

Mercosul: Interesses e Mobilização Sindical

Tullo Vigevani e João Paulo Veiga



MERCOSUL: INTERESSES E MOBILIZAÇÃO SINDICAL

Tullo Vigevani e João Paulo Veiga

Tullo Vigevani é professor visitante do IEA/USP, professor da UNESP e pesquisador do Cedec. João Paulo Veiga é pesquisador do Cedec e doutorando do Depto. de Ciência Política da FFLCH/USP. Agradecemos à FAPESP e ao CNPq pelo apoio parcial à pesquisa. Este texto é resultado preliminar de pesquisa em curso.

1. Introdução

O objetivo deste texto é discutir as motivações que têm impulsionado a participação do movimento sindical dos quatro países do Mercosul, com particular atenção ao Brasil, no que se refere ao processo de integração regional. A questão central é responder à seguinte indagação: como, em quais condições e porque os sindicatos vêm respondendo ao processo de integração no Mercosul a partir de uma “militância de inovação”¹, se as conseqüências do processo de globalização, do qual a integração regional é uma dimensão, são aparentemente negativas para a razão de existência dos sindicatos - a reivindicação salarial e a manutenção dos níveis de emprego? Em outras palavras, porque os sindicatos não apresentam um posicionamento simplesmente reativo, e até negativo, frente ao processo de integração?

As tentativas de responder a essa questão passam, em primeiro lugar, pela justificativa de por quê a globalização é um fenômeno negativo para um tipo de organização que tem, até hoje, no plano nacional o escopo prioritário de suas atribuições. Seu marco jurídico-institucional, caracterizadamente nacional, lhe

¹ Para ALLEN (1990), a “militância de oposição” refere-se à “tradicional, defensiva e anti-capitalista militância, incapaz (ou não desejosa) de formular alternativas ao *status quo* capitalista”. Ele define a “militância de inovação” como “o uso da mobilização sindical com o objetivo de formulação de iniciativas propositivas”.

confere o poder de negociação que possui. Em termos gerais, pode-se dizer que o Mercosul estaria se consolidando em um contexto de liberalização dos fluxos de comércio e de capitais que, combinados às políticas de abertura geral da economia e de reforma do Estado, poderão provocar fortes assimetrias nos níveis de emprego, podendo pressionar pelo rebaixamento dos direitos sociais e trabalhistas e impactando negativamente, ainda, a capacidade do Estado em intervir nas relações de trabalho de forma a reverter esses fenômenos.

Outro aspecto que, de acordo com inúmeras interpretações, surge como decisivo para o debilitamento do papel dos sindicatos, é a forte concentração de poder e riqueza nas mãos das empresas transnacionais, aquelas que mais se beneficiam da globalização e que já somam um grupo de 37.000 em todo o mundo, com mais de 200.000 afiliadas no exterior e cujas vendas ultrapassam o volume do comércio mundial. Esses dados, que estão no relatório da UNCTAD (1994), apontam ainda que (1) o número de empregos aumenta em razão proporcionalmente inferior ao montante de investimentos diretos por parte das empresas; (2) esses investimentos levam cada vez menos em conta os custos da mão-de-obra, o que coloca os sindicatos diante de desafios semelhante àqueles do início do século - manutenção do direito à livre organização, do direito de greve, etc.. Segue que, devido ao enfraquecimento do papel regulador do Estado, os sindicatos teriam como principais interlocutores as grandes empresas transnacionais que já vêm se organizando em escala global. Esses fenômenos são suficientes para evidenciar a fragilização a que são submetidos os sindicatos com a globalização. Ao mesmo tempo, deveriam sugerir uma tendência ao fortalecimento da articulação sindical regional. Como veremos, apesar de tentativas, esta articulação ainda não possui um dinamismo próprio.

Outro aspecto que dificulta a tomada de posições internacionalistas por parte dos sindicatos se refere a um tema clássico na economia política internacional, mas que ganha na década de oitenta um sentido absolutamente focal: a competitividade - que significa, em última análise, um extenso processo de redução de custos e de elevação da produtividade e da qualidade. Em dificuldade

para fazer frente às conseqüências da globalização, os sindicatos passaram cada vez mais a voltar a sua atenção para dois pontos: defesa do emprego e das condições econômicas existentes, isto é, dos níveis salariais, das conquistas sociais, etc.. Na medida em que o movimento dos trabalhadores tem dificuldade em posicionar-se frente à questão da competitividade em escala global, o risco de manter-se atado a posições protecionistas permanece, dificultando a articulação internacionalista.

Argumentando-se que no Mercosul essas conseqüências ainda não foram de todo delineadas, para esclarecer a questão pode-se lançar mão de um caso em que essas variáveis são mais perceptíveis. No Nafta, por exemplo, variam os prognósticos acerca do número de empregos criados a partir de janeiro de 1994. Supõe-se que se em termos absolutos o número de empregos criados for positivo, os sindicatos teriam uma vantagem inegável. Ocorre, na realidade, que os sindicatos estadunidenses apresentam uma posição abertamente de oposição ao Nafta. Uma situação de “militância de oposição”, por parte da Afl-Cio, apostou todas as fichas na não-aprovação do Nafta pelo Congresso norte-americano. Qualquer que fosse o resultado no tocante ao nível de emprego, certamente um dos fatores que explicam a posição da Afl-Cio é o fato de que, embora os ganhos absolutos mostrem-se positivos, há a questão dos custos redistributivos (PASTOR e WISE, 1994). Acompanhando Pastor e Wise, para formalizar o problema, emprestamos a formulação da relação custo-benefício caracterizada por RODRIK (1992). Segundo os autores, qualquer decisão de política econômica impacta distintos grupos de ganhadores e perdedores, o que obriga os formuladores das políticas antever os possíveis impactos para estimar o grau de apoio à medida. Isso coloca dois tipos de problemas: os ganhos ou perdas líquidas e os efeitos redistributivos de tal decisão. Suponhamos que uma determinada decisão política produza um ganho líquido pequeno. Por exemplo, a negociação do Nafta pode atrair novos investimentos à economia norte-americana, o que resultará em um pequeno aumento na oferta de empregos. Ao mesmo tempo, o Nafta apresenta um efeito redistributivo muito significativo, isto é, um grande número de ganhadores e perdedores nos Estados Unidos. O que os autores buscam é

estabelecer uma razão entre os ganhos (ou perdas) líquidas, no caso, a soma dos empregos extintos com os empregos novos criados, em relação aos efeitos redistributivos em termos de deslocamento da produção e da renda. Por isso, Pastor e Wise estão preocupados em aferir o grau de abertura mexicana considerado “ótimo”, ou seja, até onde pode prosseguir o governo mexicano na sua política de abertura de forma a que os custos distributivos não superem os ganhos líquidos. Portanto, a relação custo-benefício é uma função da liberalização comercial expressa a partir da seguinte fórmula:

$$\text{RCBP (Razão custo-benefício político)} = [P/(G-P)]$$

A razão de custo-benefício político é a soma das perdas (P) dividida pelo ganho líquido (G-P), que é o resultado de uma mudança política onde ambos, os ganhos (G) e as perdas (P), podem ser, inicialmente, equivalentes. Para ressaltar a distinção entre o simples cálculo do ganho líquido e esta formulação, suponhamos que uma determinada política produza um ganho líquido absoluto, mas que, ao mesmo tempo, acarrete um efeito distributivo significativo. Ou seja, tenha como resultado um grande número de ganhadores e perdedores, devido ao deslocamento de fatores de produção e variações na renda. Nesse caso, as perdas relativas (P) são maiores do que os ganhos absolutos (G-P). Mesmo que a mudança política produza um substantivo ganho líquido, a mudança irá provocar custos políticos superiores devido às variações de renda e ao deslocamento de fatores. Portanto, há um momento em que os ganhos de eficiência econômica resultantes da liberalização comercial passam a não superar os custos distributivos, o que para os autores é o momento a partir do qual a política de abertura econômica acaba trazendo mais desvantagens do que benefícios.

Figura 1

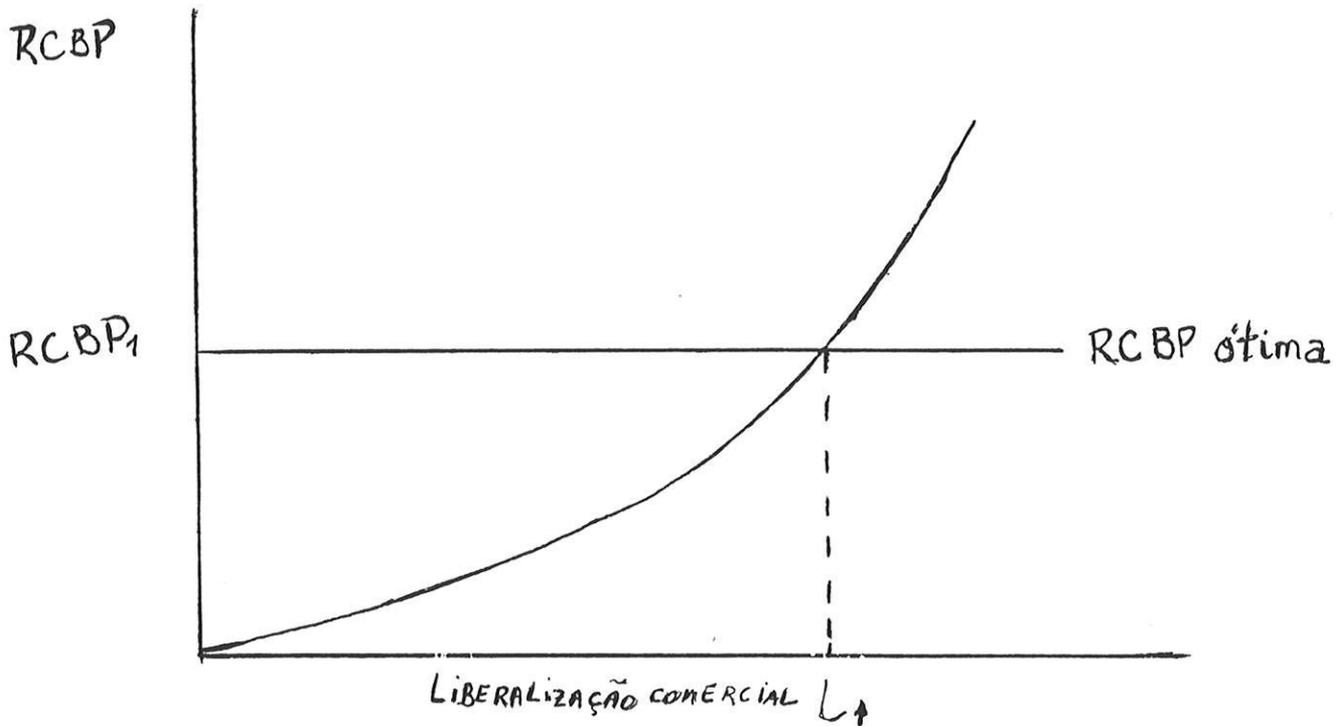


Figura 1 - Razão Custo-Benefício Político como uma função ($f(x)$) da liberalização comercial (L), onde $RCBP_1$ e L_1 indicam o grau ótimo de liberalização comercial combinada à razão custo-benefício político.

Adaptando essa formulação às nossas preocupações, percebe-se que os sindicatos, aceitando-se, para argumentar, a interpretação liberal da tendência à existência de ganhos em termos de número de empregos e de elevação na renda, derivados do aumento da eficiência, deveriam tender, mesmo assim, a se opor a uma política de liberalização, já que os custos distributivos parecem ser mais elevados. Pode-se ir além no raciocínio e afirmar que sempre os custos distributivos parecerão mais elevados do que os ganhos líquidos, já que o deslocamento dos fatores envolve decisões no plano microeconômico a que a grande maioria dos sindicatos não tem acesso. Aqui, a questão envolve uma dimensão de outra natureza. A liberalização envolve uma lógica que escapa à razão de ser da organização sindical, que ainda se constitui em veículo de reivindicação salarial e de defesa do emprego em âmbito nacional. Conclui-se, portanto, que da forma em que se encontram organizados hoje, os sindicatos não

têm condições de interferir, com capacidade real de interlocução e legitimidade de representação, em processos tão complexos como a abertura da economia e a liberalização/globalização. Isso explica a forte oposição do sindicalismo estadunidense ao Nafta, mas não explica satisfatoriamente a posição dos sindicatos frente ao Mercosul.

2. As Teorias da Integração

As teorias de integração regional, em suas diferentes versões, funcionalista, realista, liberal ou marxista, consideram relevantes os atores sociais, ainda que em diferentes níveis, e sugerem que uma adesão significativa das pessoas, das classes, das corporações, das empresas, dos intelectuais, seja uma das condições para a obtenção de êxito nos processos de integração regional. As divergências conceituais surgem no momento em que se apresenta a discussão acerca das motivações básicas para a adesão ou não a atitudes cooperativas e integracionistas. De qualquer forma, é certo que a adesão está sempre vinculada, diretamente ou não, à perspectiva de ganhos absolutos ou relativos. Como vimos no caso mexicano acima, *a priori*, ao haver liberalização comercial, que tem sido o núcleo do processo de integração em inúmeros casos, supõe-se a possibilidade de haver ganhos líquidos para todos os atores intervenientes, concentrando-se as disputas na possibilidade de distribuição eqüitativa tanto dos ganhos como das perdas, um objetivo nem sempre alcançado. Esta perspectiva liberal de ganhos líquidos para todos, frente a contextos internacionais fortemente assimétricos, nem sempre se verifica. No caso da União Européia, porém, a existência de capacidade política tem permitido o funcionamento de mecanismos compensatórios que comprovariam a viabilidade teórica dos ganhos líquidos para os diferentes atores, objetivo que visa, também, a distribuição eqüitativa de ganhos e perdas.

Os realistas traduzem a idéia de ganhos especialmente para os aspectos de segurança (entendida em sentido amplo, não apenas segurança militar e

estratégica), para mostrar que as expectativas de cooperação implicam não apenas possibilidade de ganhos recíprocos, mas também que os ganhos não alterem negativamente os equilíbrios alcançados. Poderia-se ter lido o conflito entre Brasil e Argentina em relação às cotas de automóveis, em junho de 1995, como a consequência de uma situação de desequilíbrio que teria-se criado a partir dos Acordos de Ouro Preto de dezembro de 1994, onde, segundo alguns funcionários brasileiros, a Argentina passou a ter vantagens comerciais e em relação à capacidade de atração de novos investimentos. Em todo caso, a interpretação realista sugere que a situação de concentração (em um país, segmento social, setor econômico, etc.) de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração e da própria abertura econômica de cada país envolvido. Pela importância que tem a teoria realista, voltaremos a ela no final do texto.

A perspectiva funcionalista, muito utilizada para a explicação do êxito da União Européia a partir do Tratado de Roma, insiste no conceito de *spillover* (transbordamento, isto é, um impulso à integração a partir da constituição de órgãos e burocracias supranacionais ou intergovernamentais) como elemento explicativo decisivo para a compreensão da consolidação dos processos de integração regional. No caso do Mercosul, o *spillover* pode ser considerado um ponto de partida interessante para a discussão de alguns aspectos da integração regional. Por exemplo, este conceito ajuda a compreender como o papel do Estado, no início determinante para o processo, pôde estimular e provocar a adesão de outros atores. Por outro lado, a teoria funcionalista não ajuda a explicar como os atores sociais, inclusive os sindicatos, depois de iniciada sua participação no debate sobre a integração regional, processam um movimento de retorno à idéia de centralidade do Estado. De fato, a defesa de seus interesses, como veremos, os leva a perceber na ação estatal uma alavanca necessária. Os funcionalistas, como HAAS (1963), consideram que o êxito de um processo de integração depende fundamentalmente do estabelecimento de instituições federais, supranacionais ou intergovernamentais, já que estas teriam papel central no seu impulso. No que se refere ao Mercosul, esta perspectiva pouco agrega,

visto que, por decisão expressa dos países participantes, inclusive o Brasil, nada se fez para a formação de órgãos regionais, qualquer que fosse seu *status*, e muito menos constituíram-se autônomas burocracias especializadas para a integração. Como veremos, o movimento sindical, inclusive o brasileiro, a partir de 1992/93 modifica substancialmente sua atitude frente à integração, reivindicando uma participação ativa nas discussões, subgrupos e nos processos decisórios. Portanto, ao não se poder explicar o curso das atitudes sindicais pela capacidade de atração de um núcleo central articulador da integração, surge a necessidade de explicação em função de outros fatores.

No Mercosul, os fatores alinhavados pelos funcionalistas para explicar a adesão sindical à integração regional não são os mais importantes. O que não significa deixar de reconhecer o papel do Estado como impulsionador do processo. Um dos fatores citados pelos funcionalistas seria a possibilidade de acordo entre o movimento dos trabalhadores e os funcionários alocados ao processo de integração. Este acordo tem se demonstrado extremamente difícil pelas próprias circunstâncias em que se implementa o Mercosul. A possibilidade de agir diretamente, inclusive a partir dos órgãos do Mercosul, para elevar os níveis de vida, de salário e de emprego, praticamente inexistente. Pelo contrário, o fato de o processo ocorrer num contexto internacional altamente propenso à liberalização e à desregulamentação das relações de trabalho, inclusive com riscos de perdas de conquistas históricas, acentua o papel da integração como possível ou, ao menos, como desejada alavanca para o objetivo da competitividade de parte dos governos e dos empresários.

Ainda para os funcionalistas, o mecanismo do *spillover* serviria para estimular a ação conjunta dos trabalhadores. No caso latino-americano, apesar de terem surgido em determinadas fases históricas retóricas integracionistas, o fato é que uma ação sindical conjunta entre diferentes países não existiu ou foi extremamente débil. Os funcionalistas consideram que a existência de um núcleo que administrasse a integração regional facilitaria o realinhamento e a ação supranacional dos trabalhadores como resultado das demandas econômicas

nacionais, que tenderiam a se sustentar reciprocamente. Estas demandas exigiriam, para serem atendidas, uma tendência à igualdade nos custos de produção entre os países participantes. No caso do Mercosul, este realinhamento e esta perspectiva de ação supranacional não se deram em função das razões já apontadas: liberalização e competitividade rebaixam as perspectivas de atendimento dos objetivos dos trabalhadores. Este aspecto é da maior relevância, já que nos obriga a procurar outra explicação de por quê o movimento sindical ampliou, de 1986 até hoje, seu interesse real pela integração, constituindo-se num fator de elaboração de políticas, tendendo a um papel propositivo.

No tocante aos atores, a perspectiva liberal busca evidenciar melhor o papel de cada um dos grupos e das classes estabelecidos em determinados papéis na economia. ROGOWSKI (1989), que trabalha neste quadro teórico, coloca como centro de sua preocupação o nível da exposição ao comércio internacional, considerado um fator básico a partir de onde se posicionam os atores. Esta perspectiva tem a vantagem de focalizar a sua atenção nos interesses e valores particulares em jogo e na eventual articulação constituída no interior do Estado. No entanto, seu método, embora conceda grande destaque às preferências dos atores em relação à abertura da economia, preocupa-se mais em estabelecer interesses comuns a diferentes atores, a partir de um posicionamento esquemático, do que explicar os fatores intervenientes à constituição e à trajetória política de cada um deles. Além disso, Rogowski desconsidera o comércio intrafirma que favorece a preferência pelo livre-comércio por parte dos empresários (PASTOR e WISE, 1994).

A perspectiva liberal em relação ao livre comércio e à integração regional resulta de seus próprios fundamentos teóricos. Desde Ricardo, a liberdade de comércio internacional seria o caminho para a alocação racional dos recursos. Deriva disto a sugestão da racionalidade no comportamento dos atores, que atuariam sempre na perspectiva da maximização das próprias vantagens. As decisões públicas, do Estado, na lógica liberal, seriam o resultado do "mercado" de opiniões e de interesses. Assim, na interpretação de Rogowski, há uma

acentuação das motivações econômicas, deixando em segundo plano as determinações produzidas por outros valores, de tipo cultural, ideológico e outros. Hoje sabemos a importância destas últimas no comércio internacional e no fortalecimento das decisões em favor ou não da integração regional. Outro aspecto, da maior importância para a análise dos atores sociais frente ao Mercosul, é o que se refere aos níveis de desenvolvimento e tecnológicos. Assim, num mesmo período histórico, poderá haver, nos diferentes países, percepções liberais e percepções protecionistas. Isto é, o estágio alcançado, mesmo quando houver um setor mais liberal e outro mais protecionista, terá grande influência na formulação da política do Estado. Em outras palavras, a suposição da criação de um "mercado" de interesses que produz coalizões nem sempre se verifica. A idéia liberal de que os governos apenas agregam as preferências dos grupos sociais, demonstra-se não suficientemente adequada à explicação do comportamento dos atores no Mercosul, ainda que busque evidenciar o seu papel.

Na trajetória do liberalismo, os neoliberais intergovernamentalistas (MORAVCSIK, 1994) também sugerem um papel relevante para os atores societários, entendidos em sentido amplo (partidos políticos, grupos regionais, empresários, trabalhadores etc.). Ao focalizarem a atenção sobre as relações destes atores com os governos, buscam demonstrar como o processo de integração regional pode se beneficiar destas relações no plano nacional. Este enfoque não é desprovido de fundamento. Pode ajudar a compreender como governos, partidos políticos ou dirigentes nacionais hegemônicos puderam se beneficiar do processo de integração para levar adiante, no plano nacional, medidas que sem esse processo teriam maior dificuldade em serem aprovadas e aplicadas. Pastor e Wise, ao estudarem, no caso mexicano, a relação entre os processos de liberalização econômica e comercial e as negociações com os Estados Unidos e o Canadá para a criação do Nafta, mostram como a base de apoio social foi obtida na medida em que os sucessivos governos do México puderam vender a idéia de que todo o pacote serviria para controlar a inflação, estabilizar a economia e promover desenvolvimento com segurança. Sem dúvida, no caso do México, o governo dispõe de muitos mecanismos de persuasão e de

controle do sistema político, o que explica o avanço do processo de liberalização comercial e financeira. Porém, com o passar do tempo, a razão custo-benefício político pode tornar-se mais desfavorável.

No caso do Mercosul, a perspectiva neoliberal intergovernamental certamente ajuda a compreender a atitude dos governos, podendo também contribuir para a análise dos atores sociais, em particular dos sindicatos. Os governos, sobretudo a partir de 1991, utilizaram a integração como uma alavanca para a sustentação da política de estabilização macroeconômica. Mesmo na fase anterior ao Tratado de Assunção, no período Alfonsín-Sarney (1986-1989), em alguma medida o objetivo dos governos era o de utilizar a integração regional para a modernização, ainda que sem privilegiar a abertura comercial para o mundo, concentrando-se nas possibilidades oferecidas por um mercado interno mais amplo.

Moravcsik considera que no cerne da teoria neoliberal intergovernamentalista haja a suposição de um comportamento racional dos Estados e uma concepção liberal da formação das preferências nacionais. No caso do Mercosul, não se pode reconhecer em todos os atores um comportamento plenamente racional no processo de negociação da integração regional. Em outras palavras, se houve razões para a continuidade do processo por parte dos quatro países, sobretudo de política interna, ao mesmo tempo não se pode dizer que estas tenham sido semelhantes. As causas para isso são múltiplas. Uma primeira, é a falta de continuidade nas políticas e na administração, ao não haver mecanismos institucionais adequados para o estabelecimento de estratégias de longo prazo em alguns dos países. Uma segunda, é o fato de o Brasil ter permanecido na década de oitenta e ainda na primeira metade da de noventa sem condições de optar definitivamente ou pela prevalência total dos valores do liberalismo econômico ou pela prevalência plena dos valores do estado de bem-estar social. Ao mesmo tempo, qualquer modelo intermediário se mostra de difícil definição. Uma das condições que fez do Brasil um Estado onde a resistência ao liberalismo se mostrou maior é a força do

movimento sindical, com sua expressão política no Partido dos Trabalhadores (PT) e em outras tendências (DI TELLA, 1995). Portanto, se é válida também para o Mercosul a afirmação do neoliberal intergovernamentalismo de que os governos buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos, o que pode fortalecer a tendência à integração, não é válida a premissa de que o comportamento dos atores é racional e, de acordo com a teoria dos jogos, buscariam maximizar suas vantagens sem eliminar as possíveis vantagens dos *partners*. Este raciocínio é válido também para os Estados.

KEOHANE (1989) insiste na necessidade da compreensão da relação entre as instituições e os atores, afirmando haver formas cruzadas de diálogo e conflito. Esta sugestão, que pode ter alguma aplicabilidade no Mercosul, demonstra-se não suficientemente eficiente, por não ter havido sinal efetivo nesta direção. As relações entre as instituições e os atores, como veremos, acabaram mediadas sempre pelos Estados nacionais, mesmo tendo ocorrido alguns movimentos, de parte dos sindicatos, para modificar a situação. A especificidade do neoliberalismo em relação ao liberalismo reside em reconhecer um papel central do Estado nas relações internacionais. Na medida em que o intergovernamentalismo busca explicar a relação da integração regional com as instituições nacionais, uma condição de verificação de sua utilidade reside no estudo desta mesma relação. Nossa hipótese é de que este estudo será útil à medida em que realça o papel dos atores sociais, mas não explicativo do processo de integração no Mercosul em si mesmo.

No Mercosul não verificou-se a outra condição indicada pela teoria neoliberal intergovernamental: uma concepção liberal de formação das preferências nacionais. Como tivemos ocasião de discutir em outra oportunidade e de acordo com a interpretação de boa parte dos formuladores da política de integração regional dos quatro países do Mercosul, a política da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai esteve muito longe de ser o resultado de um livre mercado de opiniões, pressões, interesses políticos, etc., por parte dos diferentes atores. Para o objetivo da discussão que aqui nos propomos, basta indicar que,

basicamente, o processo de integração regional do Mercosul foi idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado. Neste sentido, diferentemente de outros processos, a intervenção inicial dos atores sociais e, em particular, dos sindicatos, foi quase nula. Na Europa dos seis, nos anos cinqüenta, os sindicatos social-democratas, majoritários na República Federal Alemã, na Bélgica, Holanda e Luxemburgo, eram favoráveis ao processo de integração. Se isto reforçaria uma interpretação realista para a explicação do Mercosul, é necessário reconhecer que o realismo fornece instrumentos limitados à compreensão da posição e da intervenção dos atores sociais.

3. Interpretando a Participação Sindical no Mercosul

Nestas condições de constituição do Mercosul é preciso buscar novas explicações teóricas e empíricas que permitam interpretar as atitudes dos atores sociais em geral e dos sindicatos em particular. Os sindicatos, por sua natureza e vocação, estão vinculados às reivindicações dos trabalhadores. Independentemente das variedades de suas estratégias, em geral é certo que qualquer grupo dirigente depende, para a manutenção de sua própria continuidade e de sua própria força, de sua capacidade de alcançar objetivos materiais e/ou simbólicos relevantes para a categoria que dirige. No caso da atitude sindical em relação ao Mercosul, há um fator que deve ser levado em conta para explicar o posicionamento frente à questão. Trata-se da paulatina percepção de que a utilização da integração regional para justificar políticas internas acabaria levando à necessidade de vincular a estratégia reivindicativa dos sindicatos a um posicionamento sobre o Mercosul.

Desde o Tratado de Assunção, sinaliza-se que o curso que a integração tomará não será apenas o de ampliar o próprio mercado interno. Ainda que a integração regional ocorra no contexto histórico de crise do modelo de substituição de importações e de sua mudança para outro modelo de corte liberal, está explicitamente delineado, entre os objetivos do Tratado de Assunção, que o

Mercosul deve avançar em direção a um mercado comum. Embora esse objetivo ainda esteja longe de ser alcançado, do ponto de vista simbólico ele foi forte motivador da participação e das reivindicações sindicais nos anos 1992 e 1993 em relação aos negociadores do Mercosul. As pressões do mundo do trabalho estiveram na pauta da agenda sindical em diferentes planos e foram parcialmente absorvidas pelos governos com a constituição do subgrupo de trabalho 11 (Relações de trabalho, emprego e seguridade social), em dezembro de 1991, efetivamente instalado no primeiro semestre de 1992. Como veremos, a atitude sindical foi estimulada pela ação dos governos, que davam prosseguimento ao processo de integração. Esta, pelas suas características, colocava os trabalhadores numa situação defensiva, onde surgia a ameaça a direitos conquistados, seja pela abertura comercial interna e externa ao Mercosul, seja pelos riscos de desregulamentação do mercado de trabalho e pela probabilidade de pressões no sentido de homogeneização de acordo com os *standards* mais baixos entre os quatro países. Isso implica, para o movimento sindical e para os trabalhadores em geral, discutir as atitudes a serem tomadas pelos atores sociais num contexto novo, mas que, ao mesmo tempo, traz à lembrança questões históricas fundamentais para o movimento dos trabalhadores.

A importância deste leque de questões para a definição das políticas sindicais na América Latina não passou despercebida. Mesmo quem analisa outros processos de integração, como o europeu, percebe que estes temas determinam clivagens entre a histórica e reiterada solidariedade internacional dos trabalhadores e suas necessidades concretas. “Em qualquer caso, a concretização da dimensão social da Comunidade Européia colocaria outra questão no tocante à competitividade, no contexto mundial, do sistema produtivo europeu, do qual as relações industriais podem considerar-se uma das determinações fundamentais” (STREECK, 1992, p.9). Isto é, a questão da competitividade coloca desafios tanto para os trabalhadores de um grupo de países que busca a integração regional, quanto destes frente aos externos ao grupo.

Pastor e Wise, em seu estudo do caso mexicano, afirmam que a literatura sobre a América Latina oferece poucas explicações das razões dos processos de liberalização e de integração regional. Com relação ao Mercosul, pode-se afirmar que não há análises gerais consistentes sobre suas bases de sustentação social e política. Nossa suposição é de que o estudo da atitude do movimento sindical, das centrais sindicais, particularmente da CUT, pode servir de explicação do porquê se criou, ainda que de forma inicialmente passiva e inercial, a partir de 1993 de modo mais ativo, um movimento, ainda não estável e seguro, que pareceria tender a dar base social à integração regional no Mercosul. A sugestão metodológica que apresentamos, ainda que sem desconhecer as contribuições das distintas teorias, é a de que a exata compreensão das posições dos atores sociais e dos sindicatos exige estudo empírico específico.

As percepções, atitudes e motivações que conduzem à participação sindical propositiva no Mercosul foram, sobretudo, o resultado de avaliações mais ou menos orgânicas, mais ou menos sistemáticas, de quais os rumos que o processo de integração regional estava tomando e de quais conseqüências traria para os trabalhadores. Na medida em que, na década de noventa, a integração passa a ser sinônimo de liberalização comercial e econômica, as preocupações pelas suas conseqüências crescem rapidamente. Se, numa primeira fase, o debate sindical e, também, empresarial, voltava-se às conseqüências do Mercosul para determinados setores em situação mais favorável ou mais desfavorável que seus congêneres argentinos, ou paraguaios ou uruguaios, rapidamente o debate acaba alcançando o conjunto da economia, afetando empresas e trabalhadores.

As atitudes dos atores sociais, na Argentina, no Brasil e no Uruguai, demonstram que a suposição dos liberais e dos globalistas de que a abertura comercial e a liberalização econômica, assim como a integração produtiva, seriam fenômenos que contribuiriam para o debilitamento dos Estados nacionais, parecem não comprovar-se, ao menos nesta fase do Mercosul. Os realistas (GRIECO, 1991) argumentam que os Estados continuam sendo os principais atores nas relações internacionais e os únicos que poderiam atuar de forma

tendencialmente unitária. O nosso objetivo não é o de verificar qual a importância que o Estado nacional continua tendo no mundo contemporâneo, nem medir qual a sua capacidade de ação unitária e racional. Sabemos que sua importância tem, de fato, diminuído e que tampouco podem ser considerados como atores racionais e unitários. O que importa aqui destacar é que, no caso do Mercosul, os sindicatos mantiveram uma razoável coordenação internacional e internacionalista, atuaram junto aos governos de forma conjunta, mas em momentos centrais de sua atuação acabaram tendo como interlocutor o Estado nacional, os governos, os diferentes segmentos do aparelho de Estado, o ministério da Economia na Argentina, o ministério das Relações Exteriores no Brasil, o Comisec no Uruguai. Isto significa dizer, em outras palavras, que potencialmente, porque não houve rupturas maiores entre as centrais sindicais, o eixo articulador da integração regional para o movimento dos trabalhadores continua sendo o Estado nacional ou, de qualquer maneira, a perspectiva nacional, os empresários locais, etc. Note-se que se esta afirmação aparentemente poderia consolidar a perspectiva realista, o neoliberal institucionalismo também reconhece um papel central para o Estado. Diferente é o entendimento do papel das instituições internacionais, particularmente valorizado pelos neoliberais e desvalorizado pelos realistas.

Outra questão à qual os realistas atribuem particular atenção, que em 1995 parece ganhar importância para a continuidade do Mercosul, é a da distribuição das vantagens entre os participantes dos processos de integração regional. Uma leitura superficial dos processos de integração poderia fazer supor que a eles aderem todos os Estados que se beneficiariam em grau maior do que zero. A análise dos processos reais de integração indica que esta leitura é ingênua, além de incorreta. A persistente anarquia no sistema internacional, que está longe de estar equacionada, sugere que os fenômenos ligados à segurança, entendida em sentido amplo, e à sobrevivência, continuam tendo um papel destacado e até central. A consequência desta colocação leva os realistas a suporem que o objetivo dos Estados frente à cooperação não é apenas, como querem os liberais, a maximização dos ganhos individuais. Trata-se de ter em conta os riscos que a

cooperação poderá trazer no sentido de desequilibrar as relações existentes, considerando, obviamente, de forma negativa a cooperação que, mesmo trazendo algumas vantagens, possa favorecer mais o outro *partner*. Em outras palavras, a atitude dos Estados estaria ligada às questões da própria posição relativa e da própria segurança, ainda que este termo esteja hoje cada vez mais associado ao de segurança para o bem-estar da nação.

A existência destas preocupações no plano do Estado nacional traz conseqüências diretas para a atuação dos atores sociais. As centrais sindicais, na segunda fase de sua intervenção, quando pediram a criação do subgrupo de trabalho 11, constituído em fins de 1991, depois do Tratado de Assunção, buscaram uma atuação conjunta. Esta atuação conjunta produziu resultados concretos, como o documento entregue aos Presidentes dos quatro países por ocasião da reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) em dezembro de 1992, em Montevideu, e, finalmente, a abertura do debate sobre a Carta de Direitos Fundamentais, inicialmente no seio do SGT11.

Mesmo existindo espaço efetivo de atuação sindical integrada, a inevitável e crescente intersecção entre as políticas nacionais em relação ao Mercosul e a totalidade das políticas econômicas em curso ou projetadas, acabou acentuando a tendência das Centrais Sindicais em priorizar a influência sobre os próprios governos. Como este processo se desenvolveu não poderá ser profundamente discutido aqui, inclusive porque tem especificidades setoriais e nacionais importantes, mas deve-se recordar que tanto no caso argentino quanto no caso brasileiro, as preocupações relativas ao emprego ou à continuidade da própria atividade acabaram generalizando-se, ao menos entre os setores que se consideravam em perigo. Estas pressões acabaram repercutindo não no sentido de debilitar o processo de integração, ao menos na fase de negociação da TEC, mas no sentido de buscar um protagonismo mais ativo junto aos órgãos estatais atuantes no processo. Na fase posterior à negociação da TEC (Tarifa Externa Comum), fase ainda em curso, pode-se claramente detectar que preocupações relativas aos possíveis desequilíbrios nas relações entre os países podem afetar

as formas de implementação da integração regional. Visto que os possíveis desequilíbrios impactam diretamente as perspectivas de emprego, os níveis salariais e os demais interesses dos trabalhadores, é de se prever uma acentuação da tendência dos movimentos sindicais nacionais no sentido de articular junto ao respectivo Estado a própria ação relativa ao Mercosul.

Os movimentos sindicais dos países do Mercosul tiveram, em todo o período inicial do processo de integração regional, desde 1986, inclusive nos dois primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção, até o final de 1992, atitude defensiva. Isto é, de desconfiança em relação ao processo, ideologizando ao máximo suas análises, acusando os governos, mesmo antes de 1990, de utilizarem-se do discurso da integração apenas para promover projetos neoliberais e os interesses das empresas transnacionais instaladas num ou mais países. Assim, as decisões e as ações da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) e, em geral, as centrais que dela faziam parte, eram baseadas no entendimento de que a integração regional seria desvantajosa para os trabalhadores, afetando diretamente seus interesses. No caso da Europa, a CGT francesa e a CGIL italiana mantiveram-se, até 1973, quase durante vinte anos, numa atitude crítica e, sobretudo, distante do processo de integração. Este era analisado como sendo do interesse dos Estados e das empresas transnacionais, portanto desligado e até contrário aos interesses dos trabalhadores. Aparentemente, no caso do Mercosul, formava-se uma parcial solidariedade internacional, ainda que apenas de sinal negativo.

A partir de 1992/1993 nota-se, especialmente de parte da CUT brasileira, um esforço cada vez maior no sentido de participar do debate sobre a integração regional. Ainda que em distintos níveis, as centrais sindicais dos quatro países passam a participar ativamente do subgrupo de trabalho 11 do Grupo Mercado Comum (GMC) e lançam-se a uma intensa atividade de discussão com os órgãos públicos participantes do processo negociador (Ministério das Relações Exteriores, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Fazenda, Banco Central etc.) e com diversas entidades empresariais. Em relação aos subgrupos de

trabalho onde não havia acesso direto, busca-se a participação informal ou como observadores nas comissões temáticas de interesse dos sindicatos.

Nossa hipótese é a de que a atitude sindical combina dois objetivos que se superpõem. Por um lado, a abertura econômica liberal, da qual, como vimos, a partir de 1991, a integração regional é uma componente, obriga à luta pela preservação dos interesses dos trabalhadores num novo campo, fazendo-se, portanto, imprescindível a tentativa de pesar em decisões que afetarão a toda a sociedade. Esta perspectiva poderia ter uma leitura funcionalista.

Por outro lado, no que se refere aos dirigentes e aos formuladores da política sindical, sendo o processo de integração regional utilizado pelo Estado e pelos sucessivos governos como uma das molas da articulação das próprias políticas, a maximização das próprias forças, sua inserção nos debates das elites, a preservação e eventual ampliação do próprio espaço de poder implicam participar ativamente do debate. Esta perspectiva poderia ter uma leitura neoliberal intergovernamentalista.

A combinação dos dois objetivos leva a uma perspectiva protecionista, reforçada por uma proposta de política industrial e de desenvolvimento. Se estas tendências puderam verificar-se em relação ao movimento sindical no Brasil, em particular na CUT, a lógica de preservação dos interesses nacionais verificou-se também nos outros três países e nas respectivas centrais sindicais. A preservação dos interesses nacionais pareceria coincidir com a defesa do emprego e dos níveis de remuneração e, também, com o fortalecimento do *status* de seus dirigentes. Esta hipótese constitui, de fato, a explicação de fundo para a participação propositiva das centrais sindicais no Mercosul. Utilizaram-se, como fizeram e ainda fazem os governos, do processo de integração para alavancar suas reivindicações no plano nacional. A retórica integracionista tinha, portanto, um duplo objetivo.

4. O Dilema Sindical no Mercosul: Internacionalismo ou Protecionismo?

Em primeira aproximação, podemos distinguir três fases distintas no que tange à posição dos sindicatos frente à integração regional no Mercosul. Uma primeira fase, que definimos como sendo a que vai dos acordos Alfonsín-Sarney de 1986 até o Tratado de Assunção de 1991. Nesta primeira, a presença sindical e do movimento organizado dos trabalhadores foi débil, afastada do debate. Uma segunda fase, intermediária, ocorre nos anos de 1991 e 1992. A terceira, quando a atitude sindical, particularmente da CUT e do PIT-CNT do Uruguai, passa a ser mais ativa, se inicia em 1993 e continua até hoje. A segunda e a terceira fases ocorrem num contexto internacional de liberalização econômica, período em que se conclui a Rodada Uruguai do GATT e no qual boa parte dos países latino-americanos adere ao modelo liberal.

Na primeira fase prevaleceu, na articulação dos países do Cone Sul, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada em 1986, a partir de uma iniciativa da ORIT/CIOSL, inicialmente visando debilitar a ação da CPUSTAL/FSM. A maioria das centrais sindicais do Cone Sul não era filiada, naquele momento, à CIOSL; a ação da Coordenadora estimulou nos anos sucessivos a sua filiação. A estreita dependência da CCSCS em relação à ORIT limitou, nos primeiros anos, o debate sobre a questão da integração regional. Portanto, pode-se afirmar que até 1990, a CCSCS serviu, sobretudo, como cenário de atuação e de propaganda na América Latina da ORIT. A partir de 1990, segundo a análise de CASTRO (1994, p. 30), há modificações importantes na Coordenadora: a ORIT perde sua influência, ainda que mantendo o papel de intermediária nos projetos de financiamento. No que se refere aos equilíbrios entre as centrais sindicais do Cone Sul, a ascensão do tema Mercosul na agenda da Coordenadora acaba alijando a COB (Bolívia) e, em particular, a CUT (Chile) do papel central na articulação do movimento dos trabalhadores. Este percurso ajuda a explicar a evolução sucessiva.

A fase intermediária, entre 1991 e 1992, na posição dos sindicatos, corresponde à da passagem de um período de desconhecimento, ou melhor, de rejeição do tema integração regional, por ser considerado contrário aos interesses dos trabalhadores pela forma de sua condução, ao de seu reconhecimento como tema central. No entanto, a posição manteve-se sempre crítica aos rumos da integração. Em reunião realizada em Montevideu em dezembro de 1990, a Coordenadora decidiu priorizar o debate sobre a integração. Em novembro de 1991, em Buenos Aires, o tema acaba tornando-se central: a assinatura do Tratado de Assunção, em maio de 1991, constitui-se num fato de tal importância para os quatro países participantes, que qualquer ação sindical que se pretendesse regional não poderia mais se desenvolver sem ter em consideração o Mercosul. Com isso queremos sinalizar que a ação dos Estados acabou sendo o fato mais importante no balizamento da ação sindical. O que, por outro lado, dificulta a definição do marco teórico deste trabalho, pois colocar o Estado como ator básico nos processos de integração tem efeito reducionista na busca de evidenciar o papel dos atores.

Na nova circunstância, mesmo reconhecendo-se o Mercosul e seus órgãos como interlocutores diretos, a caracterização política da integração de parte dos movimentos sindicais permanecia, ao mesmo tempo, precária e extremamente retórica, não correspondendo à atuação concreta que começava a se esboçar. No documento aprovado em Buenos Aires em novembro de 1991, o processo de integração é caracterizado como correspondente às políticas neoliberais, que não levam em conta os interesses dos trabalhadores, estando hegemônico pelas empresas locais e transnacionais (CCSCS, 1991). De qualquer modo, e isto é importante destacar, a pauta de propostas vincula-se a reivindicações sindicais em sentido estrito, incluindo-se a necessidade de ratificação de parte de todos os países das Convenções da OIT, surgindo, ao mesmo tempo, a proposta de elaboração de uma Carta Social. No documento entregue aos ministros do Trabalho em Foz de Iguaçu, em dezembro de 1991, reivindica-se a criação da SGT 11, objetivo finalmente atendido pelos governos. A significativa reivindicação de reconhecimento da Coordenadora como instância supranacional interlocutora

dos governos, agregando as centrais sindicais dos quatro países, é formulada, mas, de fato, abandonada logo em seguida.

Nesta fase inicia-se a institucionalização da participação das Centrais Sindicais, incorporadas paulatinamente ao debate, não apenas formalmente ao SGT 11, mas também participando informalmente ou como observadores nas comissões temáticas dos SGT 7 (Política Industrial e Tecnológica) e SGT 8 (Política Agrícola), na medida em que estivessem em condições de fazê-lo. Esta parcial absorção do movimento sindical no debate acaba por produzir modificações em seu posicionamento. Por um lado, continuava-se a buscar formas de coordenação sindical; por outro, a necessidade de acompanhamento do processo de negociação levava, de forma crescente, à percepção de que a possibilidade de influenciar a favor da manutenção ou ampliação de conquistas dependia cada vez mais da articulação das Centrais com seus governos nacionais.

O seminário de avaliação do processo de integração no Mercosul, em dezembro de 1992, em Montevideu, assinala a passagem a uma fase mais participativa, junto aos governos e aos empresários, sem excluir algumas das características da fase anterior, ainda presentes em dezembro de 1993, quando ganha redação final a Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul. No seminário de avaliação de Montevideo reconhece-se a dificuldade das Centrais e da Coordenadora em atuar mais ativamente na organização da agenda, permitindo que esta fosse determinada pelas pautas de interesse dos quatro governos ou dos empresários. “Os problemas de coordenação entre as Centrais, a falta de aprofundamento de alguns temas, as dificuldades reais para a participação de algumas centrais nas comissões, as improvisações nas reuniões preparatórias, são alguns dos fatores que explicam o fato de que as Centrais não conseguiram aproveitar todas as possibilidades abertas pelo subgrupo para impor pautas próprias de discussão... Também se perceberam dificuldades para coordenar ações solidárias concretas das Centrais em nível regional nas discussões e lutas

que algumas delas desenvolveriam em relação a problemas que afetarão a toda a região” (CCSCS/CSM, 1992, p. 4).

A formalização de uma atitude mais positiva em relação ao processo de integração ganha novo impulso com o envio de uma carta assinada por seis centrais sindicais (Argentina, CGT; Brasil, CUT/CGT/FS; Paraguai, CUT; Uruguai, PIT/CNT) aos quatro presidentes da República por ocasião da reunião do CMC, em dezembro de 1992, em Montevideu. Nela reconhece-se explicitamente a necessidade da integração, fundamentando-se as propostas e as solicitações sindicais nos enunciados do Tratado de Assunção. Para a nossa análise, o mais significativo é o item das propostas, que passam de reivindicações sociais e trabalhistas à colocação de objetivos de desenvolvimento nacional, modernização tecnológica, políticas industriais e agrícolas, articulação regional. Concluem sugerindo modificações no funcionamento dos organismos do Mercosul, permitindo-se maior participação dos atores sociais.

A Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul deve ser interpretada como uma tentativa de dar continuidade a uma articulação sindical regional. Concluída a proposta em dezembro de 1993, seus oitenta artigos representam um universo tão amplo de conquistas a serem tornadas comuns entre os quatro países ou, *ex-novo*, a serem alcançadas, que terminou, contrariamente ao que se desejava, por acrescentar dificuldades na articulação sindical, ao invés de constituir-se num ponto de agregação. Não apenas encontrou a resistência de governos por razões de substância ou por verem nela um caminho de supranacionalidade indesejável, posição rejeitada pelo governo brasileiro, como também a de empresários. Além disso, por sua extrema abrangência, acabou trazendo dificuldades para a própria ação sindical.

Sem dúvida, as dificuldades na explicitação mais concreta dos pontos comuns das Centrais Sindicais ampliaram os sinais de falta de sintonia. Mas há outros componentes que foram ganhando maior significado e que apontam na direção da fragilização na coordenação das posições dos trabalhadores. Um

destes componentes refere-se ao crescente peso dado pelas Centrais Sindicais aos seus esforços de diálogo com os governos e os empresários no plano nacional.

HIRST (1992) assinalou no momento inicial desta terceira fase, que o temor dos dirigentes sindicais brasileiros era o de que o processo de integração regional levasse à redução do nível de emprego, estimulasse formas de *dumping* social, realimentasse o desemprego causado por políticas recessivas, etc. Reconhecendo que o Mercosul vinha sendo, nos quatro países, como interpreta a teoria liberal intergovernamentalista, claramente instrumentalizado pelos governos para a aceleração de seus próprios programas, de acordo com concepções ideológicas previamente definidas, a resposta lógica aos riscos apontados acabou sendo a de pressionar onde é possível haver alguma possibilidade de interlocução: os Estados nacionais. À medida em que o horizonte de 31 de dezembro de 1994 foi se aproximando, quando deveria ser instituída a Tarifa Externa Comum (TEC), as contradições entre as Centrais Sindicais e, sobretudo, entre os diferentes sindicatos setoriais no que tange às políticas comuns, foram se aprofundando. Essas divergências eram percebidas, por exemplo, nas discussões dos índices tarifários, dos índices de nacionalização e dos critérios de origem no tocante ao setor automotivo com diferenças significativas, inviabilizando frentes comuns de parte do movimento sindical.

No caso da CUT brasileira, a defesa de importantes setores industriais ou agrícolas acabou por levá-la a concentrar suas energias na revitalização das câmaras setoriais, fortalecendo, ao mesmo tempo, aqueles setores, empresariais ou da burocracia governamental, favoráveis à manutenção de uma TEC de acordo com o índice mais elevado existente nos quatro países (quase sempre o brasileiro). Exemplos destes comportamentos os temos nos próprios documentos e resoluções sindicais. O 4º (1991) e o 5º (1994) Congressos Nacionais da CUT brasileira marcaram uma posição francamente favorável ao processo de integração regional. "O desafio que está colocado exige que as organizações sindicais não mais atuem isoladamente no plano nacional, mas de forma

articulada na região. Essa intervenção não deve se restringir à defesa dos mecanismos de proteção trabalhista (pouco eficazes nesse momento), mas deve buscar interferir e disputar o direcionamento da própria integração econômica e social..." (CUT, 1994, p.39). Por outro lado, à medida em que passa-se de análises de caráter geral para a especificação de orientações que podem pesar nas mesas de negociação, evidenciam-se posições de tipo protecionista, decorrência lógica de uma política voltada para a defesa de empregos no Brasil. No mesmo item das Resoluções do 5º Congresso Nacional da CUT, "Mercosul: rever o Tratado e fazer nossa a integração", afirma-se, "Defendemos a inserção internacional multilateral, tendo como ponto de partida as necessidades da região. Para tanto, a Tarifa Externa Comum e o Certificado de Origem são instrumentos fundamentais para a promoção de políticas de desenvolvimento. A negociação da Tarifa Externa Comum deve obedecer os mesmos critérios de seletividade e gradualismo, levando em consideração as tarifas de importação mais elevadas e já praticadas, com o objetivo de fortalecer as estruturas produtivas dos respectivos países. O Certificado de Origem é um instrumento que permite controlar a circulação de produtos com tarifa zero de importação, que só beneficiará produtos efetivamente produzidos em um dos quatro países. Propomos que a certificação de um produto como regional leve em consideração os índices de nacionalização mais elevados já existentes por setor. Essa proposta visa impedir que produtos 'maquiados' circulem como nacionais" (CUT, 1994, p. 40). Com isso evidenciando diferenças significativas em relação às Centrais dos outros três países em questões que, pela sua importância, dificultam as possibilidades de concertação em relação a outros pontos da pauta comum.

No caso do Uruguai, o PIT-CNT, vendo ameaçados setores débeis da economia uruguaia, onde a abertura econômica de tipo liberal havia se iniciado já antes de 1991, buscou um acordo pragmático com os empresários, concluindo-se com o Comunicado Conjunto do PIT-CNT e da Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU) de dezembro de 1993, cujo objetivo é o de sinalizar para o governo a necessidade de um pacto nacional para melhor negociar as parcerias do Mercosul.

O desenrolar dos acontecimentos, inclusive as dificuldades surgidas em 1995, depois da entrada em vigor da TEC e dos acordos consolidados com o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, sugerem que alguns dos pressupostos realistas não podem ser descartados, em particular o reiterado papel do Estado nacional, mesmo quando parte de seus instrumentos históricos vão se debilitando. Na medida em que o fator segurança, entendido também como bem-estar nacional, subsiste na preocupação do Estado e da sociedade, o tema da não alteração dos equilíbrios pré-existentes continua e afeta a ação sindical. Assim como a inevitável tendência à melhoria das próprias posições, objetivo inato em qualquer ator.

5. Conclusão

O estudo da participação sindical no Mercosul mostra a dificuldade de aplicação de modelos teóricos acabados em situações concretas, situadas historicamente. Nesse caso, a perspectiva da participação dos atores, de forma geral, e dos sindicatos em particular, coloca grandes desafios de interpretação. Ao contrário de outros casos, o Mercosul parece guardar uma particularidade que diz respeito à percepção de que todos os atores envolvidos sugeririam a possibilidade de ganhos relativos ou absolutos com o processo de integração. Em outros termos, há suposição de que a relação custo-benefício político seja positiva para todos.

No caso dos sindicatos, e também no caso dos Estados, a participação propositiva no Mercosul responde a uma lógica bifocal: utilizam-se as negociações acerca dos temas relativos ao processo de integração com o intuito de angariar espaço político na negociação em âmbito nacional. Se essa for uma posição sustentável a médio e longo prazos, podemos estar diante da constituição de uma base social pró-Mercosul, ainda difusa e sujeita a retrocessos, ainda não disponível no Nafta e só perceptível no caso da Europa depois de decorrido um

razoável tempo de implementação. Como sugerem algumas teorias, a articulação de interesses em torno do Estado nacional não inviabiliza os processos de integração regional. Coloca-se, portanto, a necessidade de recriar espaços institucionais, não claramente definidos com a conclusão da fase anterior a janeiro de 1995.

Bibliografia

ALLEN, Christopher S. "Trade Unions, Worker Participation and Flexibility: Linking the Micro to the Macro". *Comparative Politics* , Vol. 22, n. 3, New York, 1990.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. "Mercosul e Ação Sindical", *Paper*, University of North Carolina, Duke, 1994.

CCSCS (Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul). "Conferência Regional de Integração Latino-Americana", *Paper*, Buenos Aires, novembro de 1991.

CCSCS/CSM (Comissão Sindical del Cono Sur). "Seminario Mercosur", *Paper*, Montevideo, dezembro de 1992.

CUT (Central Única dos Trabalhadores). "5º Congresso Nacional da CUT-Resoluções". CUT, São Paulo, 1994.

DI TELLA, Torcuato S. "Las Fuerzas Sindicales en el Mercosur", *Paper*, Universidad de Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1995.

GRIECO, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism". In BALDWIN, David (editor). *Neorealism and Neoliberalism*. Columbia University Press, New York, 1991.

HAAS, Ernst B. "El Reto del Regionalismo". In HOFFMANN, Stanley (editor), *Teorias Contemporaneas sobre Las Relaciones Internacionales*. Editora Tecnos, Madrid, 1963.

HIRST, Monica. "La Participación del Brasil en el Proceso del Mercosur: Evaluando Costos y Beneficios", *Série de Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO, Buenos Aires, 1992.

KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power*, Westview Press, Boulder, 1989.

MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". In BULMER, Simon e SCOTT, Andrew

(editors). *Economic and political integration in Europe*. Blackwell Publishers, Oxford, 1994.

PASTOR, Manuel e WISE, Carol. "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy". *International Organization*, Vol. 48, n. 3, Cambridge, 1994.

RODRIK, Dani. "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?". *Working Paper*, n. 3947, National Bureau of Economic Research, Cambridge, janeiro, 1992.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton University Press, Princeton, 1989.

STREECK, Wolfgang. "Le Relazioni Industriali nell'Europa che cambia". *Industria e Sindacato*, n. 1-2, Roma, 1992.

UNCTAD. *World Investment Report - Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, United Nations, New York, 1994.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor

Prof. Dr. Flávio Fava de Moraes

Vice-Reitora

Profa. Dra. Miriam Krasilchik

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS

Umberto Giuseppe Cordani (Diretor)

Alfredo Bosi (Vice-Diretor)

Carlos Takyia (a partir de setembro/95) – Aluno de Pós-Graduação-USP

Edison Barbieri (até setembro/95)

Walter Colli

Maria Victória de Mesquita Benevides

Henrique Fleming

Rodolfo Hoffmann

Fernando Leça