

# ENTRE AS LEIS E AS REALIDADES LOCALIZADAS

## As Tentativas de Construção de um Mercado Comum Solidário

*Marcia Sprandel\**

*“Este Mercado Comum implica:  
A livre circulação de bens, serviços  
e fatores produtivos entre os países (...)”<sup>1</sup>*

O presente artigo é uma tentativa de diagnosticar, sete anos depois da assinatura do Tratado de Assunção, de que forma vem se desdobrando a “livre circulação de forças produtivas”, ou seja, de trabalhadores (formais ou informais) e de suas famílias, pelas fronteiras do Mercosul. Ao fazê-lo, identifica como diferentes instâncias da sociedade civil, principalmente as centrais sindicais e as organizações não-governamentais, se inserem neste processo, de forma a influenciá-lo. Num segundo momento, o artigo faz breves referências aos registros de deslocamentos populacionais entre as fronteiras dos países membros. Finalmente, resguardadas as especificidades regionais, analisa tais deslocamentos como parte da crescente e problemática movimentação de homens, mulheres e crianças trabalhadores pelas fronteiras do planeta.

### OS TRABALHADORES E O MERCOSUL: UM EXERCÍCIO CONSTANTE POR ESPAÇO POLÍTICO E LEGITIMAÇÃO INSTITUCIONAL

Dias antes da assinatura do Tratado de Assunção, organismos sindicais e organizações não governamentais de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reuniram-se no município de Santo Cristo (RS), durante a realização do “Encontro Fronteiriço de

Organizações Rurais”<sup>2</sup>. Ficava claro, desde então, a grande preocupação dos trabalhadores dos quatro países com os rumos da integração e com a inexistência de canais formais para a sua representação no âmbito do Mercosul.

A formalização do mercado comum veio comprovar que as preocupações iniciais do movimento sindical tinham fundamento. Na primeira reunião do Grupo Mercado Comum<sup>3</sup>, no Rio de Janeiro, em abril de 1991, quando se traçou sua sistemática de trabalho, através de dez subgrupos temáticos (assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, políticas fiscal e monetária relacionadas com comércio, transporte terrestre, transporte marítimo, política industrial e tecnológica, política agrícola, política energética e ordenação de políticas macroeconômicas) verificou-se que nenhum deles tratava de questões relativas ao mundo do trabalho.

Isto levou a uma sequência de encontros intersindicais, sem precedentes na história da região<sup>4</sup>. Houve uma tendência inicial que foi a de rejeitar o processo de integração por seu caráter autoritário e marcadamente comercial. Sob a bandeira da redução de custos para enfrentar a guerra de preços, a CUT preconizava então que a integração propiciaria o sucateamento das pequenas e médias empresas - que respondem por 70% dos empregos no país, além de ameaçar conquistas históricas dos trabalhadores. No desenrolar dos encon-

tos e mobilizações, no entanto, as centrais sindicais acabaram decidindo-se por uma participação ativa na construção do mercado comum.

Por sua pressão e dos Ministérios do Trabalho dos países-membros, na quinta reunião do Grupo Mercado Comum (Buenos Aires, abril de 1992), foi criado o Subgrupo 11<sup>5</sup>, de “relações trabalhistas, emprego e seguridade social”, com a representação de empregadores e trabalhadores e a tarefa de analisar a legislação e os custos trabalhistas nos quatro países. É bom lembrar que os quatro países que compõem o bloco possuem legislações muito diferentes, a saber: o Brasil tem uma lei geral - a Consolidação das leis do Trabalho (CLT) - e leis esparsas para questões como o 13º salário e o FGTS. A Argentina tem apenas três leis básicas: uma sindical, outra para contratos individuais de trabalho e uma terceira, mais recente, para o fomento ao emprego. O Paraguai tem um código unificado e vastas previsões constitucionais. O Uruguai não tem código trabalhista e convive com poucos dispositivos constitucionais.

Facilitou o entrosamento das entidades representativas dos trabalhadores o fato de já existir uma organização sindical que congrega as centrais dos países membros, do Chile e da Bolívia. Trata-se da Coordenadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), fundada em 1986, donde foi criada uma Comissão Sindical



do Mercosul, formada pelas seguintes centrais sindicais: Confederación General del Trabajo (CGT), da Argentina; Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical, do Brasil; Central Unitaria de Trabajadores (CUT), do Paraguai; Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), do Uruguai; Central Obrera Boliviana (COB); e Central Unitaria de Trabajadores (CUT), do Chile.

O Subgrupo 11 teve desde o início um papel marginal na discussão sobre os rumos da integração. As centrais sindicais, no entanto, não ficaram restritas ao mesmo em sua ação política. Conforme Padrón<sup>6</sup>, de maior eficácia tem sido as mobilizações que estas realizam paralelamente às reuniões do Mercosul que contam com a presença dos presidentes dos países membros (as chamadas "Cumbres" ou "Cúpulas" oficiais), ocasião em que entregam documentos reivindicatórios.

A primeira das chamadas "cartas aos presidentes", de 1993, definia qual o processo de integração defendido pelas centrais e reivindicava uma maior participação institucional no mesmo. A segunda carta, de 1994, tratava especificamente do projeto dos trabalhadores para uma **Carta Social ou Carta dos Direitos Fundamentais**.

Esta segunda carta foi o início de uma das maiores lutas políticas das centrais sindicais, que perdura irresoluta até hoje. Da sua redação participaram, durante mais de um ano de trabalho, todas as centrais sindicais, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Carta Social defendida pelos trabalhadores é considerada "una herramienta de trabajo para construir - de alguna manera - lo que se ha dado llamar el piso mínimo de derechos en la región" (Padrón, 1996).

Nela as centrais sindicais exigem que os Estados-partes reconheçam a todos os trabalhadores e a todas as pessoas da região do Mercado Comum do Sul os direitos sociais enunciados, sem prejuízo de outros que a prática nacional ou internacional dos países membros tenha instaurado ou venha a instaurar, e dos que são inerentes à pessoa humana ou derivem do princípio de justiça social. Conforme destaca

Roque<sup>7</sup>, a Carta não fica restrita à pauta de reivindicações trabalhistas, daí seu caráter propício ao diálogo entre o setor sindical e outras instâncias da sociedade civil.

Durante a reunião de Ouro Preto, em dezembro de 1994, foi entregue aos presidentes uma terceira carta, na qual foi proposta a criação de um **Fórum Econômico-Social**, que fosse um âmbito institucional de representação do setor privado. Sabia-se que o ano de 1994 marcaria o fim do período de transição e o estabelecimento formal do Mercosul, momento certo para se rever o conteúdo do Tratado de Assunção. As centrais sindicais defendiam, pois, que a nova etapa da formalização do mercado comum, a se iniciar naquela data, deveria contar com mecanismos mais democráticos, que ampliassem a participação institucional da sociedade civil no Mercosul, restrita apenas a uma atuação tecno-burocrática nos subgrupos de trabalho. A "Comissão Ad Hoc de Aspectos Institucionais" acolheu a proposta sindical, referendando-a no Protocolo de Ouro Preto<sup>8</sup>. Nesta ocasião, foi também criada a Comissão de Comércio, com grandes poderes dentro da estrutura institucional do mercado comum.

Chama a atenção o fato das relações trabalhistas não terem sido objeto de nenhuma decisão nesta reunião, sob a justificativa de que de 1996 até o ano 2000 não haverá ainda a livre circulação de mão-de-obra. Em documento posterior ao encontro de Ouro Preto, a CUT denunciava:

*"Os governos desconhecaram totalmente os aspectos sociais e políticos que o atual estágio do processo de integração envolve, negando uma realidade já constatada: a regionalização do mercado de trabalho no Mercosul. (...) Assim como fizeram no âmbito das políticas produtivas, os governos deixarão que a livre competição regule o funcionamento do mercado de trabalho e as relações trabalhistas, recusando-se a admitir o aumento da interdependência comercial, da ação empresarial, do traslado de empresas entre os quatro países e da articulação da produção que vem sendo promovida principalmente pelas empresas multinacionais"*.

Neste contexto desfavorável, o Fórum Consultivo Econômico-Social do Mercosul passou a ser o grande espaço

político para os trabalhadores e para a sociedade civil como um todo. Após a instalação das seções nacionais<sup>10</sup>, o Fórum foi fundado em abril de 1996, em Montevideu, com a participação de empresários, trabalhadores e associações de defesa de consumidores.

A luta agora parece ser a de fortalecimento de seu papel político. O Fórum, como organismo consultivo, tem caráter limitado, mas pode crescer de importância se for representativo dos principais setores sociais do mercado comum. A expectativa é a de que o FCES "poderá se transformar num instrumento de repercussão da sociedade e de pressão política para que o Mercosul realmente promova um desenvolvimento sustentado com justiça social"<sup>11</sup>.

### O MERCOSUL ATRAVÉS DE SUA MAIS DURA FACE: AS LINHAS FRONTEIRIÇAS

Enquanto as reuniões oficiais se sucedem, a situação das populações que residem ou transitam pelas fronteiras do Mercosul vem sendo quotidianamente alterada. Uma das primeiras medidas adotadas pelo Subgrupo 11 foi a instalação de novos postos de controle, afetando, por exemplo, o comércio chamado "formiga", secular naquelas regiões<sup>12</sup>.

Já tive ocasião de mostrar, em outros artigos, que há registros de conflitos em todas as fronteiras do Brasil com os países do Mercosul: conflitos de terra; conflitos étnicos; conflitos trabalhistas; exploração de mão-de-obra assalariada em projetos agropecuários, madeireiras, comércio e construção civil; exploração do trabalho infantil; prostituição de crianças e adolescentes; contrabando; tráfico de drogas; e até suspeitas de ação de grupos terroristas internacionais.

Grande parte da circulação fronteiriça é conformada por famílias camponesas em busca de terras para compra, arrendamento ou posse; trabalho como peões em madeireiras e estabelecimentos agropecuários. Desde a década de 70, cálculos de entidades confessionais, ONGs e da imprensa em geral, estimam em 400 mil o número de brasileiros no Paraguai<sup>13</sup>.

Não há estimativas sobre o número de brasileiros no Uruguai. Sabe-se que os gran-





Foto: Marcelus Silveira

Casa de imigrantes brasileiros no Paraguai

des e médios cultivadores de arroz já são donos de mais de 10% do território do país, que com eles chegaram os arrendatários e centenas de peões não regularizados, e que centenas de cortadores de cana brasileiros disputam o mercado com uruguaios, em Bella Unión.

Na Argentina, seriam em torno de 20 mil, notadamente agricultores que abriram suas posses na província de Misiones, ou que trabalham como safristas em grandes propriedades nesta província e na de Corrientes, muitas vezes para arrozeiros brasileiros<sup>14</sup>.

Quanto à Bolívia, além dos já citados seringueiros, tem-se que centenas de brasileiros, apoiados por políticas de incentivos fiscais daquele país, compraram terras para produzir soja, na região de Santa Cruz de la Sierra, num tipo de ocupação caracterizado pela média e grande propriedade fundiária. Neste país estão também milhares de estudantes brasileiros, que ali procuram especialmente as escolas de medicina, uma vez que estas não exigem a prestação de exame vestibular.

A imprensa tem divulgado o crescimento da xenofobia no chamado Cone Sul. Trabalhadores paraguaios e bolivianos são espancados, expulsos e marginalizados na

Argentina; cidadãos argentinos são hostilizados no Paraguai; crianças uruguaias filhas de ilegais são expulsas de escolas paulistas; pequenos proprietários brasileiros são expulsos de suas terras no Paraguai; brasileiros são discriminados no prédio onde funciona o consulado do Brasil em Buenos Aires; operários da construção civil brasileiros são denunciados por achatar os salários de uruguaios; cortadores de cana brasileiros são denunciados pelo mesmo motivo.

Estas são as fronteiras nas quais o governo insiste em declarar que não há circulação significativa de mão-de-obra!

Todos estes fatos põem por terra a visão ideal e globalizadora de "Cidadãos do Mercosul" divulgada pelos aparelhos de poder. A conquista da cidadania nas fronteiras do Cone Sul não prescindirá tão cedo de lutas localizadas, onde identidades étnicas e nacionais podem ser acionadas a cada momento, na demanda por documentos, terra, empregos ou condições dignas de moradia.

### **O ENCOLHIMENTO DO MUNDO NÃO É PARA TODOS: OS LIMITES DOS MACRO-MERCADOS**

Faz parte das teorias relativas à contemporaneidade a idéia de que estaria havendo um "encolhimento do mundo", através de uma compressão do tempo-espaço que se dá em função do desenvolvimento dos sistemas de comunicação, transporte e informação<sup>15</sup>. Nunca, como hoje, o capital, as mercadorias, as imagens, os sons, circularam com tanta rapidez por sobre as fronteiras do planeta.

Mas há uma mercadoria para a qual o mundo parece ter aumentado, se tornado mais extenso, mais árido: trata-se da força

de trabalho dos "imigrantes" de um mundo supostamente globalizado. O Banco Mundial estima que 3% da população mundial (cerca de 170 milhões de pessoas), vivem longe do país de origem, vivendo dificuldades extremas por conta da xenofobia e das legislações restritivas à imigração que proliferam principalmente nos países do chamado "Primeiro Mundo".

O governo brasileiro tem se inserido neste processo restritivo assinando acordos internacionais que restringem cada vez mais o fluxo de pessoas entre as fronteiras dos países mais ricos e daqueles mais pobres. Um exemplo desta atitude é a pressão que vem sendo feita na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal para que seja aprovado o Acordo de Parceria e de Cooperação em Matéria de Segurança Pública, celebrado entre Brasil e França. Pelo acordo, os dois países comprometem-se a prestar assistência mútua nas áreas de crime transnacional organizado, de tráfico de entorpecentes, de imigração irregular e de terrorismo. Percebam, entre o narcotráfico e o terrorismo, uma referência nada gratuita à imigração ilegal.

Vimos, na primeira parte deste artigo, a luta das centrais sindicais para ocupar um



espaço político no âmbito do Mercosul. Com todas as dificuldades, esta mobilização tem mostrado certa eficácia e aposta na inevitabilidade da conformação do mercado comum. Porém, a representatividade sindical é pequena diante do número crescente de excluídos do mercado de trabalho, dos expulsos de suas terras, dos subempregados e dos indocumentados.

Estes são os que sempre cruzaram as fronteiras e que continuam a cruzá-las. O Mercosul não tem facilitado em nada suas movimentações, a não ser quando estas interessam aos poderes locais exploradores de mão-de-obra irregular.

Não é a toa que o governo brasileiro reativou o controle do fluxo de brasileiros nas fronteiras através do Promasp, um ambicioso programa que visa modernizar, agilizar e aprimorar a segurança e a fiscalização nas fronteiras externas brasileiras, aéreas, marítimas e terrestres.

Quando os trabalhadores se organizam em regiões fronteiriças, a reação é imediata. Em agosto de 1997, autoridades uruguaias demonstraram sua preocupação com a aproximação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ao seu território, temendo que pudessem influenciar os insatisfeitos trabalhadores uruguaios, que formam uma legião de 12% de desempregados. Pelas dúvidas, mobilizou tropas do exército na fronteira com o Rio Grande do Sul. Um ano depois, era o governo argentino que se inquietava com um acampamento de sem terra nas proximidades das províncias de Misiones e Corrientes, em território brasileiro.

Os trabalhadores sem terra, assim como os informais e os não sindicalizados não encontram espaço político no Mercosul. Uma tentativa de ao menos chamar a atenção para sua condição partiu das organizações não-governamentais. Roque<sup>16</sup>, entre outros, defende um Mercosul que represente a articulação entre as sociedades civis dos quatro países:

*"Apesar dos progressos feitos pela articulação sindical, em particular no Brasil, ainda são poucas as iniciativas que reúnam um leque mais diversificado de setores e interesses da sociedade (...). Afinal de contas a integração regional somente valerá de fato a pena se servir à promoção de direitos culturais, políticos e econômicos à totalidade das nossas sociedades, rompen-*

*do com a lógica perversa de produção da exclusão e apartheid que perpassa a lógica dominante da globalização".*

A luta pela criação de uma "sociedade civil no Mercosul", no entanto, ainda é incipiente. Há muito para ser feito entre as fronteiras nacionais de cada país. Ainda há muita gente sem terra e muita terra para ser dividida. Ainda há muita gente sem emprego, sem casa para morar, sem documentos para comprovar sua cidadania.

Conforme exposto em outras ocasiões, neste ir e vir de trabalhadores pelas fronteiras do Mercosul, não importa tanto se querem permanecer ou voltar, de acordo com lógicas próprias do mundo camponês. O que importa é que todos têm o direito de possuir documentos pessoais, direito a um emprego com salário digno e direito à terra. Só assim teremos um Mercosul diverso do que está sendo construído pelos tecnocratas dos governos signatários. Um Mercosul democrático e solidário, onde - finalmente - a livre circulação de pessoas não significará mais aliciamento ou ilegalidade.

\* *Marcia Sprandel é historiadora e antropóloga, doutoranda do PPGAS/UnB.*

## NOTAS

1. Artigo I, Capítulo I, do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai, também conhecido como "Tratado de Assunção", assinado nesta cidade em 26 de março de 1991.

2. Participaram do evento: o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, a Comissão Regional dos Atingidos pelas Barragens do Rio Uruguai (CRAB), pelo Brasil; o Movimento Agrário de Misiones (MAM), a Asociación de Pequeños Productores del Chaco e a Asociación Correntina de Desarrollo Comunitario, pela Argentina; a Coordinación Regional de Agricultores de Itapúa, a Asociación Independiente de Pequeños Agricultores de Itapúa e a Unión Nacional Campesina, pelo Paraguai.

3. O Grupo Mercado Comum é composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios de Economia ou seus equivalentes e Bancos Centrais dos Estados membros, e tem a competência de velar pelo cumprimento do Tratado, fazer cumprir as decisões do Conselho Mercado Comum (formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia), propor medidas referentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial e à coordenação das políticas econômicas, bem como à negociação de acordos com terceiros e elaborar programas de trabalho destinados a assegurar avanços no estabelecimento do Mercado Comum.

4. Segundo Congresso sobre o Mercosul e Estratégia Sindical, (Uruguai, agosto de 1991); I Encontro Regional sobre a Integração e a Pequena Produção (Descanso/SC, agosto de 1991); Os Trabalhadores e o Mercosul (Porto Alegre, dezembro de 1991), Seminário: "Mercosul ou a integração dos povos?" (Porto Alegre, dezembro de 1991); "Mercosul y su impacto en el

área rural del Cono Sur" (Asunción, fevereiro de 1992).

5. Após a reunião de Ouro Preto, em 1994, alguns subgrupos foram ratificados, outros dissolvidos e novos criados. Hoje, são dez os subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum: Comunicações; Mineração; Regulamentos Técnicos; Assuntos Financeiros; Transporte e Infra-estrutura; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura; Política Energética e Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade social. Desta forma, o antigo Subgrupo 11 é, agora, o Subgrupo 10.

6. Refiro-me ao trabalho "Modernización de las relaciones laborales", de Alvaro Padrón, de 1996, que foi fonte importantíssima para todo este item do trabalho, e que está disponível na Internet, no seguinte endereço: <http://www.mercosur.org.br/informes/padron.html>

7. Atila P. Roque, "A agenda social e o Mercosul: uma perspectiva brasileira", disponível na Internet, no seguinte endereço: <http://www.mercosur.org.br/informes/atila.html>

8. Conforme Seção V, artigos 28 a 30 do Protocolo de Ouro Preto, que estabelecem o Fórum Consultivo Econômico-Social como órgão de representação dos setores econômicos e sociais, com função consultiva, que se manifestará mediante recomendações do Grupo Mercado Comum, que deverá igualmente homologar seu Regulamento Interno.

9. Conforme documento "A ação da CUT frente ao Mercosul", disponível na Internet no seguinte endereço: <http://www.cut.org.br/a20301.htm>

10. No Uruguai, o Fórum conta com a participação do Plenário Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) e do Consejo Superior Empresarial, que agrupa a Cámara de Industrias del Uruguay, a Federación Rural, a Cámara Nacional de Comercio, a Cámara Mercantil de Productos del País, a Asociación Rural del Uruguay, a Federación Rural, a Cámara de la Construcción e a Asociación de Bancos. Mais recentemente, passaram a participar as cooperativas, as associações de defesa dos consumidores, os ambientalistas e profissionais liberais. Na Argentina o Fórum foi instalado com a participação dos trabalhadores (CGT), empresários (Unión Industrial Argentina, Sociedad Rural Argentina, Cámara Argentina de Comercio) e da organização de defesa dos consumidores (ADELCO). No Brasil, participam da Seção Nacional do Fórum Consultivo a CUT, a Confederação Nacional do Comércio, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Força Sindical e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). No Paraguai, participam da Sección Nacional as organizações empresariais (SNA, FEPRINCO, Centro de Importadores, Cámara de Bolsa y de Comercio, Asociación Rural del Paraguay) e sindicais (CNT, CPT, CUT) e associações de consumidores.

11. Cf. CUT, idem.

12. Sobre as fronteiras internacionais no contexto da globalização ver Sprandel, Marcia - "Os movimentos de repatriamento". *Travessia*, nº 22, maio/1995.

13. Estes brasileiros foram tema de minha dissertação de mestrado, intitulada "Brasiguaios: conflito e identidade em fronteiras internacionais", defendida no PPGAS/Museu Nacional/UFRJ, em 1992. Sobre a situação atual dos brasileiros no Paraguai ver "Brasileiros de além-fronteira: Paraguai". In: *O Fenômeno Migratório no limiar do Terceiro Milênio*. Petrópolis, Vozes, 1998.

14. Sobre estes brasileiros, ver "Brasileiros de além-fronteira: Argentina", relatório de pesquisa entregue à Fundação Vitae em dezembro de 1995.

15. Conforme David Harvey, analisado por Gustavo Lins Ribeiro em "Bichos-de-obra: fragmentação e reconstrução de identidades". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 18, ano 7, fevereiro de 1992.

16. *Ibidem*.