



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

## O Mercosul:

Histórico, Atores Não Institucionais, Déficit Democrático e Autonomia Energética  
Augusto Zanetti

**Como citar:** ZANETTI, A. O Mercosul: histórico, atores não institucionais, déficit democrático e autonomia energética. *In:* AGUILAR, S. L.; ALONSO, I. Z. (org.). **Os Desafios da Política Externa e Segurança no século XXI**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 223-246.  
DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p223-246>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# O MERCOSUL: HISTÓRICO, ATORES NÃO INSTITUCIONAIS, DÉFICIT DEMOCRÁTICO E AUTONOMIA ENERGÉTICA

*Augusto Zanetti*

## 1 – INTRODUÇÃO

No período colonial, durante o processo de independência e no hiato temporal denominado nacional-imperialismo (1840–1884), se estendendo até o entre guerras (1919–1939), a América do Sul foi palco dos mais violentos e sangrentos conflitos do continente americano. Tal constatação representa uma continuidade na lógica do enfrentamento e do contexto belicoso. Desde a chegada dos espanhóis e portugueses à porção sul da América, a bacia do rio da Prata foi o cenário de disputas luso-espanholas (o que hoje é o Uruguai já foi sucessivamente português, espanhol, tornando-se brasileiro, com a vinda da família real ao Brasil, em 1808, até ganhar sua independência em 1828). É nessa unidade territorial, formada por Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, com acréscimo da Venezuela, <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9.p223-246>

em 2012, que estão situados os principais sócios do Mercado Comum do Cone Sul, o denominado MERCOSUL.

No século XIX, o processo de emancipação política da América do Sul aprofundou as fricções existentes entre os países da região. Nesse período ocorreram importantes capítulos da história do Brasil, da Argentina, Paraguai e Uruguai. Os exemplos mais relevantes são a Guerra da Cisplatina, a Independência da Banda Oriental do Uruguai (1828), a Grande Guerra Uruguaia (1851–1852), a Revolução Farroupilha (1835–1845), as disputas entre unitários e federalistas na Argentina (1850–1880), além da Guerra no Uruguai (1864) e por fim o mais sangrento conflito do Cone Sul, a Guerra do Paraguai (1865–1870). Todos esses acontecimentos ocorreram no contexto das alianças (Brasil, Colorados e uma parte da Argentina, contra Blancos e a outra parte da Argentina), intervenções e conflitos envolvendo as Províncias Unidas do rio da Prata, a Argentina atual, Uruguai, Brasil, Uruguai e Argentina contra o Paraguai, que forjaram o contexto histórico no interior do qual ocorreu a formação dos Estados platinos e a formação do corpo da pátria brasileira.

Durante o governo de Campos Sales, no decorrer da longa chancelaria do Barão do Rio Branco (1902–1912) e, mais tarde em 1935, na administração Getúlio Vargas foram encaminhadas negociações no sentido de instituir a integração de três países economicamente mais importantes na América do Sul. Essa tentativa assumiu a denominação de Pacto ou Bloco do ABC e se pautou pela iniciativa de unir a Argentina, o Brasil e o Chile, nos quadros de uma hegemonia compartilhada com um objetivo fundamental: criar as condições ideais para que os países do Cone Sul pudessem resolver de comum acordo suas disputas sem intromissões externas. A iniciativa fracassou mais pela desconfiança argentina em relação ao Chile e ao Brasil e, por este país pretender, no auge do sucesso da atividade agropecuária exportadora, assumir uma posição de liderança na parte sul do continente.

Em 1941, em plena Segunda Guerra Mundial pela primeira vez Brasil e Argentina tentaram criar uma União Aduaneira. Todavia, esse projeto não se concretizou devido às diferenças diplomáticas que afligiam os dois países, no que respeita o projeto de alianças com o Eixo (Alemanha, Itália e Japão), uma vez que o governo brasileiro, embora se identifica-

se com o corporativismo italiano e retomada do crescimento econômico perpetrado pelo governo nazista, queria manter sua independência no que respeita a cultura nacional, não permitindo a instalação de estruturas partidárias fascistas ou nazistas. Ademais, havia também o conflito envolvendo o sistema interamericano de segurança coletiva, que os EUA desejavam estender a todos os países do continente, enquanto a Argentina, mantendo sua tradicional neutralidade, preferia assegurar sua independência. A manutenção da neutralidade Argentina até o final da 2ª guerra mundial, enquanto o Brasil, após barganhar muito, resolve aliar-se aos EUA, foi um dos fatores que geraram o fracasso da iniciativa de união comercial.

O projeto de integração regional tornou-se relevante, assumindo uma importância central no pensamento sul-americano logo depois da 2ª Guerra Mundial, em função das repercussões desse conflito no que tange as dificuldades de importação e, por outro lado pelos superávits comerciais da balança de pagamentos que algumas economias latino-americanas tinham acumulado nesse período. Este projeto no âmbito da política industrial, que visava, sobretudo, a superação do atraso, sofreu forte influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); que desde sua criação em 1948 projetava promover a integração regional mediante um modelo de preferências comerciais baseadas no planejamento, visando impulsionar os fluxos de intercâmbio intrarregional. O fortalecimento dos mercados internos dos países da região, no entender dos teóricos cepalinos, eliminaria a dependência tecnológica, bem como a ausência de um parque industrial em condições de produzir bens industrializados duráveis e de capital.

A integração era vista como o melhor caminho para o desenvolvimento regional, porquanto por meio dela era possível incrementar o mercado interno e impedir a deterioração da base de trocas: a relação desigual entre quem exportava matérias primas e importava manufaturados que agregavam valor e tecnologia. Em outro sentido, um dos principais fatores, apontados pela CEPAL, responsável pela baixa eficiência dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos, era reconhecidamente a insuficiência das dimensões dos mercados locais, uma vez que estes não conseguiam sustentar um desenvolvimento regional. Avaliava-se que à medida que a ampliação desses mercados fosse alcançada, ter-se-ia uma maior

diversificação industrial, uma mudança produtiva e ao mesmo tempo ganharia intensidade a concorrência externa e investimentos expressivos em tecnologia, atraindo conseqüentemente novos investimentos.

Foi a partir dessa percepção que em 1956 começou-se a falar em uma unidade econômica latino-americana. E no interior da CEPAL foi criado um comitê para identificar os meios para a intensificação do comércio visando esse objetivo. Pensou-se que um mercado comum impulsionaria a industrialização e seria a base sólida para o desenvolvimento regional independente e em 18 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram o Tratado de Montevideu que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o intuito de estabelecer uma zona de livre comércio que fortaleceria os mercados internos mediante a industrialização. Nos anos seguintes, deu-se a adesão da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela a esse mesmo processo de integração.

Com o fracasso da ALALC, foi criada, na década de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e, em função dela, o Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), que muito embora esteja atravessado de ponta a ponta por inúmeras limitações, constitui-se, até nossos dias, no processo de integração mais bem sucedido da América do Sul.

## **2 – AS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS E O MERCOSUL: A NOVA POLÍTICA EXTERNA E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO**

As centrais sindicais no quadro institucional do Cone Sul, ganham espaços de atuação com a Declaração Sociolaboral que conflui na formação da Comissão Sócio Laboral do MERCOSUL (CSLM) aprovada em 1999 pelo Grupo do Mercado Comum (GMC). Ela é um órgão auxiliar do GMC com uma composição tripartite (um representante do governo, um do setor dos empregados e um dos empregadores), que examina questões laborais do MERCOSUL. A CSLM recebe o auxílio de órgãos de composição tripartite como as Comissões Nacionais (CN), criadas pela Res. 85/00.

O documento que a constituiu satisfaz muitas demandas das organizações sindicais, mas, também, dos movimentos sociais da região, como a não discriminação, a promoção da igualdade de gênero, no que respeita não apenas ao salário, a ajuda aos trabalhadores imigrantes e fronteiriços e a busca da eliminação do trabalho forçado e infantil, entre outras questões relacionadas ao mundo do trabalho. Ela advoga que tais direitos não possuem apenas uma dimensão regional, mas mundial e não deveriam estar atrelados somente às leis de seus respectivos países, mas serem respeitados em todos os Estados membros do MERCOSUL.

Assim sendo, uma legislação trabalhista única passou a ser apoiada pelas centrais sindicais. No entender delas, ela poderia promover uma maior integração de aspectos vinculados à esfera do trabalho e, por outro, facilitaria a situação da imigração inter bloco. O problema central suscitado por tal iniciativa é a dificuldade de sua execução derivadas das restrições que acompanham a noção de soberania dos Estados, uma vez que os governos dos países membros julgam que institucionalizar, harmonizar ou ainda melhorar uma legislação trabalhista comum, no âmbito do bloco, poderia implodir a própria definição de Estado soberano aceita e apoiada por cada um deles.

A CSLM como articuladora das centrais sindicais dos países do Cone Sul conquistou, apesar disso, um espaço de participação importante no MERCOSUL, levando a discussão dos temas de caráter trabalhista às instâncias institucionais do bloco. A sua atuação nos últimos tempos foi facilitada, uma vez que a maioria das centrais sindicais que integram o CCSCS terem relações de proximidade com seus respectivos governos. No entanto, a bibliografia sobre esta temática reconhece que tal desempenho sindical não resultou em avanços concretos no MERCOSUL.

Tullo Vigevani (1998, p. 23) assevera que

[...] da forma como se encontram organizados hoje, os sindicatos não tem condições de interferir, com capacidade real de interlocução e legitimidade de representação, em um processo tão complexo como a abertura da economia, com a liberalização e a globalização.

No que respeita à atuação do empresariado e dos trabalhadores nas instâncias consultivas do MERCOSUL tais canais de participação fo-

ram criados mediante o Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17/12/1994 e homologado pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), com base na Resolução nº. 68/96, o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES). Este órgão de representação dos setores econômicos e sociais – as confederações, federações e as centrais dos trabalhadores do empresariado e organizações não governamentais – dos Estados-Parte do bloco está incluído na estrutura institucional do MERCOSUL.

O FCES é composto pelas respectivas Seções Nacionais de cada Estado Parte do MERCOSUL e sua estrutura institucional abrange o plenário do Fórum, que reúne nove delegados titulares e seus respectivos suplentes. Cada Seção Nacional tem autonomia para elaborar sua própria estrutura no plenário do Fórum, devendo observar a paridade na indicação dos delegados das Organizações dos trabalhadores e do empresariado.

A coordenação administrativa do Plenário é exercida por uma Seção Nacional pelo período de seis meses, em sistema de rodízio. O plenário do Fórum se reúne, ordinariamente, no mínimo uma vez por semestre e, extraordinariamente, quando necessário. Participam do FCES a Comissão Temática II emprego, migrações, qualificação e formação profissional; o Subgrupo de Trabalho do MERCOSUL SGT, relações trabalhistas, emprego e seguridade social, grupo de alto nível para a estratégia de estímulo a oferta de trabalho e, por fim, a Comissão Temática de Relações Trabalhistas.

As organizações empresariais e sindicais somente tiveram acesso aos órgãos de trabalho que são os subgrupos de trabalho (SGTs). É nestes subgrupos que se efetua toda tarefa técnica relacionada ao processo de negociação do bloco. Cada um dos SGTs avalia: 1) comunicações; 2) aspectos institucionais; 3) regulamentos técnicos e avaliação de conformidade; 4) assuntos financeiros; 5) transportes; 6) meio ambiente; 7) política industrial e tecnológica; 8) política agrária; 9) política energética e mineração; 10) assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social; 11) saúde; 12) investimentos; 13) comércio eletrônico; 14) acompanhamento da conjuntura econômica e comercial. Eles se reúnem trimestralmente com mudanças rotativas dos locais das reuniões combinadas entre os países.

Os SGTs assumiram o encargo de analisar e comparar os diferentes sistemas nacionais e elaborar propostas para harmonizar ou fazer convergir às assimetrias mais relevantes. Eles têm como função cuidar de questões específicas de cada setor e fazer recomendações ao GMC. A ratificação do GMC e do CMC não seria necessária, porém, é provável em casos em que estas propostas adquiram um caráter obrigatório. Nesses subgrupos, o setor privado era

[...] entendido como aquele que tem interesse direto em qualquer uma das etapas do processo de produção, distribuição e consumo, e sua participação se dava durante a etapa preparatória da tomada de decisões do subgrupo. (MARIANO, 2000, p. 85).

Os subgrupos só poderiam solicitar a participação privada na formulação das preparações das recomendações e não do processo de tomada de decisões, pois a execução desta tarefa é apanágio exclusivo dos representantes de cada Estado-Parte, junto ao GMC ou ao CMC. Assim sendo, o setor privado pode participar das negociações nos subgrupos, mas estes não possuem poder decisório.

Não foi criado, inicialmente, um subgrupo orientado para questões sociais, ficando latente que este não teria representação alguma no processo de integração, mesmo sofrendo diretamente suas consequências. Isto acabou provocando por parte dos movimentos sociais: “[...] uma atitude reativa com relação à integração, ou seja, a mobilização se deu em virtude do possível efeito negativo que a integração poderia surtir.” (MARIANO, 2000).

Logo após a constituição do MERCOSUL, a incidência de aspectos sociais remetidos ao mundo do trabalho ganhou destaque, no âmbito do processo de integração graças à mobilização das centrais sindicais e do Ministério do Trabalho dos países membros resultando na formação do Subgrupo de Trabalho Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT 10). Este Subgrupo trata da delicada questão laboral do MERCOSUL, como a livre circulação de pessoas, um aspecto central na constituição de uma Área de Livre Comércio relegado a um segundo plano em decorrência da argumentação da falta de maturidade do processo de integração em curso. O MERCOSUL não estaria suficientemente es-

truturado e, portanto, fortalecido para incorporar o deslocamento de trabalhadores e a concorrência salarial que esta medida liberalizante geraria, fundamentalmente, em função das grandes diferenças de disponibilidade e preço da mão de obra.

O SGT 10 conta com a participação de representantes da sociedade, como as centrais sindicais, na emissão de suas recomendações ao GMC. É administrado pelo GMC e tem, como os outros subgrupos, caráter meramente consultivo. Porém, de certo modo possibilitou que alguns temas de ordem social pudessem ser discutidos no contexto oficial do MERCOSUL significando, assim, um grande avanço nessa agenda.

Outro órgão que contempla a participação da sociedade civil e teoricamente das demandas sociais é a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Criada ainda nas negociações iniciais bilaterais entre Argentina e Brasil, a CPC tem caráter consultivo e é formada pelos representantes dos legislativos dos Estados-Parte. Sua pouca relevância deve-se ao baixo interesse que seus membros manifestam em discutir temas relacionados ao bloco, preferindo concentrar suas atenções em assuntos internos de cada país membro.

Em função dessa situação descartou-se a possibilidade de uma abordagem mais profunda e mais ampla em âmbito dos mecanismos de integração mesmo porque suas recomendações encontram muitas dificuldades para serem encaminhadas às instâncias políticas superiores do MERCOSUL. Com isso, a participação social no processo de integração acaba restringida, uma vez que os membros da CPC sendo referendados pelos eleitores de cada Estado membro representariam apenas os interesses locais. Eles não fariam a ligação entre a sociedade nacional e o processo de integração, limitando suas funções apenas as escassas, estéreis e superficiais consultas remetidas a dimensão endógena de cada membro do bloco (MARIANO, 2000). Assim, a CPC não consegue deslocar o debate a respeito dos assuntos da integração daquele social nacional, pois estes assumiriam para ela apenas um caráter secundário em virtude de sua pouca familiaridade com os mecanismos institucionais do MERCOSUL e do tradicional desinteresse dos parlamentares por assuntos externos.

O Tratado de Assunção embora previsse a criação de apenas dez subgrupos de trabalho (SGT), por iniciativa das centrais sindicais brasileiras se constituiu um décimo primeiro SGT, em março de 1992, que trataria de temas inerentes às relações trabalhistas, emprego e previdência social. Ainda que as organizações sindicais dos trabalhadores e do empresariado também pudessem participar de outros subgrupos, o operariado só teve direito, durante a década de 1990, de atuar ativamente em consultas apresentando propostas no subgrupo onze, tendo lhe sido franqueado também ter voz ativa no subgrupo sete relacionado a política industrial e tecnológica.

O interesse do empresariado pelo processo de integração foi despertado quando surgiu a possibilidade de desenhar ativamente os acordos setoriais. Estes já previstos por aqueles argentinos brasileiros de integração de 1990 (Ata de Buenos Aires) consentiam às organizações empresariais a cooperação e o estreitamento de laços, bem como lhes permitiam definir uma data específica para suspensão das barreiras, assim como das listas de exceções.

Em outras palavras, percebeu-se que os acordos setoriais poderiam acelerar a integração regional. O regulamento definido em 1991 previa que as propostas deviam surgir das organizações setoriais dos empresários. Nesse sentido, temas do SGT sete (política industrial e tecnológica) deviam ser examinados e as resoluções que fossem aprovadas, poderiam ser encaminhadas ao CMC e ao GMC. No caso em que as propostas empresariais contivessem normas concernentes às quotas de importação, tarifas aduaneiras, normas técnicas ou cláusulas de origem, o consentimento do CMC era necessário, porquanto essa regulamentação envolveria assuntos de soberania nacional (KLEIN, 2000). No âmbito do movimento sindical, o FCES permitiu que as entidades classicistas dos trabalhadores examinassem aspectos centrais da atividade econômico-social remetidos a todos os setores da atividade produtiva dos países que integram o MERCOSUL.

Os grupos e subgrupos de trabalhos assumiram a tarefa de avaliar a configuração específica dos acordos trabalhistas, no que respeita a precarização, flexibilização, contratos por tempo determinado e indeterminado, bem como o processo de terceirização das atividades produtivas. Por outro lado, coube a estes grupos se debruçar sobre os temas da harmonização da

legislação trabalhista, segurança, previsão de acidentes, saúde do trabalhador e a exclusão nos locais de trabalho de substâncias comprovadamente tóxicas, em todos os Estados-Parte.

Mas o debate em torno do espaço da produção não parou por aí, uma vez que eles passaram a dedicar sua atenção a temas como a seguridade social e as aposentadorias. Foram abordadas questões relacionadas ao gênero, migrações, programas de incentivo ao emprego, qualificação e requalificação do trabalhador, escolas profissionalizantes, agências de recolocação do agente produtivo em funções condizentes a sua formação e habilidades. Em periódicos, boletins e publicações setoriais, foi defendida as urgentes reformas do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), associadas ao apoio do aumento da participação dos trabalhadores em suas instâncias decisórias, por meio das entidades classistas sediadas nos países participantes do processo integracionista do Cone Sul, exigindo uma real responsabilidade social por parte do empresariado no que tange os locais de trabalho, aumento salariais, construção de creches e prevenção aos acidentes de trabalho.<sup>1</sup>

A propósito do FCES, Maria Silvia Portela de Castro (2010, p. 137) reconhece que:

No MERCOSUL nós temos o Fórum Consultivo Econômico e Social, mesmo com debilidades e limitações é um fórum instituído que poderia desempenhar um papel maior do ponto de vista da repercussão dos interesses da sociedade, de forma organizada, o fórum tem acesso a uma série de negociações etc. No entanto, este papel vem se diluindo cada vez mais, o fórum hoje é um instrumento bastante esvaziado. Por quê? Em primeiro lugar porque acredito que há pouco interesse das entidades em utilizá-lo como um instrumento de pressão e negociação com os governos. Assembléias de massas e milhões são importantes quando se está fazendo pressão para conseguir determinado objetivo, mas não para discutir e incidir nas negociações das políticas do dia a dia. Os presidentes tratam de temas macro políticos e ratificam o que foi negociado pelos funcionários dos diferentes ministérios, nos inúmeros espaços temáticos do MERCOSUL. Se não houver uma negociação nas áreas específicas, não se consegue aprovar nada.

<sup>1</sup> Centro de Memória e Documentação da UNESP (CEDEM-UNESP). Acervo Oboré.

Vale lembrar que as centrais sindicais dos países membros do MERCOSUL nunca se opuseram à formação do bloco, situação muito diferente do ocorrido em outros processos de integração. Na medida em que a constituição do MERCOSUL na década de 1990 foi contemporânea à abertura comercial, as organizações sindicais do Cone Sul mantiveram em princípio algumas objeções no que respeita o processo de integração, que parecia estar identificado com o modelo proposto pelo Consenso de Washington, incentivador da abertura comercial, desregulamentação, privatizações e a supressão dos direitos dos trabalhadores.

O esquema tripartite preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) jogou a favor da integração na medida em que outorgava aos sindicatos locais a possibilidade de ter voz ativa em um novo fórum de expressão institucional. É possível, por conseguinte, que a influência da OIT tenha sido decisiva para delinear conteúdos específicos inerentes às estratégias sindicais nos fóruns; em particular, a promoção de uma carta social de direitos que incorporou os padrões laboriais mínimos relacionados à sindicalização, a negociação coletiva, ao trabalho infantil, a promoção da igualdade de gênero, condições de trabalho e outros (VIGEVANI; VEIGA, 1995).

A avaliação dos sindicatos locais em torno da integração dependeu, todavia, não somente de uma visão estratégica sobre seus benefícios, mas também das experiências que emergiram nos quadros das demandas trabalhistas registradas em cada setor da atividade produtiva. Uma e outra perspectiva puderam ser discordantes, já que se por um lado foi impulsionada a unidade de ação através das fronteiras, manifestada antes e depois do Fórum Social de Porto Alegre (2001), ao mesmo tempo registraram-se movimentos contrários à integração em defesa dos postos de trabalho ameaçados por esta em cada um dos países membros do bloco.

Em suma, o que prevaleceu foi a diversidade de experiências sindicais. A esta situação cabe acrescentar a dinâmica crescente das organizações da sociedade civil não sindical tanto na Argentina como nos outros países do Cone Sul, que por um lado amplia as demandas de participação de novos atores sociais e por outro põe em xeque as posturas sindicais que tradicionalmente monopolizam a representação social nos foros institucionais. De qualquer maneira, os sindicatos que antes do advento do MER-

COSUL estavam adaptados à atuação restrita, em larga medida, restrita ao contexto nacional, tiveram que promover uma intensa articulação de caráter supranacional.

É em tal contexto que se dá a criação da Coordenaria das Centrais Sindicais do Cone Sul. Criada em 1986 na Argentina, antes mesmo, portanto, que fosse firmado o Tratado de Assunção, em 1991, a CCSCS aprovou, em 1990, como uma das suas principais prioridades a participação das centrais sindicais no projeto de integração econômica e social do Cone Sul; destacando nesse processo a defesa da democracia e dos direitos humanos<sup>2</sup>. Além da CCSCS, o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) constitui-se, primordialmente, em um canal de representação das demandas sociais dentro do MERCOSUL. Seu regulamento interno define a representação dos setores empresariais, sindicais e organizações não governamentais.

Dentre os temas tratados pelas recomendações do FCES ganha destaque a integração fronteiriça e a negociação com outros blocos bem como se faz premente mencionar aqui a abordagem voltada para temas do emprego, defesa do consumidor e a proibição do trabalho infantil. Apesar dessa mudança de perspectiva, a baixa adesão às recomendações do Fórum por parte do CMC e o GMC, pode-se constatar que as questões de cunho social têm pouca relevância na dinâmica integracionista representada pelo MERCOSUL. Persiste, portanto, a avaliação que a bibliografia reproduz com certa insistência de que o bloco abrigue um déficit democrático. Se atentarmos para o fato de que o FCES é uma instituição que não dispõe de recursos financeiros próprios, pois são as instituições sociais que custeiam todas as atividades realizadas, pode-se concluir que promover um percurso democrático, no qual o processo de tomada de decisões resulte na participação de todos, dando espaço e voz aos setores diretamente interessados, continua sendo para o MERCOSUL um grande desafio.

Castro et. al. (2000) critica a forma de financiamento no Fórum, uma vez que, os setores sociais, representados pelos sindicatos, não dispõem do mesmo montante de recursos das organizações empresariais. No entanto, apesar dessa desigualdade, é possível constatar que as entidades

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.ccscs.org//la\\_coordenadora/historia](http://www.ccscs.org//la_coordenadora/historia)>. Acesso em: 19 ago. 2014.

sindicais configuram a representação mais coesa e participativa do bloco. Ademais, o FCES assegurou uma aproximação maior entre os setores do campo trabalhista dos países que compõem o MERCOSUL, mormente porque permitiu que as organizações sindicais passassem a se conhecer, tomando ciência de suas diferenças ideológicas, assim como da convergência de seus objetivos. Logo, uma das conclusões positivas acerca do Fórum é a de que este, ao estimular o trabalho coletivo em conjunto promove o fortalecimento da atuação sindical.

O FCES deveria articular, com vistas à dilatação contínua do aprofundamento democrático do bloco, ações conjuntas com outras organizações da sociedade civil. O estímulo visando a um maior avanço da integração regional sob o ponto de vista social exigiria ampliar participação democrática no Fórum e, conseqüentemente, no próprio MERCOSUL.

O movimento sindical critica o FCES por seu papel meramente consultivo, o que pode manter ainda mais a rejeição por parte dos governos e empresários que outros segmentos sociais participem da discussão, impedindo, assim, o alargamento do espaço de participação de entidades da sociedade civil que desejam ter voz ativa nos processos de tomada de decisões.

Por outro lado, apesar do FCES ostentar um caráter meramente consultivo, ele representa uma conquista sob o ponto de vista dos movimentos sociais dos trabalhadores. Um exemplo é o Acordo Multilateral de Seguridade Social, que entrou em vigor nos quatro países em 2005. Nascido a partir da convocação da Comissão do SGT10, que desenvolvia análises dos sistemas previdenciários dos quatro países membros, ele promoveu a elaboração de melhores modelos em matéria de seguridade social conjunta. Hoje, encontra-se implantado entre os Estados membros e propiciará avanços substantivos nas condições de vida dos trabalhadores e suas respectivas famílias que queiram se deslocar por motivos de melhores oportunidades de trabalho dentro do bloco. Mesmo que ainda siga um modelo intergovernamental que não estabeleça regras supranacionais, impondo preceitos obrigatórios em matéria de seguridade social para todos os membros do bloco, cabe a ele regular as normas entre os sistemas previdenciários dos países membros do MERCOSUL, garantindo, assim, que os direitos e deveres dos trabalhadores e contribuintes

sejam reconhecidos de um país para outro, quando houverem deslocamentos humanos dentro do bloco, resultantes de mudança de emprego ou em matéria de aposentadoria.

### **3 – A PETROBRÁS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO SUL-AMERICANO**

Nos últimos anos, ocorreu um crescimento significativo das reservas energéticas na América do Sul, principalmente no Brasil e Bolívia, resultado do aumento do investimento em exploração, particularmente de petróleo e gás natural, que vem adquirindo maior importância entre os países sul-americanos. No caso do Brasil, isto se deu por conta do redirecionamento na estratégia de exploração, desenvolvimento da tecnologia de prospecção de jazidas de petróleo nos oceanos, as grandes profundidades como o pré-sal e a produção da Petrobrás, que passou a valorizar as descobertas de novas fontes energéticas como a bioenergia.

O incremento de reservas está associado, principalmente, à expansão do consumo industrial, à implantação de plantas industriais de gás natural liquefeito (GNL) (gás natural resfriado a temperaturas inferiores a 160°C para fins de transferência e de estocagem como líquido), a projetos de usinas térmicas a gás natural; e à expansão geométrica de frota de veículos movidos a gás natural veicular (GNV) (mistura combustível gasoso tipicamente proveniente do gás natural e biogás, destinada ao uso veicular e cujo componente principal é o metano), que vem sendo incentivado na Argentina e no Brasil.

Com a inclusão em novos segmentos do setor energético, a Petrobrás pôde multiplicar seu raio de atuação, de certa maneira foi fundamental para que a empresa ingressasse no mercado sul-americano nas vestes de um organismo de integração entre pólos energéticos, uma vez que a questão da distribuição dos recursos, principalmente do gás natural e seus derivados, fundamenta toda a base de discussões para o projeto do anel energético da região.

A necessidade da contínua procura de fontes de energias alternativas mais baratas que o petróleo gerou o desenvolvimento de tecnologias

que reduziram os custos da exploração, distribuição e consumo de gás no mundo enquanto fonte primária de energia, aumentando exponencialmente sua utilização ao longo da última década. Na América do Sul, até recentemente, a utilização desta fonte de energia estava abaixo da média mundial, mas a região vem se destacando como um dos mercados consumidores mais dinâmicos e de maior crescimento do mundo (OECD/IEA, 2013). Adicionalmente aos ativos que foram adquiridos na Argentina, a Petrobras comprou direitos de exploração e produção petrolífera na Bolívia, Venezuela e no Peru, além da associação com a empresa estatal uruguaia na distribuição de gás natural.

As ações da Petrobrás na Bolívia iniciadas em 1996 sempre estiveram marcadas pelos altos investimentos na exploração de recursos naturais do país, particularmente na criação do gasoduto Brasil-Bolívia entre 1997–2000. Com isso, estabeleceu-se um fluxo de integração da produção boliviana para o mercado consumidor do Brasil. A Petrobrás Bolívia logo se tornou a principal empresa boliviana, gerenciando toda a cadeia produtiva e comercial de gás natural: a produção, a compra e a venda. Porém, a Bolívia passou por sérias turbulências políticas associadas à exploração de suas reservas de hidrocarbonetos em 2006. A mudança no quadro político do país com a eleição de Evo Morales para presidência, fortalecendo a proposta de integração soberana entre os povos e a consequente nacionalização do setor petrolífero, decretada em 1º de maio de 2006, colocaram em debate o modelo de exploração das reservas de petróleo e gás natural boliviano, adotado nos quadros das reformas neoliberais da década de 1990.

Por sua vez a participação da Petrobrás na Venezuela ainda está restrita a poucos campos de exploração e produção no norte do país, em decorrência da importância que a estatal petrolífera venezuelana PDVSA possui para o governo venezuelano e a política fechada que este desenvolve no âmbito da gestão dos recursos naturais. Estima-se que as reservas de gás venezuelano são suficientes para abastecer a América do Sul e o Caribe por mais de um século (REAL, 2006).

Por outro lado, desconsiderando as especificidades dos países, pode-se afirmar que a América do Sul produz, atualmente, mais gás natural do que precisaria para abastecer a região. Não obstante esta situação, aparentemente confortável, há um grande distanciamento regional entre

os maiores produtores potenciais e os maiores consumidores (SANTOS, 2002). A grande dimensão de negócios e gestão dos recursos que a Petrobrás adquiriu no Uruguai, Equador, Colômbia e Paraguai, este último visto como estratégico por estar localizado em uma posição central do subcontinente, entre Brasil, Argentina e Bolívia, justifica a importância da companhia no setor energético sul-americano.

Na medida em que atua em todos os mercados dos países da região, a Petrobrás procura ampliar a produção e o comércio entre as nações do subcontinente, aumentando a rentabilidade dos negócios, habilitando-se, assim, a participar, enquanto empresa energética estratégica e órgão do denominado Estado logístico, das discussões em torno da associação energética, que consolidam processos de integração como o MERCOSUL (CERVO, 2007). As iniciativas de se implantar um anel energético na América do Sul se caracterizam por ser uma resposta imediata e regional para o problema energético e adquirem relevância especial devido aos constantes questionamentos sobre a competência do MERCOSUL.

As discussões envolvendo a integração do subcontinente ganham força num momento em que os governos nacionais atravessam crises no setor energético. E, em âmbito nacional, o empreendimento se torna necessário já que implica numa importante retomada de investimentos em um setor crucial para o desenvolvimento econômico, uma vez que é observada, nos países membros do MERCOSUL, certa ausência de investimentos na infraestrutura e o desenvolvimento de companhias de engenharia civil, ou melhor, empreiteiras transnacionais. O projeto tem relevância, além disso, assegura em cenários de elevação dos preços do petróleo (muito embora ultimamente, desde 2014, ocorra uma queda do preço do barril no mercado internacional em função da autossuficiência norte americana, decorrente da produção petrolífera de xisto, o aumento da oferta e o aumento da introdução de fontes de energia renovável), apesar do projeto do pré-sal brasileiro, a diversificação das matrizes energéticas nos países da América do Sul, especialmente Brasil, Uruguai e Chile e a internacionalização de empreiteiras que iniciando sua atuação na América do Sul operam também no continente africano.

Do mesmo modo, a importância da integração sul-americana se torna uma realidade plausível, na medida em que fomenta a ampliação

do potencial de crescimento econômico dessas economias, diminuindo riscos e vulnerabilidades: “[...] o aprofundamento da integração regional de países latino-americanos emerge como contrapeso possível à univocidade de diretrizes, normalmente constatada na política internacional.” (SILVA, 2004, p. 43).

Desde 2005, inúmeros debates sobre a elaboração de um projeto para a criação de um gasoduto do sul foram incentivados na Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. A proposta da criação de um anel energético torna-se um projeto ambicioso para todo esse entorno, uma vez que demanda um investimento de mais de US\$ 2,5 bilhões e um acordo bem costurado sobre as normas a serem seguidas ao percorrer o caminho sinuoso da integração regional, o problema energético atual não ocorre por falta de reservas, mas é sim resultante de um déficit de regulação e da infraestrutura. Os contratos de fornecimento são geralmente concluídos antes do início dos investimentos e, por conseguinte, os aspectos de caráter regulatório, legais, fiscais e institucionais devem ser muito bem formulados. Destarte, decorre dessa situação um forte incentivo a obras de integração física amparada em pesados investimentos no setor da infraestrutura, principalmente no setor de transportes, telecomunicações e energia, que assume uma importância vital para o desenvolvimento do processo de integração na região.

Deve-se atentar, por outro lado, para a centralidade das transnacionais, incluindo-se aí as brasileiras do setor da construção civil, no desenvolvimento desse processo de integração energética, uma vez que a elaboração desses projetos e a implementação dos acordos, além de ser financiada pelo Banco Multilateral de Desenvolvimento do Sul, a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), recebe a chancela das empresas regionais latino-americanas, particularmente das indústrias estatais do setor petroquímico da Venezuela e do Brasil, respectivamente a PDVSA e a Petrobras, juntamente com os bancos nacionais de desenvolvimento, o venezuelano BANDES e o brasileiro BNDES.

Atualmente, a malha de gasodutos na América do Sul está em um nível bastante incipiente, uma vez que as conexões através de dutos de circulação de gás natural se circunscrevem às rotas Bolívia-Brasil, além de Argentina com Uruguai e Chile, sendo excluídos desse sistema tanto o Peru e

o Paraguai, isso porque as ligações energéticas que temos na atualidade são binacionais, como a GASBOL entre Argentina e Uruguai. Dessa forma, a integração regional física se for incentivada propiciaria uma situação inédita de interdependência entre os países da América dos Sul.

Estudos estratégicos, entretanto, que simulam cenários futuros da região, apontam que esse projeto só seria rentável se houvesse a participação da Venezuela, mormente porque as particularidades dos países reservam reduzida contribuição no volume de gás envolvido no anel energético, como é o caso do Peru. Estudos da Petrobras estimam que as reservas peruanas de Camiseta e Pagoreni, da ordem de 11 milhões de m<sup>3</sup>, não são suficientes para abastecer a demanda dos países da região (KOZUL, 2004). Assim sendo, a entrada venezuelana no anel energético sul-americano tornaria o projeto ainda mais ousado, com um gasoduto ligando as ricas reservas da Venezuela ao promissor mercado do sul do continente.

A elaboração de planos de desenvolvimento para o anel energético deve ser constante e abordar uma plêiade de assuntos que englobem as diversas questões envolvidas, a exemplo da urgência de reformas institucionais e medidas que favoreçam investimentos nesse setor. No caso brasileiro, cabe empreender um exame criterioso detalhado sobre o impacto ambiental e os prejuízos à sustentabilidade da região amazônica que esse projeto poderia acarretar. Assim, as regras e procedimentos específicos e consistentes que salvaguardem o meio ambiente e outros setores do convívio humano devem definir as medidas corretas que serão tomadas visando o desenvolvimento de práticas, cujo objetivo primordial consistiria na integração. O fato é que estes desafios não devem ser obstáculos capazes de anular o potencial da iniciativa integracionista, mesmo porque, ao contrário, manifestam a necessidade de ampliá-la, uma vez que estes podem e devem ser superados através da iniciativa regional.

É notório que o projeto de anel energético na América do Sul será benéfico para o desenvolvimento da região, fomentando o crescimento das economias nacionais e gerando dividendos positivos para todos os envolvidos, abrindo o caminho para o processo de integração nos moldes europeus. Nesse sentido, vale lembrar que o primeiro passo dado, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, para a edificação do Mercado Comum Europeu, que daria lugar na década de 1990 a UE foi a formação

da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, que colocou atividades produtivas estratégicas essenciais geradoras de conflitos (na medida em que estavam localizadas numa zona de fronteiras contíguas da Alemanha e França), sob uma autoridade comum. Essa iniciativa acabou criando instituições e regras consensuais, que como bem explica a teoria neofuncionalista, geraram o fenômeno do “*spill over*”: o transbordamento do aparato burocrático de um órgão institucional comprometido com a integração para outro. A criação de um anel energético conectando todo o subcontinente poderia eliminar uma série de gargalos relacionados com as crises no campo da energia produzida a partir dos hidrocarbonetos e o déficit infraestrutural. Poderia expandir o mercado de gás natural, o desenvolvimento de novas matrizes energéticas que produzam um menor impacto ambiental e a ligação do setor industrial com estas últimas.

A inclusão da Venezuela e da Bolívia é fundamental para o sucesso desse projeto e seria financeiramente muito interessante para todas as partes envolvidas. Questões ideológicas e o jogo do poder político na região devem ser afastadas. A PDVSA e a Petrobrás, maiores investidoras desse empreendimento, devem reduzir suas diferenças no que tange os planos de desenvolvimento energético local. Os líderes do subcontinente devem estar a par dos riscos de certas decisões quando o que está de fato em jogo é a integração sul-americana. Seria inconcebível excluir a Bolívia e a Venezuela de um plano dessa magnitude, especialmente porque cerca de 70% das reservas de gás se encontram no Norte do subcontinente, enquanto é nos países do Sul – Brasil, Argentina, Uruguai e Chile – onde vivem 70% da população da região. É no Sul do subcontinente que se encontra a maior demanda de energia, o mercado de gás mais desenvolvido, dotado de um sistema de produção: gasodutos mais avançados e, ainda, onde há uma maior dependência de importações.

As medidas pró-integração na América do Sul abrangem, portanto, o desenvolvimento de políticas comuns no setor energético. A questão estratégica central é, nesse sentido, consolidar o processo de integração de cadeias produtivas no setor energético sul-americano, no contexto do MERCOSUL. Os procedimentos que devem orientar a edificação de um anel energético na América do Sul se assentam sobre alguns aspectos específicos, tais como a ampliação das fontes de financiamento

existentes, fortalecimento de organismos de fomento ao desenvolvimento e integração objetivando aumentar a coordenação de esforços entre setor público e privado; harmonizar os sistemas regulatórios para os setores de gás, energia elétrica e petróleo; incentivar a instalação de projetos que promovam a utilização e o aproveitamento eficiente dos recursos energéticos regionais e tornar mais claras e precisas às especificações das fontes de energia, bem como as normas técnicas de construção e operação de plantas e equipamentos. Ademais, seria utilizar os recursos provenientes do petróleo e seus derivados para diversificar a atividade produtiva, tal como é posto em prática, por exemplo, na Noruega, financiando o setor de estaleiros, refinarias, outras atividades indústrias, projetos sociais, educação, saúde e previdência.

#### **4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É no contexto do fracasso da ALALC e o advento da ALADI, na década de 1980, no transcurso da redemocratização do Cone Sul, do retorno do paradigma liberal ou neoliberal, das propostas do Estado Normal ou do Estado Menor, a partir do governo Ronald Reagan e da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher e o abandono do paradigma nacional desenvolvimentista de política externa em toda a América Latina, que é formulado o plano de constituição do MERCOSUL. Sua constituição só foi possível porque a ALADI ao contrário da ALALC abrigava acordos bilaterais.

O MERCOSUL nasceu se identificando com o exemplo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), na implementação de um modelo de integração que à época alcançava um enorme sucesso, posto que alavancara as economias dos Estados europeus, destruídas durante a 2ª Guerra Mundial. Ademais, a CEE representava, juntamente com o Japão, uma alternativa ao bipolarismo, ao poderio econômico militar concentrado nas duas superpotências: a norte-americana e a soviética.

O MERCOSUL foi criado a partir da Declaração de Foz de Iguaçu em dezembro de 1985, elaborada pelos governos do Brasil, chefiado pelo presidente José Sarney e da Argentina, Raúl Alfonsín. Três anos depois foi a vez dos dois países assinarem o Tratado de Integração, Cooperação e

Desenvolvimento (TICD). E, em 1991, foi estabelecido Tratado de Assunção, mediante o qual ocorre a adesão do Paraguai e do Uruguai ao projeto de integração iniciado pelo Brasil e a Argentina seis anos antes. A inclusão de países que possuíam enormes assimetrias em relação aos dois sócios maiores deu-se sem um preparo prévio, no transcurso do debate envolvendo a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e durante a vigência de governos de extração neoliberal no Brasil como o de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem, na Argentina. Foi por obra do Tratado de Assunção, que de fato foi instaurado o MERCOSUL, enquanto aliança comercial visando dinamizar a economia regional e movimentar entre os quatro países signatários: mercadorias, pessoas, fatores produtivos e capitais.

Inicialmente essa associação operaria nos limites estabelecidos pela Zona de Livre Comércio, no interior da qual os Estados-Membros não tributariam ou restringiriam suas importações. A partir de 1º de janeiro de 1995, tal Zona converteu-se em uma União Aduaneira, estágio do processo de integração que permitia aos signatários cobrar a mesma tarifa na importação de mercadorias vindas dos países membros do bloco. A observância dessa norma tributária asseguraria a consolidação da União Aduaneira, impondo, por conseguinte, a todos os países membros do bloco a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC).

No ano seguinte ao Tratado de Assunção, o Chile, que desde a década de setenta do século passado havia se desligado da Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Bolívia, adquiriram o status de membros associados. Outras nações latino-americanas manifestaram a intenção de entrar no bloco, a última ingressar, em 2012; após a suspensão temporária do Paraguai, decorrente do rápido e inusitado impeachment do presidente Fernando Lugo, foi à Venezuela. Na atualidade, em virtude da entrada dessa última, o MERCOSUL, é composto por cinco membros, abrangendo não apenas o Cone Sul, a região da bacia do Rio da Prata, mas também o Norte do Brasil, a região setentrional da América do Sul, a Bacia Amazônica. Com a entrada da Venezuela no bloco poder-se-ia viabilizar a implantação de um anel energético, pois este país dispõe de enormes reservas no âmbito dos hidrocarbonetos, juntamente com a Bolívia, situação que sedimentaria o processo de integração através desse item fundamental da infraestrutura,

que proporcionaria a imprescindível autossuficiência sob o ponto de vista energético dos países associados e membros do MERCOSUL.

Muitos sul-americanos veem o MERCOSUL como um órgão de defesa contra a influência dos EUA na região, tanto na forma de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), quanto nos tratados bilaterais. De fato, este impede que tais tratados sejam negociados em separado. Toda e qualquer decisão no âmbito do MERCOSUL só pode ser tomada por unanimidade e consensualmente. Nesse sentido, ele não permite acordos bilaterais preferindo negociá-los em conjunto, pois, só assim, em seu entender, haveria a garantia de maiores ganhos. Contudo, alguns Estados-membros tem a permissão com algumas restrições de implementá-los.

De qualquer maneira, há inúmeras críticas ao impedimento de acordos bilaterais, alegando-se que as resoluções por serem consensuais aprovadas por todos os membros do MERCOSUL, obedecendo ao estatuto normativo destes, exijam um tempo maior para serem aprovadas e aumentam as dificuldades para serem concluídas. O Uruguai pediu permissão para fechar acordos bilaterais com os EUA, durante a chancelaria brasileira de Celso Amorim (2003–2007); estes foram aprovados, desde que as mercadorias importadas não fossem comercializadas com outros membros do MERCOSUL, obrigando o Uruguai a pagar uma taxa alfandegária caso viesse a exportá-las.

O MERCOSUL contribui para fortalecer a democracia, mediante a cláusula pétrea instituída pelo Tratado de Ushuaia que suspende ou expulsa do bloco o país membro que infrinja o Estado de direito democrático. Assegura o respeito às normas previdenciárias, qual sejam as contribuições que foram depositadas em um Estado Parte do bloco valem para o cálculo de aposentadorias e pensões no país de origem. E estabelece uma série de normas importantes sobre circulação de pessoas e de bens, educação, direitos humanos e cooperação consular. Nesse sentido, embora os desafios sejam muitos, os ganhos incentivam os países integrados ao MERCOSUL a prosseguir no rumo da integração. Não é por outro motivo que se explica a entrada dos associados, Bolívia primeiramente e Equador depois como membros efetivos.

## REFERÊNCIAS

- CASTRO, M. S. P. et.al. *O sindicalismo na Europa, Mercosul e Nafta*. São Paulo: LTr Editora, 2000.
- \_\_\_\_\_. A importância do regime trabalhista na política externa. In: KJELD, J. (Org.). *2003–2010: O Brasil em transformação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. v. 4: A Nova Política Externa, p. 85–98.
- CERVO, A. L. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- KLEIN, N. *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- KOZULJ, R. *La industria y el gás natural em America del Sur: situación y posibilidades de la integración de los mercados*. Santiago: CEPAL, 2004.
- MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do MERCOSUL*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- OECD/IEA. *World Energy Outlook*. Paris– France: International Energy Agency, 2013.
- REAL, R. V. *Estratégias das empresas de gás natural no Cone Sul*. Rio de Janeiro: IE/ UFRJ, 2006.
- SANTOS, E. (Org.). *Gás natural: estratégia para uma energia nova no Brasil*. São Paulo: Annablume; FAPESP/PETROBRAS, 2002.
- SILVA, F. C. T. *Mundo latino e mundialização*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. *MERCOSUL: interesses e mobilização sindical*. São Paulo; IEA/USP0, 1995. (Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 38).
- VIGEVANI, T. *MERCOSUL: Impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998.