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do MERCOSUL comunicará o fato a cada Estado Parte" (art. 40, inciso II),

para que as decisões, assim internalizadas, vigorem simultaneamente nos quatro Países, após a **vacatio legis** de 30 dias.

Partindo do ápice para a base, a estrutura organizacional do MERCOSUL compreende o **Conselho do Mercado Comum (CMC)**, o **Grupo Mercado Comum (GMC)**, a **Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)**, a **Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)**, o **Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)** e a **Secretaria Administrativa**, órgão de apoio sediado em Montevideú. A deliberação dos três primeiros encerra o timbre da obrigatoriedade. Há também os **Subgrupos de Trabalho (SGT)** e as **Comissões Temáticas (CT)**.

O **Conselho do Mercado Comum** é o órgão cume-eira da estrutura, responsável pelas deliberações políticas sobre a integração entre os quatro países e pela implementação do mercado comum no prazo fixado. Compõem o Conselho os Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia (ou a estes correspondentes) dos Estados partes, facultada a participação, mediante convite, de outras autoridades, desde que de nível ministerial. Incumbe à Pasta Diplomática coordenar as reuniões do Conselho, na periodicidade eleita (semestral), havendo, contudo, a obrigatoriedade da presença dos Presidentes da República a uma das reuniões anuais. A presidência do Conselho será exercida em regime de rotação, com revezamento em ordem alfabética dos países, durante um semestre.⁴ As decisões são tomadas

⁴ Pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC/n ° 14/91 as reuniões do Conselho, Grupo, de Ministros ou Presidentes de Banco Central devem se realizar "no país a que corresponda a presidência do Conselho do Mercado Comum, durante aquele semestre, cabendo-lhe também a presidência e/ou a coordenação da respectiva reunião" (art. 1º). Ficou, ainda, decidido que a "nas reuniões ou foros internacionais em que os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) decidam atuar de forma coordenada, caberá ao país que durante o respectivo semestre desempenhar a presidência do CMC, exercer a

por consenso, com a presença obrigatória de todos os Estados Partes.

O **Grupo Mercado Comum** é o órgão executivo do sistema, com faculdade de iniciativa. Incumbe-lhe adotar providências necessárias ao cumprimento do tratado e das decisões do Conselho, propor medidas e programas de trabalho que avancem no sentido da conformação do mercado comum e criar Subgrupos de Trabalho. O Grupo é integrado por quatro membros titulares e quatro suplentes (denominados "alternos") por país-membro, vinculados aos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia, assim como ao Banco Central, sob a coordenação do primeiro. Esta bancada, em cada país, constitui a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum, segmento encarregado de coordenar ações e velar pelo andamento dos trabalhos no plano interno. A composição da Seção Nacional do GMC está prevista no Decreto s/nº de 19.04.94.

O GMC vem realizando reuniões trimestrais. A segunda reunião dentro do semestre sempre antecede à reunião do Conselho a fim de agilizar a deliberação de matérias, nos assuntos da competência deste. O exercício da presidência e a forma de deliberação seguem o mesmo critério do Conselho. Esta instância é aberta à participação de segmentos interessados da sociedade, denominados de "Setor Privado". Esta participação, no entretanto, não lhes confere direito de voto e sim de voz, apenas na fase de informativa da reunião.

A **Comissão de Comércio do MERCOSUL** é o órgão incumbido de velar pelas boas práticas concorrenciais, pelo cumprimento da tarifa externa comum e pelo funcionamento da união aduaneira. Pode formular ao GMC propostas que entenda pertinentes, além de expedir diretrizes e examinar reclamações oriundas de qualquer Estado-Parte, mesmo que de iniciativa do Setor Privado, sem prejuízo da solução pela via arbitral (Protocolo de Brasília). O CCM reúne-se mensalmente.

A **Comissão Parlamentar Conjunta** é o colegiado representativo do Poder Legislativo de cada País. Sua

função de prota voz" (art. 2º).

função é de acompanhamento das atividades dos demais órgãos, de agilização das providências de celeridade, de internalização das questões consensuais, de coadjuvar o processo de harmonização das legislações e de submeter, via GMC, recomendações ao CMC.

O **Foro Consultivo Econômico-Social** é órgão de auscultação dos diversos segmentos da sociedade sobre os rumos e procedimentos do MERCOSUL. Nesse foro a representação governamental não vota. Apenas acompanham a discussão das matérias ali debatidas. As decisões que tomar são submetidas ao GMC sob a forma de recomendação. Até julho de 1995, o FCES não havia sido instalado.

Os **Subgrupos de Trabalho** são os braços operativos da estrutura. Incumbe-lhes incursionar na temática de sua atribuição com o objetivo de coordenar políticas macroeconômicas e setoriais e produzir medidas concretas, nas respectivas áreas, que viabilizem o mercado comum. O Tratado de Assunção, em seu Anexo V, instituiu 10 Subgrupos, a saber: **SGT nº 1** - Assuntos Comerciais, **SGT nº 2** - Assuntos Aduaneiros, **SGT nº 3** - Normas Técnicas, **SGT nº 4** - Políticas Fiscal e Monetárias relacionadas com o Comércio, **SGT nº 5** - Transporte Terrestre, **SGT nº 6** - Transporte Marítimo, **SGT nº 8** - Política Agrícola, **SGT nº 9** - Política Energética e **SGT nº 10** - Coordenação de Políticas Macroeconômicas. O **SGT nº 11** - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social, que trataremos adiante, conclui o rol de Subgrupos.

Cada país indica um Coordenador Nacional e seu alterno para compor o Subgrupo e, ao mesmo tempo, formar a Seção Nacional deste. No caso do Subgrupo nº 11, as reuniões têm sido trimestrais, antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum. A presidência e forma de deliberação não discrepam da dos demais organismos do MERCOSUL. Se inexistir consenso entre os quatro Coordenadores Nacionais sobre determinada providência, o GMC, instado, poderá dirimir a divergência. A fim de evitar o retardamento de decisões dos Subgrupos, em face da ausência de uma representação, o Conselho decidiu que as reuniões programadas se realizarão com os presentes e o que restar acordado considerar-se-á aprovado se, no

prazo de 30 dias, a delegação ausente não objetar, no todo ou em parte, o entendimento das demais.⁵

Em razão da pluralidade de assuntos e/ou da necessidade de racionalizar trabalhos para formulação de propostas concretas nas matérias de sua competência, o Subgrupo pode decompor-se em **Comissões Temáticas**. Trata-se de mera divisão **interna corporis**, cabendo ao Grupo Mercado Comum aprová-la. Cada Comissão possui um Coordenador Nacional titular e o respectivo alterno. As regras sobre presidência e forma de deliberação são iguais, inclusive quanto à possibilidade do SGT, provocado, resolver discrepância de posições entre as delegações da Comissão Temática.

O Português e o Espanhol são os idiomas oficiais do MERCOSUL. As atas de reunião de todas as suas instâncias são públicas. Sempre entendemos que as atas devem ser redigidas em ambos os idiomas, o que não correspondia à prática imperante na Secretaria Administrativa. O fato de o Tratado de Assunção reza que o documento oficial será redigido na língua do país onde se realiza a reunião não implica exclusão da outra, pois a tanto equivaleria negar eficácia ao dispositivo do Tratado que prevê o emprego das duas línguas. O sentido deste comando é apenas o de que a versão oficial da ata ou documento, elaborada na língua do país que sediou a reunião, prevalece sobre o redigido em outro idioma, caso haja desinteligência quanto ao teor de ambos. Aliás, suscitamos, com sucesso, esta posição na segunda reunião do SGT 11, tendo ficado consignado que

"em cada reunião o registro da ata se efetue no idioma espanhol e português."

O Protocolo de Ouro Preto, em boa hora, consagrou essa salutar prática em seu art. 39, *in verbis*:

"Serão publicados no Boletim Oficial do MERCOSUL, em sua íntegra, nos idiomas espanhol e português, o teor das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das

⁵ Decisão MERCOSUL/CMC/DEC/nº 4/93, de 01.06.93.

Resoluções do Grupo Mercado Comum, das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL e dos Laudos Arbitrais de solução de controvérsias, bem como de quaisquer atos aos quais o Conselho do Mercado Comum ou o Grupo Mercado Comum entendam necessário atribuir publicidade oficial".

IV - O SUBGRUPO DE TRABALHO nº 11 - Os casos precedentes de integração de mercados registram que as questões sociais, particularmente no campo das relações de 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 um 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 Montevideu, em 9 de maio de 1991. Este documento, de cuja elaboração tivemos a honra de participar, alertou:

"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".

Em seguida, proclama este documento a necessidade de

"Promover a criação de subgrupos de trabalho com a atribuição de avançar no estudo das matérias vinculadas a suas pastas (Ministérios do Trabalho)".

Por isto, finaliza,

"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".

A partir de então os Ministérios do Trabalho passaram a atuar junto aos respectivos Governos, empenhando-se na tarefa de convencimento da criação do Subgrupo nº 11⁶. O Ministério do Trabalho brasileiro empenhou-se fortemente não só na criação deste importante mecanismo, mas, acima de tudo, na sua configuração como qualificado canal de participação e de entendimento dos interlocutores sociais, devendo, por isto, deitar fincas no **tripartismo**.⁷ Além dessa crença, sustentava o esforço de criação do SGT 11 a firme convicção de que sua existência jamais serviria de adorno para resolver complexas questões econômicas.

Em 12 de dezembro de 1991, realiza-se, em Foz do Iguaçu, no Paraná, o Encontro sobre Relações Trabalhistas no MERCOSUL, promovido pelo Ministério do Trabalho do Brasil. No encerramento deste evento, que contou, pela primeira vez, com a participação da representação patronal e de trabalhadores, a Declaração de Montevideu, acima reproduzida, veio a ser reafirmada. Após ressaltarem que

⁶ A primeira provocação formal do Ministério do Trabalho e da Previdência Social do Brasil junto ao Itamaraty ocorreu através do AVISO/GM/nº 2213, de 20.05.91, encaminhando nossa manifestação interna sobre o MERCOSUL, contida no expediente OF/SNT/GAB/nº 157/91, de 17.03.91, onde já sustentávamos:

"a) a impossibilidade de se uniformizar direitos sociais em suas particularidades, podendo-se, contudo, harmonizar institutos jurídico-trabalhistas comuns na sua essência e finalidade;
b) Ser imprescindível o levantamento dos direitos sociais de cada país para que se afira até onde já existe alguma compatibilidade destes direitos e em que medida distinguem-se entre si;
c) ser recomendável obter maiores informações sobre as dificuldades por que passou e ainda passa a Comunidade Econômica Européia ao buscar alcançar um direito comunitário, notadamente no que pertine às relações trabalhistas."

⁷ Esta posição do Ministério do Trabalho e da Previdência Social está formalmente registrada na correspondência AVISO/GM/nº 2682, de 06.12.91, endereçada ao Ministério de Relações Exteriores.

"Há consenso quanto à importância de se criarem mecanismos que conduzam a uma progressiva integração da América Latina, que leve em conta a modernização das economias e a melhoria das condições de vida e de trabalho da população",

concluíram os Titulares da Pasta Trabalho dos quatro países:

"Fica reiterado o que se acordou na reunião dos Ministros do Trabalho, realizada em Montevideu, 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 Subgrupo de Relações do Trabalho, Emprego e Previdência Social, com responsabilidade de ocupar-se destes temas".

Nesta oportunidade, a delegação brasileira tornou público o seu propósito de que o Subgrupo a ser criado deveria ter composição **tripartida**⁸, reivindicação que também foi formulada pelas entidades sindicais patronais e de trabalhadores presentes. Aliás, em documento entregue aos Ministros do Trabalho, datado de 12.12.91 e subscrito pelas duas CGT argentinas, pela COB boliviana, pela CGT e CUT brasileiras, pela CUT chilena, pela CUT paraguaia e pela PIT/CNT uruguaia, foram preconizadas as seguintes medidas, além da criação do Subgrupo e da participação das organizações sindicais:

1 - Reconhecimento da "Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul como instância reconhecida pelas referidas Centrais para debater e adotar estratégias de ação no campo da integração.

2 - Desenvolvimento de uma estratégia produtiva que incorpore ao consumo os setores marginalizados da sociedade.

⁸ cf. "Jornal do Comércio", de 13.12.91, pág. 8; *idem ibidem* "Zero Hora", pág. 22; "Gazeta do Paraná", pág. 6.

3 - Garantia de um mínimo inderrogável de proteção trabalhista e social dos trabalhadores a partir do qual seria buscada a igualação das melhores condições existentes nos países.

4 - Vigência efetiva da Carta Universal dos Direitos Humanos.

5 - Criação de mecanismos tripartidos em cada país para atuar previamente à decisão dos mecanismos de integração.

6 - Criação de fundos sociais para atender aos que não se beneficiaram com a integração, assim como para diminuir assimetrias.

7 - Solução para o agravamento da condição social de determinados grupos, como as mulheres, os menores, os inválidos, os aposentados e pensionistas.

8 - Aproximação da legislação e fiscalização tributárias a fim de evitar que os mesmos produtos tenham diferentes custos fiscais, buscado equidade e justiça mediante gravames à renda e aos patrimônios como manifestações de riquezas e capacidade contributiva e não com base em impostos indiretos, que gravem o consumo e incidem sobre os que menos têm.

9 - Criação de um Comitê Econômico e Social Tripartite para atuar na regulamentação social do Tratado e também nas implicações específicas das políticas macroeconômicas.

10 - Fortalecimento dos Ministérios do Trabalho para que contribuam efetivamente na gestão do MERCOSUL.

O Subgrupo nº 11 - "Assuntos Trabalhistas" foi constituído por Resolução do Grupo Mercado Comum⁹, tomada no dia 17.12.91, em Brasília. Foi o primeiro Subgrupo a ser criado após a ratificação do Tratado de Assunção, cujo Anexo V previa apenas a existência de 10 Subgrupos.

⁹ Resolução MERCOSUL/GMC/nº 11/91.

Criado o espaço institucional para a interlocução, convidamos, na qualidade de Coordenador Nacional do SGT 11, todas as Centrais Sindicais e Confederações de Trabalhadores e de Empresários ao MTPS para a instalação da Seção Nacional do SGT-11, ocorrida em 30.01.92. Nesta ocasião, os presentes inteiraram-se do estágio de desenvolvimento do MERCOSUL, notadamente do andamento dos trabalhos nos demais Subgrupos¹⁰, ao mesmo tempo em que foram iniciadas discussões sobre a forma de participação das entidades sindicais, seja na Sessão Nacional, seja no âmbito MERCOSUL do SGT-11¹¹.

Aflorou, de imediato, a delicada questão da representatividade entre Centrais Sindicais e Confederações de Trabalhadores, fruto do figurino Mussoliniano de organização sindical consagrado no art. 8º, inciso II, da Constituição¹². O MTPS se absteve deliberadamente de arbitrar disputas desse tipo, em obediência ao disposto no inciso I do mesmo dispositivo da Carta Política, estimulando os próprios interessados a buscarem uma solução negociada.

Neste mesmo ensejo, Governo, Trabalhadores e Empregadores coincidiram em criar Comissões Temáticas a fim de levar adiante, a tempo e a modo, as importantíssimas tarefas atribuídas ao SGT 11. O MTPS ficou de elaborar proposta para discussão.

Paralelamente a isto, os entendimentos diretos entre as organizações de trabalhadores evoluíam e

¹⁰ Nesse ato de instalação da Seção Nacional, que contou com a presença do Ministro do Trabalho e da Previdência Social, Dep. Reinhold Stephanes, as entidades sindicais ouviram completa exposição do Coordenador Nacional do Grupo Mercado Comum, Embaixador Rubens Antonio Barbosa, sobre a evolução do MERCOSUL.

¹¹ Elaboramos "Resumos" de tudo o que foi discutido na Seção Nacional do SGT-11, enquanto permanecemos como seu Coordenador Nacional. Estas sínteses eram distribuídas a todas as Centrais Sindicais e Confederações, patronais ou de trabalhadores, tivessem ou não assento no SGT ou em suas Comissões Temáticas. Tanto o Coordenador Nacional do Grupo Mercado Comum quanto o Presidente da Comissão Parlamentar brasileira recebiam cópias deste **aide memoire**.

¹² V. nosso artigo "A Organização Sindical na Constituição Federal de 1988", in Revista de Direito do Trabalho nº 82, junho de 1993, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, págs. 44 a 59.

apontavam para a presença da CUT, da CGT e da Força Sindical nesse **forum** de diálogo, embora persistissem algumas resistências a serem superadas.

A reunião de instalação do Subgrupo nº 11 ocorreu no dia 27 de março de 1992. Após considerações iniciais sobre a ordem dos trabalhos, foi aprovada a Recomendação nº 1/92. Esta Recomendação preconizava perante o Grupo Mercado Comum a mudança de denominação do Subgrupo para "Relações Trabalhistas, Emprego e Previdência Social", por ter sido este o campo de ação - mais abrangente do que o das Relações Trabalhistas - solicitado pelos Ministros do Trabalho na Declaração de Foz do Iguaçu. Este pleito foi atendido por intermédio de nova Resolução do GMC.¹³

Outra Recomendação aprovada na mesma reunião inaugural diz respeito à participação de representantes de trabalhadores e empregadores, prevista no artigo 28 do Regulamento do GMC, no âmbito específico do SGT 11. Propôs-se a observância dos mesmos critérios existentes nos países para constituição de delegações à Conferência Internacional do Trabalho, o que também foi aprovado pelo GMC¹⁴. Esta deliberação significou a possibilidade de que a representatividade de cada lado se fizesse por até 3 delegados, sem distinção entre os integrantes das respectivas bancadas. A adoção desse critério flexível atendeu especialmente ao que pretendiam os trabalhadores brasileiros, na medida em que permitiu, conforme decidido internamente, a participação de até 3 entidades sindicais¹⁵.

¹³ Resolução MERCOSUL/GMC/nº 11/92, de 01.04.92.

¹⁴ Resolução MERCOSUL/GMC/nº 12/92: "Fica aprovada a Recomendação sobre o critério de representação do setor privado nas reuniões do SGT 11. Neste sentido, a representação dos empregadores e trabalhadores deve ser a imperante em cada um dos Estados Partes do MERCOSUL para a constituição de suas delegações à Conferência Internacional do Trabalho" (tradução livre).

¹⁵ Consta da Ata nº 3 do SGT 11 (reunião de 10.06.92) que: "Tendo surgido dúvidas quanto ao funcionamento do SGT-11, no âmbito MERCOSUL, sobre a participação dos representantes do setor privado, ficou definitivamente esclarecido, em conformidade com os arts. 26 e 28 do Regimento Interno do GMC, que:

- a) as reuniões do SGT-11 se dividem em duas etapas: uma preparatória e outra decisória;
- b) a participação do setor privado poderá se efetivar na etapa

Antes da segunda reunião da Seção Nacional, o MTPS elaborou proposta de criação de 6 Comissões Temáticas, partindo da estrutura regimental do próprio Ministério¹⁶. Esta providência otimizaria a utilização dos recursos humanos e logísticos existentes. Assim concebida, a proposta foi apresentada para discussão das Centrais e Confederações de trabalhadores e empresários. Apenas duas entidades manifestaram-se formulando sugestões, circunscritas à distribuição de temas entre as 6 Comissões esboçadas¹⁷.

Dessa forma, ficou aprovado, no plano nacional, um método de trabalho racional, capaz de enfrentar, com a participação efetiva dos três protagonistas, os diversos desafios decorrentes da criação do SGT 11 e da pluralidade de relevantes assuntos nele contidos. Assim é que surgem as seguintes Comissões Temáticas, com a alocação de alguns temas considerados prioritários:

CT nº 1 - **Relações Individuais de Trabalho** (custos trabalhistas, análise comparativa dos sistemas de relações trabalhistas, sistema de garantia do tempo de serviço, política salarial, fiscalização do trabalho etc)

CT nº 2 - **Relações Coletivas de Trabalho** (negociação coletiva, estrutura sindical, greve e **lock out**)

CT nº 3 - **Emprego** (mercado de trabalho e setor informal da economia, políticas de emprego, migração de mão-de-obra, profissões regulamentadas, classificação de ocupações, impactos da reestruturação produtiva e das

preparatória da reunião do SGT-11;

c) a etapa decisória terá lugar com a presença dos representantes do setor público, os únicos com direito a voto.

Ficou esclarecido, ainda, que na etapa preparatória do SGT-11 serão apresentados:

1) relatório das Comissões Temáticas que tenham funcionado anteriormente;

2) propostas que o setor privado queira fazer."

¹⁶ Proposta de estrutura encaminhada a todas as Centrais e Confederações pelo Ofício SNTb nº 130/92. A segunda reunião da Seção Nacional do SGT 11 ocorreu no dia 10.03.92, no MTPS.

¹⁷ cf. "Gazeta Mercantil", de 27.02.92, pág. 11

políticas de ajuste estrutural sobre o nível de emprego etc)

CT n° 4 - **Formação Profissional** (política de formação profissional, sua instrumentalização, desenvolvimento tecnológico, reciclagem profissional, formação básica do trabalhador, reconhecimento das habilitações profissionais etc)

CT n° 5 - **Saúde e Segurança do Trabalhador** (condições e ambientes de trabalho, normas regulamentadoras, fiscalização e acidentes de trabalho)

CT n° 6 - **Previdência Social** (encargos previdenciários, benefícios e previdência complementar).

Na segunda reunião do Subgrupo n° 11, em 07.05.92, com a efetiva participação dos atores sociais, a estrutura recém-aprovada na Seção brasileira inspirou a proposta de subdivisão do SGT em Comissões Temáticas¹⁸. Para tanto, foi de fundamental importância o entendimento prévio havido entre as entidades sindicais dos quatro países, por provocação dos representantes de trabalhadores brasileiros. A última aresta entre centrais e confederações de trabalhadores brasileiras, a respeito de representatividade, foi aparada com a proposta de criação de mais uma Comissão Temática, a n° 7, de **Setores Específicos** (transporte marítimo, transporte terrestre, trabalhadores rurais etc), na qual os trabalhadores falariam através das respectivas confederações e não das centrais. Além disto, os trabalhadores propuseram a criação de outra Comissão, a de n° 8, de **Princípios**, incumbida de estudar convenções básicas da OIT para serem ratificadas pelos 4 países e de elaborar proposta de Carta de Direitos Fundamentais do MERCOSUL.

O SGT recomendou e, em seguida, o GMC aprovou¹⁹ a estruturação destas 8 Comissões Temáticas, que, de pronto, dedicaram-se à busca de metodologias uniformes

¹⁸ cf. "Gazeta Mercantil", de 12.05.92, pág. 6

¹⁹ in "Boletim de Integração Latino-Americana" n°6, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1992, pág. 150, item 2.

para o mapeamento de questões da maior importância em cada país com o objetivo de gerar resultados passíveis de comparação. Só assim é possível orientar ações necessárias ao atingimento de uma das metas do processo de integração, que é a **harmonização das legislações**.

IV - HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES - Com o objetivo de assegurar a maior homogeneidade possível entre os países integrantes do espaço comercial compartilhado, a fim de criar condições equânimes de competição na circulação de bens e produtos, o art. 1º do Tratado de Assunção, em seu último parágrafo, estabelece que o Mercado Comum acarreta:

"o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para atingir o fortalecimento do processo de integração."

Este parágrafo deve ser interpretado em conjunto com o imediatamente anterior, em que os Estados-partes admitem que o Mercado Comum implica:

"a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que sejam ajustadas, a fim de assegurar condições adequadas de competição entre os Estados-Partes."

Disto resultam duas questões da maior complexidade a serem resolvidas:

1ª A política trabalhista insere-se ou não na moldura dos parágrafos supratranscritos para assegurar que as condições de competitividade entre os Países sejam equânimes ?

2ª O que se deve entender por harmonização e, ainda, como implementá-la ?

Para responder à primeira indagação, cumpre não esquecer que as relações do mercado comum possuem um enfoque eminentemente mercantilista. Sob essa ótica, a harmonização da legislação é um importante instrumento de política econômica. E, por centralizar seu enfoque no econômico, não tem por objeto imediato as relações de trabalho e sim a temática fiscal, comercial, alfandegária, cambial etc.

Todavia, o fator trabalho é, sem sombra de dúvida, um dos componentes do custo do produto. E este custo, por sua vez, é o **elemento objetivo** que balizará as condições de competitividade do produto no mercado comum frente a um similar fabricado em qualquer dos Estados-partes.

A isto se soma o **elemento subjetivo**, contido nos *consideranda* do Tratado de Assunção. O fato de os custos trabalhistas poderem interferir nas condições de competição do produto dentro do espaço de trocas ampliado não leva a que tais garantias sociais sejam reduzidas. Afinal, visto pela dupla qualidade de cidadão e de trabalhador, o homem não é objeto da economia, mas sim o seu sujeito!

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 mellius***, 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.

Por estas razões, temos que a melhoria das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores não pode estar excluída do compromisso contido no artigo 1º do Tratado de harmonizar os sistemas legais.

O segundo obstáculo a ser ultrapassado reside no entendimento do que seja, afinal, a pretendida harmonização.

Sempre entendemos que harmonização não pode significar uniformidade de condições de trabalho, "o que seria impossível de alcançar até mesmo em razão da soberania interna de cada País-membro, das razões históricas de cada povo, da atuação dos sindicatos na fonte de produção do Direito do Trabalho etc. A harmonização tem o nítido sentido de redução, até onde possível for, das diferenças de tratamento que as legislações nacionais dispensem aos mais diversos assuntos."²⁰

AMERICO PLÁ RODRÍGUEZ, com sua habitual proficiência, assinala que "pretender a unificação é algo que eu diria impossível. É criar um obstáculo

²⁰ Apresentação do livro "Mercado Comum do Sul - Subgrupo nº 11 - Estrutura", editado pelo Ministério do Trabalho e da Administração, Brasília, Agosto de 1992, pág. 6. O objetivo desta publicação foi o de difundir o MERCOSUL entre as entidades sindicais representativas de trabalhadores e empregadores, através de uma visão esquemática dos órgãos que o integram, seus objetivos e os desafios a serem vencidos pelo SGT nº 11.

insuperável e - o que é mais grave - desnecessário. É possível fazer um esforço comunitário, de integração, sem a necessidade de que haja unidade ou uniformidade na legislação. O exemplo mais evidente que temos é o europeu, onde, apesar dos vários decênios do esforço de integração, não se alcançou a unificação, mas quatro ou cinco diretivas, que integram a chamada "legislação secundária", cujo objetivo é o de aproximar pontos de vista sobre determinados problemas, mas não a maioria deles" ²¹.

Estas diretivas, evidencia MATTEO ROTA CHIARELLI, "vinculam o Estado-membro ao qual se referem no que diz respeito ao resultado que deve ser alcançado, entregando à competência dos órgãos nacionais a escolha quanto à forma e aos meios para obtê-lo". Por isso, conclui CHIARELLI, as diretivas "apresentam-se como o meio mais capaz para promover uma aproximação das legislações nacionais" ²².

Mesmo assim, as diretivas versam temas abrangentes, como a igualdade de salário entre homens e mulheres, igualdade no acesso ao emprego, despedida coletiva, transferência de empresa e insolvência do empregador, temas assentados, de alguma forma, nas legislações internas, nas negociações coletivas ou na

²¹ "Los Principios del Derecho del Trabajo en la Perspectiva de la Integración Regional", Ed. FCU, Montevideo, 1991, pág.9. Prosseguindo a exposição verbal reduzida a termo neste opusculo, acrescenta o Prof. Plá Rodríguez: "Efrén Córdova, um perito internacional, assinala que basta a harmonização legislativa, ou seja, tratar de eliminar aqueles aspectos que criam maiores dificuldades. Há pouco tempo nos visitou um destacado laboralista brasileiro, que é o Secretário Nacional do Trabalho, João de Lima Teixeira Filho, sustentando a tese que agora estou expondo, mas com muita convicção no sentido de que era impossível pensar em uma uniformização da legislação. O que se poderia fazer era uma aproximação quanto ao essencial, uma aproximação de princípios." E conclui: "Já que não podemos unificar as normas, porque cada país tem sua própria fisionomia, sua própria contextura e sua própria história, que existam, pelo menos, princípios comuns." Idem, ibidem, pág. 9. Tradução livre.

²² "Integração: Direito e Dever - MERCOSUL e Mercado Comum Europeu", em co-autoria com Carlos Alberto Chiarelli, Ed. LTr, São Paulo, 1992, pág. 209.

prática, o que bem mostra o grau de dificuldade desse objetivo no campo do trabalho.

E, neste passo, devemos verificar o que é susceptível de harmonização e qual a forma mais eficaz para implementá-la.

O Grupo Mercado Comum elegeu o critério de **assimetrias** para determinar os pontos salientes cujo aplainamento deveria se dar através da harmonização, assemelhando, assim, as condições de competitividade dentro do novo espaço geo-econômico.

Para permitir que os onze Subgrupos de Trabalho desenvolvessem suas atividades dentro de uma diretriz uniforme, rumo à harmonização, o Grupo Mercado Comum assim definiu a assimetria:

"Deve-se entender por assimetria toda vantagem ou desvantagem que um País tenha em relação aos demais parceiros do MERCOSUL, proveniente de regulamentação, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado que afete a competitividade de produtos ou de setores. Não se consideram assimetrias as diferenças de competitividade decorrentes da dotação de recursos ou capacidades adquiridas"²³.

Vale dizer, tudo que configurar uma **vantagem comparativa** entre os países, decorrente de uma interferência estatal no plano normativo, deve ser considerado assimetria passível de harmonização. Já as **vantagens competitivas**, resultantes de condições naturais ou de qualificações existentes em um dos países, embora signifiquem uma vantagem ou desvantagem de fato, entre os competidores, configuram uma desigualdade natural, não decorrente de regra estatal, e, portanto, não caracterizam uma assimetria a ser corrigida por providências administrativas ou legislativas de cada parceiro.

²³ Idem nota nº 20, pág. 25.

Ao estabelecer a interferência estatal como linha divisória para determinação do seja assimetria, cuja harmonização deve ser perseguida, foi criado um óbice de difícil manejo na disciplina das relações trabalhistas. É que nos quatro países o Estado não desempenha o mesmo papel frente à relação capital-trabalho. Enquanto o Brasil, a Argentina e o Paraguai adotam o sistema do intervencionismo básico no campo do trabalho, estabelecendo um conjunto de direitos mínimos, acima dos quais é possível a livre estipulação, o Uruguai se aproxima do sistema abstencionista, em que poucas são as interferências legislativas para que sobre mais espaço a ser preenchido por intermédio da negociação coletiva.

Assim, o fato de as condições de trabalho no Uruguai resultarem basicamente da contratação coletiva e não de regramentos estatais significa que os demais países têm uma carga trabalhista mais elevada ou uma assimetria em relação ao Uruguai?

Decididamente a resposta é não. Os custos trabalhistas são um dado concreto e, no fundo, resultam de uma postura do Estado, quer intervindo diretamente, quer atuando indiretamente ao criar condições para que o sindicato o faça.

Ademais, se o objetivo da harmonização das condições de trabalho é, além da equalização de custos, situá-las no patamar mais elevado e não **in pejus**, como ocorre com os demais temas em relação ao próprio Estado, pouco importa determinar qual foi o agente causador daquele custo social.

O que poderá variar, no caso, é o modo pelo qual a harmonização se procederá: pela via negocial, através dos sindicatos, ou pela intervenção legislativa, ou ambas.

Contudo, nada impede, antes aconselha, que essa homogeneização de condições gerais de trabalho, ao invés de se revelar apenas no plano nacional, venha a se produzir também no âmbito do próprio MERCOSUL. Duas são as formas para que esta harmonização mais abrangente ocorra.

A primeira delas consiste na eleição de um conjunto de Convenções Internacionais do Trabalho da para serem ratificadas pelos quatro países.

A Comissão Temática de Princípios, que integra o Subgrupo nº 11 do MERCOSUL, realizou um levantamento²⁴ através do qual ficou constatado que o Paraguai ratificou 31 Convenções da OIT. A seguir, vem a Argentina, com 45 ratificações, seguida pelo Brasil, com 65 ratificações e, por fim, o Uruguai, com 67 Convenções ratificadas. Frente a esta diversidade, a Comissão Temática de Princípios elegeu 35²⁵ Convenções da OIT como prioritárias para serem ratificadas pelos Estados-membros. Deste total Convenções, os quatro países têm em comum a circunstância de haverem ratificado onze Convenções da OIT, a saber:

- Convenção nº 11 - Sobre o Direito de Associação (Agricultura) -1921;
- Convenção nº 14 - Sobre o Descanso Semanal (Indústria) - 1921
- Convenção nº 26 - Sobre os Métodos para Fixação do Salário Mínimo -1928
- Convenção nº 81 - Sobre a Inspeção do Trabalho - 1947
- Convenção nº 95 - Sobre a Proteção do Salário - 1949
- Convenção nº 98 - Sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva - 1949
- Convenção nº 100 - Sobre a Igualdade de Remuneração - 1951
- Convenção nº 105 - Sobre a Abolição do Trabalho Forçado - 1957
- Convenção nº 111 - Sobre a Discriminação (Emprego e Ocupação) - 1958
- Convenção nº 115 - Sobre a Proteção Contra Radiações - 1960

²⁴ Reunião realizada em 30 e 31.08.94 - Ata nº 9/94.

²⁵ Segundo o Anexo III da Ata nº 9/94 da Comissão Temática nº 8, apensada à Ata nº 12/94 do SGT 11 (02.09.94), as Convenções da OIT sobre as quais houve consenso dos quatro países são as seguintes: nºs 1, 11, 13, 14, 19, 22, 26, 29, 30, 77, 78, 79, 81, 90, 95, 97, 98, 100, 105, 107, 111, 115, 119, 120, 124, 135, 136, 139, 144, 151, 154, 155, 159, 162 e 167.

Convenção nº 159 - Sobre a Readaptação Profissional e o Emprego (Pessoas Inválidas) - 1983

Essa via da harmonização através de Convenções da OIT apresenta alguns inconvenientes. O principal deles é o de que, nas últimas décadas, as Convenções aprovadas pela OIT têm sido basicamente de princípios, **not self executing**. Quando muito apenas derrogam as normas internas que lhes sejam contrárias **in genere**. Essa plasticidade das Convenções da OIT, que tem sido vantajosa quando comparada com a infinita diversidade de situações reinantes nos Países-membros da Organização, apresenta-se como um fator de pouca consequência prática quando se tem em mira estabelecer um conjunto mínimo de garantias operantes no espaço do MERCOSUL.

Para esse tipo de norma internacional, deve cada Estado-parte formular suas próprias leis para dar eficácia aos princípios ali contidos. É o quanto basta para que um País adote disciplinamento interno distinto dos demais, a ponto de tornar o instituto jurídico incomparável com seu congêneres. E esta probabilidade é real. Que o diga o significativo número de casos que a Comissão de Peritos da OIT submete anualmente à Comissão de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho....

Com a reforma da Constituição, levada a efeito em 1994, a Argentina abandonou o sistema dualista de incorporação de normas internacionais ao seu ordenamento jurídico para adotar, da mesma forma que Brasil, Paraguai e Uruguai, o monismo jurídico (art. 74, inciso 22). Destarte, o modelo argentino já não mais necessita da promulgação de um ato normativo interno, para que, só então, a Convenção entre em vigor. A ratificação e subsequente promulgação é o quanto basta para as Convenções auto-executáveis.

A segunda maneira de harmonizar condições de trabalho para o âmbito MERCOSUL consiste na elaboração de uma Carta ou Capítulo de Direitos Sociais Fundamentais do MERCOSUL.

Esta modalidade, que se nos afigura mais viável, pode recolher nas próprias Convenções da OIT suas

principais diretrizes, consubstanciando-as em um texto ou capítulo único, a ser ratificado pelos quatro países.

Note-se que a proteção social para o cidadão comunitário estará assegurada em norma supranacional e não em regulamentação interna. Com isso, elimina-se o inconveniente antes apontado para a ratificação simultânea de um conjunto de Convenções da OIT, sem embargo destas servirem como fonte de inspiração para modelar as disposições do Tratado. Como recorda acertadamente um dos ilustres coordenadores dessa justa homenagem, o Prof. Luiz Carlos Amorim Robortella,

"O mercado comum se caracteriza pela formação de uma unidade na pluralidade. Cada país outorga parte de sua soberania em benefício do interesse comunitário, embora mantendo rigorosa independência política como ente de direito público externo. Isto nos traz à mente a farta doutrina do estado federal e das confederações de estados independentes, que parte exatamente da concessão de parte da soberania estatal em benefício da comunidade de estados"²⁶.

Embora a discussão sobre a Carta Social continue na ordem do dia do SGT 11, sua formatação final ficou postergada para 2.006. Isto porque o Tratado de Assunção, com as alterações introduzidas pelo Protocolo de Ouro Preto, continua sendo um instrumento de transição para a implementação do mercado comum, o que não ocorrerá antes de 31 de dezembro de 2005. E isso explica, de certa forma, a frigidez social do texto do Tratado, voltado essencialmente para a paulatina desgravação do comércio com o deliberado propósito de criar condições não traumáticas de adaptação dos países ao novo cenário de um mercado comum.

V - ESTÁGIO ATUAL DO SGT nº 11 - O Subgrupo nº 11 vem cumprindo excelente papel. O fato dos demais Subgrupos terem apresentado uma série de medidas consensuais, já

²⁶ "As relações trabalhistas no MERCOSUL", in Revista LTr, nov/93, pág. 1.312.

aprovadas no GMC ou no CMC e, pois, em plena execução nos quatro países, não deslustra seus esforços.

Não se pode julgar um Subgrupo pelo resultado de medidas efetivas tomadas pelos demais!

A temática afeta ao SGT 11, dadas as complexidades iminentes, não enseja qualquer semelhança com padronização de embalagens, de sinais gráficos e emblemas, de documentos exigíveis em fronteiras e itens correlatos.

Os fenômenos sociais não se resumem em uma fórmula, por mais perfeita que possa ser. Acresça-se a isto que a etapa de circulação de mão-de-obra sequer teve início.

O melhor retrato presente sobre os trabalhos do SGT n° 11 nos é dado pelo dedicado Coordenador Nacional da Seção brasileira, Dr. José Alves de Paula no artigo "O Subgrupo 11 do MERCOSUL: Balanço de suas Atividades"²⁷. Desse preciso relato, retiramos algumas propostas concretas, a saber:

a) na **Comissão Temática n° 1** - Concluído o estudo comparado de direito individual do trabalho e a fórmula determinante dos custos trabalhistas nos 4 países. Ambos os assuntos aguardam decisão do GMC;

b) na **Comissão Temática n° 2** - Finalizado levantamento sobre a realidade fática e jurídica sobre os seguintes aspectos da negociação coletiva de trabalho: sujeitos; conflitos de representatividade; obrigação de negociar; níveis de negociação; conflito de normas coletivas; homologação ou registro de convenções coletivas; extensibilidade; conteúdo da negociação; eficácia e efeitos das convenções; prazo de vigência; renovação; ultraatividade das condições pactuadas; direito de informação; procedimentos de solução dos conflitos e negociação **in pejus**. Pendente de decisão do GMC;

²⁷ in "Boletim de Integração Latino-Americana", n° 15, out-dez/94, Ed. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1994, págs. 16/25.

- c) na **Comissão Temática nº 3** - Aprovada harmonização conceitual sobre migração trabalhista, livre circulação, emprego, desemprego e setor informal da economia, tendo sido as matérias encaminhadas ao Subgrupo nº 10;
- d) na **Comissão Temática nº 4** - Reconhecimento e equivalência de qualificações profissionais concluído e decidida a constituição de um Sistema Regional de Informação sobre Formação Profissional;
- e) na **Comissão Temática nº 5** - Comparadas as legislações sobre segurança e saúde no trabalho e definida a metodologia para apuração do grau de cumprimento dessa legislação;
- f) na **Comissão Temática nº 6** - Elaboradas propostas de acordos bi ou multilaterais sobre seguridade social e os acordos administrativos para sua operacionalização;
- g) na **Comissão Temática nº 7** - Levantados os custos trabalhistas do setor de transporte marítimo e terrestre, assim como definida a metodologia para estudo do trabalho rural; e
- h) na **Comissão Temática nº 8** - Realizado o levantamento das convenções da OIT ratificadas pelos 4 países e consensado um conjunto de convenções a serem pelos mesmos internalizadas.

Em outro precioso estudo²⁸, José Alves de Paula faz exaustivo levantamento comparativo sobre os principais institutos do Direito do Trabalho no âmbito do MERCOSUL e constata que princípios comuns escoram esses sistemas jurídicos. Assim é que o princípio da negociação coletiva é consagrado, com garantias mínimas inderrogáveis, através de intervenção estatal de variada intensidade. É comum o princípio da territorialidade da lei para regência das relações jurídicas, jurisdição e fiscalização do trabalho. O princípio da continuidade do contrato de trabalho é também acolhido, embora mitigado

²⁸ "Dados básicos comparados nas relações de trabalho no MERCOSUL", in Boletim de Integração Latino-Americana, nº 16, jan-abr/95, Ed. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1995, págs. 151/159.

pela Lei Nacional de Emprego Argentina, de 1991, que introduziu formas de contratação a termo, precarizando o emprego. E, após registrar outras conformidades, conclui José Alves de Paula:

"Não parece ser necessário alterar a legislação do trabalho do Brasil, para harmonizá-la com a dos demais países, como exigência do processo de integração, pelo menos nesta fase de união aduaneira do Tratado de Assunção. Porque tanto em relação aos princípios básicos que informam os quatro sistemas jurídicos quanto em relação às estruturas legais de custos trabalhistas, as legislações são bastante semelhantes, limitando-se as assimetrias a aspectos de menor relevância (...) Assim, as alterações na legislação do trabalho do Brasil, deverão fazer-se sob a tônica do interesse nacional, para dar mais autenticidade à representação sindical e fortalecer a negociação coletiva, e não por uma exigência de equalizar salários, harmonizar direitos trabalhistas ou compatibilizar custos de mão de obra dos quatro países"²⁹.

VI - PERSPECTIVAS DO MERCOSUL NO CAMPO TRABALHO - Considerado o exposto, cumpre idagar: que visão prospectiva pode-se ter do MERCOSUL, com relação ao setor Trabalho ?

Continuamos a entender³⁰ que a integração de mercados deve produzir sensíveis impactos sobre as relações de trabalho, a ponto de acarretar mesmo uma **mudança de cultura**. Nesse contexto, é de se prever que os interlocutores sociais deverão valorizar a negociação coletiva, pois o cenário desse processo de entendimento deve referenciar-se a condições de trabalho existentes nos mercados onde o produto é consumido, mudando, assim,

²⁹ *in art. cit.,* pág. 159.

³⁰ v. nosso artigo "MERCOSUL: um primeiro enfoque sobre as relações de trabalho", *in Revista LTr*, set/92, págs. 1.038/9

o referencial interno como fonte exclusiva de reivindicações.

Os trabalhadores e o movimento sindical, por sua vez, terão provavelmente de adotar uma postura mais convergente na busca de soluções negociadas, porque a garantia do nível de emprego estará intimamente ligada à busca de saídas 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.

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.

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 à 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 - onde haja menor carga tributária, por exemplo - com o conseqüente fechamento das fábricas existentes nos demais, mantendo a possibilidade de colocar o seu produto no mercado ampliado. Devemos 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 macroeconômicas, 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. Quanto mais ampla for a formação escolar, melhor base para a absorção da formação profissional subsequente. Daí a necessidade de ações articuladas entre os organismos 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 homogênea. 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 União Européia.

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.

Estes são apenas alguns dos pontos complexos a evidenciar que a integração econômica, objeto do MERCOSUL, longe de constituir apenas um trânsito de bens e serviços isento 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.

Há que se evitar seja a problemática da proteção dos direitos trabalhistas utilizada como cortina de fumaça, servindo a manipulações pelas potências econômicas mundiais como novas formas de dominação hegemônica. Por meio de denúncias de **dumping social**, sob o ilusório pretexto de defesa do direito ao emprego, ao salário justo e a condições de trabalho decentes, boicota-se, na realidade, a importação de briquedos chineses, de baixo custo, para o mercado americano. Sob a capa de um motivo idealista e nobre esconde-se a trama real e não confessada: o interesse hegemônico de manter o mercado cativo das indústrias locais, não competitivas. É a utilização espúria de ideais humanitários e de justiça. Aliás, discussões levadas a efeito na Comissão Consultiva de Direito do Trabalho do MTPS, registradas no livro "Perspectivas de Direito do Trabalho"³¹, escancaram o ardil de que se valeram países industrializados para boicotar exportações brasileiras cujos produtos contavam com o concurso de trabalhadores menores, um dos problemas mais aflitivos por que passa a nossa sociedade, atualmente.

É nesse contexto e com esse grau de complexidade que fluem as atividades do SGT 11, facilitadas progressivamente pela crescente articulação dos organismos governamentais, antes distantes e isolados uns dos outros, e do setor privado. Incorporaram-se a este esforço Organizações Internacionais, como a OIT e a PREALC, agragando valiosos subsídios³².

³¹ Cf. 8ª Reunião da Comissão Consultiva de Direito do Trabalho, in "Perspectiva de Direito do Trabalho", Coordenação de João de Lima Teixeira Filho, ed. LTr, São Paulo, 1993, págs. 144 a 158.

³² Consta do item 16 da Ata da VII Reunião do GMC, em

As considerações aqui sucintamente expostas, concernentes a alguns dos muitos assuntos afetos ao Subgrupo nº 11, continuam a ser um ato de instigação com o fito declarado de inquietar o espírito de quem se debruça sobre a fascinante temática da relação capital-trabalho, despertando-o para a grandeza e relevância desta matéria e desestimulando-o a encarar o MERCOSUL, comodamente, como um fato econômico importante, mas isolado.

Não existe, evidentemente, 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.

Rio de Janeiro, julho de 1995.

João de Lima Teixeira Filho.

Publicado no Livro (obra coletiva) "Direito e Processo do Trabalho - Estudos em Homenagem a Octavio Bueno Magano", Coordenação de Estêvão Mallet e Luiz Carlos Amorim Robortella, ed. LTr, 1996, São Paulo, págs. 441/469.

02.10.92, que: "O Grupo Mercado Comum, a pedido dos Subgrupos de Trabalho, poderá convidar organismos internacionais para participar de reuniões que exijam assistência ou assessoria dos mesmos nos temas de sua competência".