

# TRADING BLOCKS E POLÍTICA TRABALHISTA

Octavio Bueno Magano\*

*Sumário*; 1. "Trading Blocks"; 2. Nafta; 3. Zona de livre comércio; 4. Nafta e GATT; 5. Disciplina trabalhista; 6. Nafta e Mercosul; 7. Quadro institucional; 8. Novas perspectivas; 9. Harmonização de sistemas trabalhistas; 10. Conclusões.

## 1. "TRADING BLOCKS"

Entre os vários tipos de "trading blocks" existentes no mundo, o NAFTA se caracteriza como zona de livre comércio.

Trata-se do tipo de bloco em que supostamente a integração dos países que o compõem é menos intensa do que nas demais modalidades, visto que o escopo de cada qual é o de eliminar tarifas e outras barreiras comerciais entre eles existentes, sem alterar, porém, tarifa para outros países não integrantes da zona.

Degrau mais elevado na escala de integração ocupa a união aduaneira, porque os países que a integram, além do compromisso de reduzir tarifas internas, visam ao estabelecimento de tarifa comum externa.

Na categoria de união aduaneira inseriu-se a União Européia, a partir de 1968.

Em nível superior de integração, comparativamente à união aduaneira, coloca-se o mercado comum, em que, além da eliminação de barreiras internas e o estabelecimento de tarifa comum para os países não membros do bloco, preconiza-se ainda a livre movimentação de capitais e serviços, entre os países membros.

Nessa categoria enquadra-se o Mercosul, consoante claramente se infere da leitura do art. 1º do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que o estabeleceu:

"Art. 1º - Os Estados Partes decidem constituir um mercado comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994 e que se denominará Mercosul." "Este mercado - continua o preceito - implica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países..."

No ápice da escala de integração, situa-se a união econômica e monetária que compreende não apenas a adoção de políticas comuns de comércio mas também a criação de paridade monetária e eventualmente a criação de moeda comum.

Nessa categoria se coloca a União Européia, instituída pelo Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992. Isso é o que se deduz da leitura de seu artigo 2º, assim redigido: "Art. 2º - A comunidade tem por missão o estabelecimento de um mercado comum, duma união econômica e monetária e da adoção de políticas ou de ações co-

---

\* *Professor Titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.*

## DOUTRINA

muns (...) tendentes à promoção de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado de atividades econômicas no conjunto da Comunidade, um crescimento durável e não inflacionário, incluindo o meio ambiente, um alto grau de convergência de atuações econômicas, um nível de emprego e de proteção social elevado, a melhoria do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados Membros.

### 2. NAFTA

O tratado conhecido como NAFTA foi assinado no dia 17 de dezembro de 1992, da parte dos Estados Unidos, pelo Presidente George Bush, da parte do México, pelo Presidente Carlos Salinas de Gortari e da parte do Canadá, pelo Primeiro Ministro Brian Mulroney.

Trata-se de tratado envolvendo três países do hemisfério Norte, com população correspondente a 370 milhões de pessoas e mercado ao nível aproximado de 7 trilhões de dólares.

Esse tratado foi precedido pelo FTA, negociado entre os E.E.U.U. e o Canadá, a partir de 1987 e assinado em 1988. O NAFTA constituiu expansão desse não apenas por envolver terceiro associado mas também por abranger mais itens, como, por exemplo, o da propriedade industrial, o do transporte terrestre, o da comercialização de produtos agrícolas, o da implantação de mecanismos de arbitragem, etc.

A expansão em causa há de se entender ainda no sentido de aumento da comercialização entre países cujo intercâmbio já era altamente intenso. O Canadá ocupava o primeiro lugar e o México o terceiro, entre os parceiros comerciais dos E.E.U.U., aquele com volume de US\$175 bilhões e este de US\$59 bilhões, em 1980. Por outro lado, mais de 2/3 das importações do México provinham dos E.E.U.U.

### 3. ZONA DE LIVRE COMÉRCIO

A caracterização do NAFTA como zona de livre comércio é enunciada logo no intróito do Tratado, com estas palavras: *The Parties to this Agreement (...) hereby establish a free trade area.*

É verdade que se trata de zona de livre comércio sujeita à minuciosa regulamentação, versando o comércio de mercadorias, as barreiras comerciais, a atuação governamental, os investimentos, os serviços, a propriedade intelectual, as normas administrativas e institucionais. Além disso, compreende ainda o tratado em análise capítulos suplementares concernentes ao meio ambiente e ao trabalho.

Quanto aos objetivos a serem alcançados, foram eles assim especificados: a) eliminação de barreiras e facilitação da circulação de bens e serviços nos territórios das partes contratantes; b) promoção de condições propícias à livre concorrência; c) aumento das possibilidades de investimentos; d) proteção da propriedade intelectual; e) criação de procedimentos aptos à execução do acordo e à solução de disputas; f) estabelecimento

## DOCTRINA

de estrutura incentivadora de cooperação não só em nível trilateral mas também regional e multilateral.

### 4. NAFTA E GATT

Há contradição latente entre as diversas modalidades de blocos comerciais e o GATT, porque, enquanto aqueles visam ao favorecimento das partes que os compõem, baseia-se o último na cláusula de nação mais favorecida. Isso é o que se lê, aliás, logo em seu art. 1º - *"... any advantage, favor, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties."*

Constituindo o NAFTA modalidade de bloco comercial, é óbvio o seu conflito latente com o GATT, o que gera, a seu turno, o risco de represálias por parte dos países não pertencentes à primeira organização. Considerando-se que três quartos do comércio dos E.E.U.U. se processam com países de fora da área do NAFTA, reação negativa por parte deles poderia afetar seriamente o volume das exportações americanas.

Todavia, a hipótese aqui aventada é de remota concretização, porque o próprio GATT possui cláusulas de salvaguarda, admitindo excepcionalmente a formação de blocos comerciais, desde que satisfeitas as seguintes condições: eliminação de barreiras no que concerne a parte substancial do comércio entre os membros respectivos; exclusão da imposição de barreiras mais elevadas do que as vigentes antes da formação do bloco, relativamente a países não membros; estabelecimento de tratamentos discriminatórios apenas interinamente.

### 5. DISCIPLINA TRABALHISTA

A parte do NAFTA dedicada à disciplina trabalhista é bastante extensa, sendo nela especificados os seguintes objetivos: a) o de melhorar as condições de trabalho e o nível de vida no território de cada uma das partes; b) o de promover a efetivação dos seguintes princípios: 1. liberdade de associação e proteção do direito de organização; 2. direito de negociar coletivamente; 3. direito de greve; 4. proibição de trabalho forçado; 5. proteção à criança e ao adolescente; 6. padrões mínimos de trabalho, inclusive salário mínimo; 7. eliminação de procedimentos discriminatórios; 8. salário igual para homens e mulheres; 9. prevenção de acidentes e doenças profissionais; 10. indenizações correspondentes; 11. proteção a trabalhadores migrantes; c) o de encorajar cooperação e promover a elevação de níveis de produção e qualidade; d) o de incentivar publicação e troca de informações, estudos conjuntos destinados a melhor compreensão das leis e instituições trabalhistas de cada uma das partes; e) o de cooperação no que respeita a outras atividades relacionadas com o trabalho; f) o de busca de eficácia e aplicação das leis trabalhistas de cada uma das partes; g) o de promoção de transparência na administração das normas trabalhistas.

## DOCTRINA

Entre os institutos cuja prática se preconiza, merecem realce os seguintes: comissões de empresa, constituídas de forma paritária, para estabelecer regras de conduta no local de trabalho; implantação de serviços de mediação, conciliação e arbitragem; prática das convenções coletivas; agilização dos procedimentos trabalhistas; organizações incumbidas da solução das disputas trabalhistas de caráter imparcial e independente.

Para a realização dos objetivos de natureza trabalhista, colimados pelo Tratado, prevê-se a existência de um Conselho de Ministros das Partes contratantes e de um Secretariado.

### 6. NAFTA E MERCOSUL

Dada a inserção do Brasil no sistema do MERCOSUL e considerando-se, por outro lado, a previsão do NAFTA de que se possa este converter em tratado regional ou multilateral, força é comparar-se as disciplinas trabalhistas previstas em cada qual.

Ao contrário do NAFTA, o Tratado de Assumpção não possui capítulo suplementar, cuidando de disciplina trabalhista. Todavia, os Ministros do Trabalho dos países membros, reunidos em Montevideu, nos dias 8 e 9 de maio de 1991, resolveram criar o Subgrupo de Trabalho nº 11, para se ocupar de assuntos trabalhistas. Divulgou-se, então, a seguinte declaração: I - O Tratado de Assumpção abre as portas a notável progresso dos países signatários, o que indica a necessidade de se procurar resultado exitoso para as negociações pendentes; II - É preciso atentar para os aspectos trabalhistas e sociais do MERCOSUL e acompanhar as tarefas dos respectivos representantes, a fim de assegurar que o processo de integração se acompanhe de efetiva melhoria de condições de trabalho nos países subscritores do Tratado; III - Promover a criação de subgrupos de trabalho com o compromisso de desenvolverem o estudo das matérias a eles pertinentes; IV - Estudar a possibilidade de subscrição de documento no âmbito do Tratado de Assumpção, contemplando questões trabalhistas e sociais; V - Os países signatários dispõem-se a cooperar para o recíproco conhecimento dos regimes de cada qual relativos ao empregado, à seguridade social, à formação profissional e às relações individuais e coletivas de trabalho; VI - Promover o acompanhamento dos acordos alcançados mediante a realização de outras reuniões.

Resolveu-se, em outra oportunidade, que o programa, acima delineado, viesse a ser desenvolvido por comissões de trabalho assim discriminadas: a) de relações individuais de trabalho; b) de relações coletivas de trabalho; c) de emprego; d) de formação profissional; e) de saúde e segurança no trabalho; f) de seguridade social; g) de setores específicos; h) de princípios.

O passo seguinte foi a discriminação dos tópicos a serem desenvolvidos em cada comissão e a cronologia a observar-se na conclusão dos estudos respectivos.

Assim, por exemplo, o campo de atuação da comissão 1 ficou delimitado pela forma abaixo:

#### 1. Análise Comparativa dos Sistemas de Relações de Trabalho

## DOCTRINA

2. Custo de Trabalho
3. Sistema de Garantia do Tempo de Serviço
4. Política Salarial
5. Locação de Mão-de-Obra
6. Fiscalização do Trabalho.

E a cronologia a ser observada pela referida Comissão é a seguinte:

Até dezembro de 1992, compromisso para uma análise comparativa dos diversos sistemas de relações de trabalho, com definição metodológica.

Até março de 1993 - identificar as *assimetrias*, ou seja, as vantagens e desvantagens das diversas regulamentações, subsídios, impostos ou intervenção do Estado que afetem a competitividade de produtos ou setores, não se considerando *assimetrias* as diferenças de competitividade decorrentes da dotação de recursos ou capacidade adquiridas.

Até setembro de 1993 a apresentação de proposta. Até dezembro de 1993, o encaminhamento das propostas ao GMC, para fins de consideração e instrumentalização.

Na área do direito coletivo os tópicos discriminados foram estes:

1. Negociação Coletiva de Trabalho
2. Estrutura Sindical
3. Greve e *lockout*.

E a cronologia a ser seguida pela Comissão nº 2 é a indicada abaixo:

Definição de metodologia, até dezembro de 1992;

Identificação de assimetria, de março de 1993;

Apresentação de proposta, até setembro de 1993;

Encaminhamento das propostas GMC, até dezembro de 1993, para fins de consideração e instrumentalização.

## 7. QUADRO INSTITUCIONAL

Desde 1960, a tecla da integração econômica tem sido reiteradamente batida na América Latina. Há de se assinalar, em primeiro lugar, a ALALC, composta da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, sucedida pela ALADI em 1980. Segue-se o Mercado Comum da América Central, composto de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua. Em 1969, surge o grupo andino, compreendendo Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, a partir de 1973. Em 1991, cria-se o MERCOSUL integrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A criação desses grupos, baseada na idéia de eliminação de barreiras, para possibilitar a expansão comercial e o desenvolvimento econômico, implicava conflito com as características do Estado Intervencionista, modelo adotado por grande número de países latino-americanos, a partir da década de 30, sob a influência de regimes

## DOCTRINA

corporativos bem sucedidos, na Itália, na Alemanha, na Áustria, na Espanha e em Portugal.

Com a derrocada desses regimes, após o término da 2ª Grande Guerra Mundial, desapareceu a fachada corporativa das estruturas políticas, vigentes na Europa e na América Latina, mas o intervencionismo teve continuidade.

É que, após o término da 2ª Grande Guerra, difundiu-se o temor da depressão e a crença de que o intervencionismo era a maneira de a debelar. Essa crença incrementava-se, ainda mais, pelo crescente prestígio da ideologia socialista.

Tudo isso bem se ilustra com a eleição realizada na Inglaterra, tendo, de um lado, Wiston Churchill, herói da guerra recém-finda, e, de outro, Clement Attlee, que pregava a nacionalização das indústrias e dos serviços de saúde e que, por isso mesmo, sagrou-se vencedor.

Sob a influência do corporativismo, vários programas de nacionalização já haviam sido encetados na América Latina. No Brasil, realça-se a nacionalização da siderurgia e dos portos. Mas o surto de nacionalizações do pós guerra foi quicá mais forte. No Brasil, estendeu-se às atividades petrolíferas, à petroquímica, à energia elétrica, à mineração, às ferrovias, às comunicações, à navegação, etc.

*Pari passu* com a política de nacionalização, adotou-se, também, na América Latina, o programa de substituição de importações.

A conjugação dos dois fatores, aqui apontados, era flagrantemente contrária ao incremento do comércio internacional, em qualquer de suas projeções, mundial ou regional.

Na área trabalhista, as influências do corporativismo e do intervencionismo do pós-guerra traduziram-se em tutela estatal, geradora de legislação extremamente aparatosa, de que é exceção o caso do Uruguai.

Diante do quadro institucional acima bosquejado, não havia campo propício ao florescimento das associações criadas para o fomento do comércio internacional.

Como acentuam Hufbauer e Schott, "*policies of import substitution and state capitalism implied that, in any regional trade arrangement, the partners would be buying from each other at far higher prices than they would pay for the same goods imported from the industrial nations. Customs tariffs that were once collected by the public treasury, and quota rents that were once appropriated by favored local firms, would now be captured by the new regional trading partners. Politically and economically, this was a significant drawback to regional integration, and it meant that each country wanted free trade with its costumers but not with its suppliers. Finally, chronic debtor countries with overvalued currencies were reluctant to liberalize at all, for fear of worsening already bad current account deficits.*"<sup>1</sup>

---

1. Hufbauer, Gary Clayde e Schott, Jeffrey J., *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1994, p. 65.

### 8. NOVAS PERSPECTIVAS

Depois da queda do Muro de Berlim (09.11.89) e do esfacelamento da União Soviética, novas perspectivas sociais e econômicas se entreabriram. A reunificação subsequente da Alemanha, o reconhecimento do Japão como potência econômica e o fim da rivalidade estratégica entre o Oeste e o Leste levaram os observadores econômicos à conclusão de que as relações econômicas tornar-se-iam o eixo das relações internacionais.

Em conformidade com tais expectativas, em 28 de janeiro de 1992, os seis Estados membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSEA) decidem estabelecer, entre eles, zona de livre comércio.

Em 7 de fevereiro de 1992, pelo Tratado de Maastricht, institui-se a União Européia. Em 17 de dezembro, do mesmo ano, assina-se o NAFTA, gerador de zona de livre comércio entre os Estados Unidos, Canadá e México. Sucederam os aludidos tratados ao Tratado de Assumpção, de 26 de março de 1991, que dera origem ao MERCOSUL, a ser integrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O novo eã, no sentido de se criarem associações destinadas ao incremento do comércio internacional, explica-se como resultado da crença de que, a partir da queda do muro de Berlim, o padrão de convivência entre as nações não seria mais o do alinhamento político e sim o da convergência de interesses econômicos.

E se esse novo padrão de convivência, na área econômica, significa eliminação de barreiras desestimuladoras do comércio, na esfera social, exige harmonização de sistemas trabalhistas.

### 9. HARMONIZAÇÃO DE SISTEMAS TRABALHISTAS

A harmonização de sistemas trabalhistas, entre países pertencentes a “trading blocks”, mostra-se necessária a fim de estimular o livre trânsito de pessoas e de serviços bem como para garantir a comunicabilidade dos respectivos regimes de seguridade social.

Os caminhos conducentes à aludida harmonização são múltiplos, merecendo realce os seguintes: a) o da preservação dos sistemas nacionais, conjugada com a busca de eficácia e a promoção de transparência na aplicação das normas respectivas, como é o caso do NAFTA; b) o da manutenção dos sistemas nacionais, com eliminação apenas de suas divergências mais ostensivas, como parece ser o *desideratum* dos países membros do MERCOSUL; c) o da admissibilidade de que, sobre regras nacionais, possam prevalecer outras básicas, de caráter comunitário, como ocorre no âmbito da União Européia.

O primeiro método de harmonização foi certamente adotado por razões políticas, para espantar a idéia de que a implantação do NAFTA, poderia implicar redução de direitos trabalhistas.

O segundo método, em curso no âmbito do MERCOSUL, baseia-se na crença de que cada sistema nacional constitui fruto de decantação cultural, de caráter incomunicável, do que resulta espaço tão somente para eliminação de disparidades ostensivas.

O terceiro método, acolhido no âmbito da União Européia, resulta do entendimento de que determinadas matérias, pela sua relevância, precisam consubstanciar-se em regras supranacionais, como, por exemplo, a relativa à livre circulação de trabalhadores; as de tutela do ambiente de trabalho; a de coordenação da seguridade social dos trabalhadores migrantes; a de formação profissional; as asseguradoras da igualdade entre homens e mulheres. A prevalência desse método significa, por outro lado, abertura para revisão das normas nacionais colidentes com o ideal de expansão do comércio dos países componentes de cada grupo (vide art. 3.B do Tratado).

A necessidade de tal revisão se vai, aliás, fazendo sentir cada vez com maior premência, nos país continentais, da comunidade européia, pela constatação de que o aparatoso sistema legislativo neles implantado, implica pesados encargos para suas empresas, mostrando-se, em consequência, desestimulante da atividade econômica e gerando desemprego.<sup>2</sup> Em alguns países, a taxa de desemprego alcançou o nível de 25% da respectiva força de trabalho.

Pelas razões apontadas, forte é hoje, na Europa, o movimento no sentido da flexibilização ou desregulamentação da legislação trabalhista, tendência que se vem refletindo, cada vez com maior intensidade, nos países da América Latina.

### 10. CONCLUSÕES

Deriva daí a idéia de que, tanto no âmbito do MERCOSUL quanto no do NAFTA, a solução ideal seria a da desregulamentação dos sistemas trabalhistas vigorantes nos territórios dos países membros e a montagem, em cada grupo, de núcleo de regras básicas a respeito de princípios, inclusive o de livre circulação de trabalhadores; o de compatibilidade de regimes de seguridade social e o da eliminação de discriminação, relativamente a trabalhadores migrantes. Nesse estatuto nuclear, incluir-se-iam, ainda, regras sobre isonomia; sobre identificação e liberdade dos sujeitos trabalhistas (empregados e empregadores); identificação e liberdade de atuação dos parceiros sociais (entidades sindicais); regras destinadas a garantir a integridade psicossomática dos trabalhadores (normas sobre periculosidade, insalubridade e proteção ao trabalho das crianças e adolescentes).

No mais, haveriam os países signatários, tanto do MERCOSUL quanto do NAFTA, de incentivar a prática dos procedimentos de autocomposição, notadamente da contratação coletiva.

---

2. "Il y a l'Europe à la mode socialiste: des institutions européennes renforcées entre les mains d'une bureaucratie dirigiste. Il y a l'Europe à la mode nationaliste: aucun abandon de souveraineté, chaque État maître chez lui, avec sa mannaie, ses impôts et ses lois. Mais la seule Europe capable d'apporter liberté et prospérité aux Européens et celle dont on ne parle pas: l'Europe à la mode libérale. Elle est pourtant dans le droit fil du traité de Rome et de l'Acte unique. Elle nous a déjà valu beaucoup de progrès et s'imposera complètement tôt ou tard." (Faugère, Jean-Pierre, *L'Europe Économique, Marchés et Politiques*, s.l.p., Nathan, 1992, p. 22).