



LC/BRS/DT.027
Fevereiro de 2005
Original: português

CEPAL
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE
Escritório no Brasil

**ALGUMAS LIÇÕES DA UNIÃO EUROPÉIA E DA COMUNIDADE
ANDINA COMO PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Elaborado por Renato Baumann, Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da instituição.

ALGUMAS LIÇÕES DA UNIÃO EUROPÉIA E DA COMUNIDADE ANDINA COMO PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Renato Baumann*

I – Introdução

As análises de processos de integração regional em comparação com a experiência da União Européia devem ter em consideração, antes de qualquer coisa, que os países europeus tinham, no momento de assinatura do Tratado de Roma, em 1957, um conjunto de motivações políticas para promover a integração regional – evitar novos conflitos bélicos, preservar o (já expressivo) comércio intra-regional, aumentar a competitividade em relação aos produtos estadunidenses, posicionar-se em relação à Guerra Fria, entre outros – que dificilmente são encontráveis em outras regiões e em outras épocas.

Desse modo, ao se tentar inferir lições da experiência européia – ao menos em relação aos esforços feitos na América Latina - é importante não se perder de perspectiva que a motivação política do outro lado do Atlântico foi na sua origem e continua a ser até hoje bem mais presente do que se observa na Comunidade Andina ou no Mercosul.

Foge aos propósitos desta Nota elaborar sobre essa dimensão política. Para o leitor atento, ela estará implicitamente presente nas diversas considerações feitas no texto.

Isso não significa, contudo, que não se possa derivar algumas lições, quanto à forma de se proceder em processos de integração regional, à luz das experiências européia e andina.

Esta Nota procura sistematizar os trabalhos apresentados e os debates que tiveram lugar em evento fechado realizado no mês de outubro de 2004 em São Paulo, por iniciativa conjunta do Escritório da CEPAL no Brasil, da Embaixada Britânica no Brasil e do DFID. Participaram desse evento negociadores de alto nível dos países do Mercosul e da Comunidade Andina¹.

* As interpretações expressas aqui são inteiramente pessoais e podem não corresponder à posição da CEPAL.

¹ O compromisso dos organizadores deste projeto com os participantes dos debates é de que seus nomes só serão divulgados quando da transcrição dos debates, e após sua aprovação da transcrição. Assim, nestas Notas os pontos levantados na reunião de São Paulo serão identificados simplesmente como resultantes de 'debate'.

O propósito dessa iniciativa foi identificar lições a serem tiradas das experiências da União Européia e da Comunidade Andina, no que se refere a alguns aspectos cruciais para a concretização e sustentação de exercícios de integração regional.

Os trabalhos encomendados e os debates foram orientados com o propósito de responder a perguntas como: a) é uma condição necessária para a sustentabilidade de um processo de integração a existência de instituições supranacionais?; b) ou a opção intergovernamental é mais efetiva?; c) como devem ser elaboradas as normas regionais?; d) como se internaliza nas legislações nacionais o que foi acordado a nível regional?; e) como lidar com as questões trabalhistas e de seguridade social?

Para atingir o nível desejado de crescimento da atividade produtiva uma fonte de demanda importante provém do mercado externo, via atividade exportadora. Nesse sentido, os acordos comerciais no âmbito do Cone Sul têm tido papel de destaque, para o dinamismo das exportações de produtos manufaturados, e, sobretudo porque – como é sabido – as empresas de menor porte (onde se concentra a absorção de mão-de-obra) têm nesse mercado regional uma participação bastante superior à sua participação no comércio do país com o resto do mundo.

O menor dinamismo do comércio intra-regional foi uma característica geral dos diversos exercícios de integração na América Latina e Caribe em geral nos últimos anos, por distintas razões. Mais recentemente esse quadro tem sido gradualmente revertido, mas restam diversos obstáculos a superar.

O atual momento de retomada e intensificação do processo negociador reforça a oportunidade da análise das experiências de outros exercícios de integração regional. Em particular, o debate sobre o baixo grau de institucionalidade do Mercosul identifica freqüentemente essa característica como responsável pelo baixo grau de internação, nas legislações nacionais, dos acordos obtidos no âmbito regional.

A questão da supranacionalidade versus a opção intergovernamental assume, assim, importância crescente, sobretudo com o aumento do volume de transações entre os países participantes desse exercício. Nesse sentido, uma revisão das experiências da União Européia e da Comunidade Andina é oportuna.

São dois casos que guardam semelhanças na opção pela institucionalização ao nível regional, e pelas tentativas de implementação de normas regionais, mas com pronunciadas diferenças não apenas nos anos de experiência e no poder econômico dos participantes, mas – sobretudo – pelo peso relativo das transações intra-regionais alcançado, e pelo grau de completude da política comercial externa comum.

Os dois exercícios de integração selecionados oferecem, portanto, uma riqueza de informações para a análise do modo de se proceder em processos de integração regional.

As análises comparativas das experiências européia e latino-americana quando existem estruturas institucionais regionais tendem a enfatizar as questões relativas ao grau de rigidez das normas adotadas ao nível regional. No entanto, se não existe comprometimento dos países com o processo de integração a um nível adequado a existência de instituições supranacionais pode ser até mesmo contra-producente.

Dois exemplos podem ser apresentados.

Os países-membros do Mercosul encontraram na sua opção por ser um processo *'ad hoc'* uma fonte de flexibilidade que permitiu ajustar de forma expressiva o formato negociador em 1990, permitiu adotar mecanismos de adaptação nos primeiros anos de definição e de vigência da Tarifa Externa Comum, assim como possibilitou acomodar alguns conflitos entre os países participantes nos anos subseqüentes.

No entanto, essa opção sofre as críticas de que: a) a relativa informalidade já teria chegado a um limite, uma vez que o próprio volume de transações entre os países já atingiu um patamar tal que demanda a existência de mecanismos mais eficientes para a solução de controvérsias do que os existentes até aqui; e b) a inexistência de mecanismos regionais é um dos responsáveis pelo fato de que apenas um percentual bastante limitado dos dispositivos acordados tenha sido colocado em prática efetivamente.

Já nos países nórdicos² o sucesso de seus esforços de integração é menos questionado. É notável destacar que esses resultados foram obtidos preservando-se a característica de aproximação em formato intergovernamental. As ações comuns são de tipo horizontal, e não induzidas por instituições supra-nacionais. A vontade política e o formato de aproximação têm se mostrado ser mais importantes que a constituição de burocracias regionais.

O debate não se esgota na contribuição dos processos de integração para o crescimento do produto. Tanto para viabilizar esse crescimento como – sobretudo – para possibilitar aos fatores de produção o acesso às melhores oportunidades de remuneração o debate sobre o processo de integração regional tem um componente adicional relacionado com as políticas trabalhistas e de seguridade social.

Nas seções seguintes são apresentadas de forma sistemática algumas das lições derivadas da análise desses experimentos, cobrindo essas diversas dimensões.

² Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia.

II – A Necessidade de Instituições Regionais e os Mecanismos de Monitoramento pelos Países Participantes

As duas experiências revisadas aqui – a da União Européia e a da Comunidade Andina – têm como característica comum a multiplicidade de instituições regionais. De fato, a integração andina teve explicitamente como modelo em sua origem a experiência européia.

Alguns autores são taxativos quanto à necessidade de tais instituições: ‘em todo processo integrador deve-se adotar uma organização institucional’ (Basombrio (2004)).

Uma das razões para tanto é que as ‘relações inter-governamentais são inerentemente problemáticas. Tendem a degenerar em transações bilaterais, com ganhos de curto prazo mais valorizados que a realização de ambições de longo prazo’ (Kassim/Menon (2003)).

Há, portanto, dos dois lados do Atlântico, defensores de um maior grau de institucionalidade supra-nacional como uma condição básica para o sucesso de um processo de integração regional.

Já uma visão alternativa recomenda alguma cautela: ‘se os países almejam consolidar a integração algumas formas de instituições podem ser importantes. Caso contrário, a criação de instituições supra-nacionais pode ser daninha. [...] Além disso, é importante ter em mente que não existe receita universal. Os acordos regionais podem combinar distintos métodos, com requerimentos variados em termos de obrigações, precisão e delegação. A natureza específica dos requerimentos varia de região para região, do tipo de esquema de integração, e segundo os países envolvidos. E cada método de integração tem conseqüências distintas para cada país-membro, dentro de cada esquema regional’ (Best (2004)).

Soma-se a essa duplicidade de percepções o fato de que as instituições regionais devem evoluir no tempo, em razão das condições objetivas, do papel que se espera que desempenhem no processo de integração, e de sua capacidade de resposta a novas demandas. Nem sempre essa evolução vai no sentido de fortalecimento das instituições existentes. É de fato mais provável que novas condições requeiram ajustes no próprio desenho institucional.

Essa diferença de perspectivas fica mais clara ao considerarmos os ajustes ocorridos na evolução da União Européia desde o início da década de 90.

Como é sabido, a União Européia superou os demais exercícios de integração regional, tanto na amplitude de seus propósitos, quanto no grau em que os países-

membros têm concordado em delegar autoridade e unir soberanias para trabalhar de forma colaborativa (Menon (2004)).

No seu início, em 1958, o processo de integração obedecia a um 'Método Comunitário', segundo o qual os países tinham o poder de decidir sobre a legislação no Conselho de Ministros. Isso demandava um 'facilitador'. Como consequência, foi criada a Comissão Europeia, encarregada de preparar e propor legislação.

A crise dos anos 70 afetou seriamente o funcionamento e a natureza da Comissão. Nos anos 80 os países-membros começaram a questionar o poder concedido à burocracia regional, e aos poucos foi ganhando importância uma nova dimensão da relação inter-governamental. Em grande medida essa percepção foi aprofundada durante a gestão Delors (segunda metade da década de 80), em que a Comissão concentrou um volume expressivo de poder e o exerceu de forma explícita.

Durante a maior parte dos anos 90 a percepção de que o poder na União Europeia estava se deslocando dos governos para instituições supra-nacionais alimentou a reação na direção inter-governamental. Isso veio a se cristalizar com o Tratado de Maastricht, no início da década de 90 (os critérios de convergência das políticas fiscal e monetária para a formação da moeda comum são basicamente um pacto entre governos, e transcendem a órbita de atuação da Comissão), e com o Acordo de Lisboa (no ano 2000).

O fortalecimento do Parlamento Europeu deslocou ainda mais a importância da Comissão. O processo de co-decisão tornou rotina o contato direto entre o Conselho e o Parlamento, e diluiu a influência da Comissão no processo legislativo. Houve fortalecimento da necessidade de a Comissão prestar contas ao Parlamento. (Kassim/Menon (2003))

As iniciativas institucionais levaram a um rebaixamento do status da Comissão em termos de sua representatividade externa. Os países-membros asseguraram seu controle sobre diversas áreas de política.

Defensores da preservação da Comissão como organismo supra-nacional importante alegam que não teria sido necessário afetar os poderes da Comissão na magnitude que se verificou, porque, em última instância, cabe aos governos monitorar sua atuação.

Os países-membros dispõem de diversos mecanismos para controlar instituições supra-nacionais. Por exemplo, os países contam com: a) o monitoramento e controle das funções executivas da Comissão; b) auditoria, envolvendo o sistema legal da Comunidade, o poder que o Parlamento dá para demissões, e, no caso europeu, a Corte Europeia de Auditores; c) sanções ex-post, inclusive cortes no orçamento; d) revisão do mandato dado à Comissão (Kassim/Menon (2003)).

Afinal, 'as razões que levaram os estados a delegar funções-chave à Comissão continuam hoje tão relevantes como eram nos anos 50. Se há objetivos que os governos querem atingir, e se eles só podem ser atingidos em forma coletiva, é racional criar instituições independentes que facilitem o atingimento desses objetivos` (Kassim/Menon (2003)).

No entanto, o que se verifica é que a partir do Tratado de Maastricht de 1991 houve aumento do controle pelos países-membros sobre a Comissão: i) os governos revisaram e aumentaram o arcabouço institucional, para aumentar sua influência e limitar o poder da Comissão; ii) os países limitaram o poder e a responsabilidade da Comissão em novas áreas de competência da União Européia; iii) os países restringiram o poder de monopólio da Comissão para iniciar legislação; iv) aumentou o volume e o escopo das operações nos Conselhos Europeus; v) os países introduziram diversas mudanças institucionais que resultaram em debilitamento da Comissão.

O fortalecimento da atuação dos países-membros tem se refletido na organização interna da Comissão, no seu funcionamento e na provisão de recursos. A insistência por parte dos governos em apontar Comissários tem afetado a capacidade executiva, dificultando as decisões colegiadas, tornando a coordenação problemática e a demarcação de linhas claras de autoridade entre o colegiado e os serviços impossível (Kassim/Menon (2003)).

A redução da autonomia da Comissão transparece ainda em outras dimensões: 1) aumentaram o volume e a amplitude das decisões do Conselho Europeu; 2) a agenda do Conselho Europeu foi ampliada para incluir também temas rotineiros, afetando áreas tradicionalmente afeitas à Comissão; 3) o Conselho passou não só a definir objetivos, mas também a coordenar sua execução.

Na chamada Estratégia de Lisboa, de 2000, foi adotado o 'método aberto de coordenação` (MAC). Formalmente introduzido como uma nova forma de processo decisório no Conselho Europeu de Lisboa, o MAC tem sido aplicado à política macro-econômica, de emprego, política social e política estrutural. Uma vez definidas as Diretrizes, isso determina o processo convergência a objetivos comuns, com cada país buscando, cada qual a seu modo, atingir os objetivos acordados.

Há 4 etapas nesse método: 1) definição de 'diretrizes` e cronograma; 2) definição de indicadores quantitativos e qualitativos; 3) definição de políticas nacionais e regionais; 4) monitoramento periódico. Esse método tem sido aplicado sobretudo para políticas de inclusão social, pensões, sociedade da informação, política de pesquisa, política para empresas, educação e treinamento e asilo e imigração.

O MAC é altamente descentralizado e marca uma rejeição do 'método comunitário`. A Comissão tem pouca influência nas áreas em que o MAC é aplicado. A criação de agências especializadas para lidar com regulação e gestão

específicas representa uma ingerência adicional em áreas que foram tradicionalmente um monopólio da Comissão (Menon (2004)).

Além disso, se até o Tratado de Maastricht de 1990 a integração europeia era essencialmente um processo ignorado pela maior parte da população, desde então a opinião pública tem acompanhado cada vez mais o que ocorre em Bruxelas, aumentando a relutância dos governos em relação a novos compromissos.

Assim, os países têm usado o processo de reforma do tratado para situar os governos nacionais no centro do processo decisório. O Conselho Europeu tornou-se o órgão chave na área de Justiça e Assuntos Internos. Para Política Externa Comum e Política de Segurança o Conselho para Assuntos Gerais e o Conselho Europeu tornaram-se os principais centros de decisão, com o debilitamento paralelo da Comissão (Menon (2004)).

Essa maior difusão de atribuições certamente tende a ser ampliada com o aumento do número de países-membros, ao mesmo tempo em que a Comissão vê reduzidas suas áreas de competência.

Em que pese o movimento no sentido de debilitar a capacidade da Comissão enquanto gestora e iniciadora de propostas legislativas, as décadas de experiência da Comissão conferem a essa instituição um ativo inestimável e que deve ser preservado. A Comissão acumulou expertise técnica em todas as áreas de atuação comunitária, assim como conhecimento de política e processos nos países-membros, sem paralelo em nenhuma administração nacional. Dada a fraqueza do Conselho, que já é, com 15 membros, uma organização com problemas de coordenação interna (o que tende a se agravar com a inclusão dos novos países-membros), a Comissão desempenha um papel importante como estabilizadora e coordenadora (Kassim/Menon (2003)).

Na América do Sul a Comunidade Andina (CAN) teve desde seu início como modelo a Comunidade Econômica Europeia.

Entre seus resultados positivos, os mais expressivos (Capriles (2004)) são a criação de uma zona de livre-comércio e o estabelecimento de um marco geral para a liberalização do comércio de serviços. Além disso, conseguiu harmonizar as políticas dos países-membros em diversas áreas, como investimentos estrangeiros, propriedade intelectual, procedimentos aduaneiros, antidumping, subsídios, salvaguardas, concorrência livre, etc. e possibilitou aprovar as linhas gerais de uma política externa comum, no que se refere às políticas de desenvolvimento fronteira, de cooperação na luta contra as drogas ilícitas, de proteção da biodiversidade, do tráfico ilícito de armas leves, cooperação consular, entre outras.

Entre suas falhas mais notáveis destacam-se não haver conseguido ainda construir uma União Aduaneira, portanto não ter conseguido implementar o

Mercado Comum Andino, e a persistência de políticas protecionistas e políticas restritivas dos investimentos estrangeiros. O volume de comércio intra-regional permanece correspondendo a um percentual limitado das transações dos países participantes.

A CAN conta com um ordenamento jurídico baseado na supranacionalidade das instituições comunitárias e na estrutura institucional mais completa dos processos de integração do hemisfério.

O Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores é o órgão de direção política, subscreve Convênios e Acordos e expressa sua vontade mediante Declarações e Decisões. As Declarações são manifestações de caráter não-vinculante. As Decisões são normas jurídicas que se regem pelo estabelecido no Tratado de Criação do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena. O Tribunal de Justiça é formado por cinco representantes de cada país, com sede em Quito.

O Parlamento Andino é o órgão deliberante do chamado Sistema Andino. Seus representantes são eleitos pelos Congressos Nacionais, e no futuro serão eleitos por eleições diretas e universais. No caso da Venezuela e Equador seus representantes já são eleitos diretamente.

Como na União Européia, na CAN se logrou estabelecer o princípio de direito comunitário, e dentro da Comunidade Andina se aceita a existência de instituições supranacionais distintas das entidades nacionais.

No entanto, a experiência tem mostrado que naqueles setores onde existe uma maior capacidade discrecional das administrações públicas nacionais é onde a integração andina se depara com mais dificuldades para concretizar a aplicação de políticas comunitárias. Por exemplo, na área tributária existem decisões aprovadas que, por acordo entre os países, não são de aplicação direta e imediata, mas requerem ratificação nacional para entrar em vigência, mediante dispositivos legais específicos. Além disso, a estrutura de financiamento torna a CAN dependente em grande medida dos interesses dos países-membros (Basombrio (2004)).

Claramente a revisão da experiência andina indica que entre os ajustes necessários para superar diversas das atuais dificuldades no processo andino estão: um aumento da participação popular no processo de integração, mudanças nas características das Decisões da CAN, e – sobretudo - estabelecer sanções para o não-cumprimento de sentenças do Tribunal Andino de Justiça.

Há diferenças marcantes nos graus em que os diversos países-membros internalizam formalmente as Decisões acordadas. Por exemplo, na Venezuela a Constituição determina de forma explícita a supremacia da supranacionalidade sobre as normas nacionais, enquanto no Peru a Constituição não faz referência a mecanismos supranacionais (Capriles (2004)).

Ressalte-se que isso não é uma excentricidade latino-americana. Na União Européia a Holanda atribui supremacia às normas supranacionais, enquanto na Alemanha os ditames, por exemplo, da Corte de Direitos Humanos são considerados apenas indicativos.

A inferência dessas experiências é de que a adaptação das normas nacionais às normas regionais deve ser não necessariamente em termos de matérias constitucionais, mas em relação a usos e costumes.

Do mesmo modo, é possível dizer-se que as experiências são variadas quanto à adaptação dos parlamentos nacionais. No caso europeu, a sobrevivência da União se deve em grande medida à existência de um direito básico e da adesão a esse conjunto de normas, embora essa adesão tenha ocorrido em graus variados, entre os diversos países.

Se na Europa foi possível fortalecer a noção de cidadania européia, com o sistema institucional a serviço de uma proposta que incorpore os cidadãos, tornando-os participantes do processo, no caso andino isso ainda não foi possível de ser logrado.

A firmeza e a estabilidade jurídica das instituições, junto com sua capacidade de adequação a novas circunstâncias, são elementos que devem tomar em consideração os agentes econômicos e sociais que participam de um processo integrador. Os tratados não podem ser modificados em função de circunstâncias conjunturais, ou para agradar a países-membros, nem para adequar-se a demandas de grupos de pressão (Basombrio (2004)) .

Resultados dos debates - Nos debates que tiveram lugar em São Paulo, em outubro de 2004, ficou claro que - independentemente de quaisquer outras considerações - é importante ter em conta o momento histórico em que têm início os processos de integração, a qualidade das instituições e a simultaneidade de processos. Uma condição básica adicional para se proceder à integração é que não pode deixar de haver um esforço com o objetivo de promover a coordenação macroeconômica entre as economias participantes.

É necessária ainda uma definição precisa das obrigações, preservando o respeito da parte dos países-membros em relação às normas. É preciso credibilidade do organismo de sanção, e é necessária vontade da parte do organismo sancionador para reprimir os Estados não-cumpridores.

Não é claro que a existência de instituições supra-nacionais seja uma condição necessária.

Por exemplo, a experiência nórdica, desde o início do século XX, não é definida sobre uma base institucional, mas a partir de uma adaptação regional às realidades nacionais. Não existem organizações supranacionais. Em lugar disso, há ações paralelas, horizontais. Dados os indicadores relativos à interação entre

os países nórdicos, pode se concluir que é possível se conseguir resultados sem necessitar de instituições.

Essa discussão não pode prescindir, contudo, de três dimensões importantes.

Primeiro, a opção política pela integração regional é vital, mas tem que ser complementada pela repartição de benefícios. Em qualquer exercício de integração regional deve ser central a preocupação com a maneira como se transmite para a sociedade o valor da integração, e isso está relacionado com a percepção de ganho por parte de cada agente econômico.

Segundo, é importante, ao se definirem as regras comuns os riscos de gerar oportunidades de ganhos extraordinários para alguns grupos ('free-riding') e de se induzir comportamentos aproveitadores ('moral hazard'). Daí a importância de que as regras sejam transparentes e bem difundidas, bem como de se explicitar os custos de uma eventual flexibilidade dessas regras.

Ao anterior soma-se o contexto internacional. A demanda por um arcabouço institucional eficiente é determinada também por novas regras do jogo, que transcendem a agenda regional. A necessidade de lidar de forma conjunta com questões como meio-ambiente, novas formas de telecomunicações, monitoramento e combate a fatores como o bioterrorismo, entre outros, são elementos novos que se somam a cada momento ao conjunto de temas mais diretamente afetados aos interesses imediatos dos países participantes. Este é um argumento em favor da flexibilidade e capacidade de adaptação das instituições regionais.

Seja como for, tanto a experiência européia como a andina indicam a importância de se ter presente a necessidade de legitimização via participação, pela qual o cidadão comum possa perceber os benefícios e os custos de pertencer a um dado exercício de aproximação com os agentes econômicos de outros países.

Nesse sentido, a opção pelo sistema de 'diretrizes' adotado pela União Européia, em lugar de regulações, parece ter dado bons frutos, ao permitir superar a paralisia da integração observada nos anos 70, e ao demandar maioria, em lugar de unanimidade, para a aprovação de novas normas. Isso implicitamente assegura que não serão adotadas normas para algo que não funcionará.

Há, portanto, uma variedade de considerações sobre a necessidade de criação de instituições regionais, e quanto à sua capacidade de adaptação às necessidades dos indivíduos a cada momento. Não é claro, contudo, se é preferível um processo mais centralizado ou a preservação de decisões compartilhadas, entre os governos participantes. Este é o tema da próxima seção.

III – A Sustentação das Instituições Regionais versus a Opção Inter-Governamental

O debate sobre a institucionalização em comparação com a opção intergovernamental envolve (ao menos) dois aspectos cruciais.

De um lado, o funcionamento das instituições não pode ser baseado apenas nas aspirações dos seus arquitetos originais. É importante a flexibilidade de adaptação às modificações na demanda pelos serviços dessas instituições regionais, e isso requer que as instituições tenham capacidade para corresponder aos anseios das sociedades dos países participantes a cada momento. Um sistema regional precisa ter um nível de solução de problemas adequado para lidar com as situações que podem ser geradas ao se perseguir os objetivos de integração a um dado nível de ambição.

Por outro lado, decisões intergovernamentais são inerentemente problemáticas: o processo de barganha é lento e longo, os compromissos políticos tendem a ser modestos, e ocorrem freqüentemente a um nível baixo de comprometimento das partes envolvidas (Menon (2004)).

A experiência da União Européia é ilustrativa. Na última década os países-membros passaram a adotar formas alternativas de 'coordenação de políticas', isto é, formas diversas de cooperação em campos de política novos e sensíveis, em que a competência legislativa permanece ao nível nacional ou sub-nacional. Ao mesmo tempo, contudo, a aceitação das vantagens de conferir maior poder à União em certos aspectos tem sido acompanhada por ênfase crescente na necessidade de reconhecer ao máximo as diversidades das situações locais (Best (2004)).

Participar da União Européia envolve comprometimento político e legal. No entanto, a União Européia emprega de fato uma variedade de instrumentos para a integração, desde a unificação de políticas monetárias, até a coordenação voluntária de políticas, via harmonização de leis. Cada modalidade dessas implica formas distintas de adaptação dos países-membros.

Um nível elevado de obrigação e delegação é necessário para se alcançar objetivos de longo-prazo: dada a provável existência de pressões contrárias por parte de alguns parceiros afetados, é essencial manter a credibilidade dos compromissos tanto entre os participantes como aos olhos do mercado. No entanto, a escolha dos arranjos institucionais será provavelmente feita não em base a tais considerações instrumentais, mas à luz das circunstâncias históricas, dos custos percebidos de soberania, dos interesses nacionais substantivos e das preferências ideológicas (Best (2004)).

A opção europeia por maior flexibilidade via estratégia de 'diretrizes', ao mesmo tempo em que proporcionou ganhos de eficiência, ao permitir que cada país busque a maneira mais conveniente de atingir as metas acordadas, aparentemente tem contribuído para afetar o nível de controle sobre o processo: a) os novos Conselhos refletem interesses que podem divergir dos interesses dos seus criadores; b) os políticos tendem a priorizar o curto prazo, enquanto as instituições têm mandatos de longo prazo; c) a densidade de temas no caso europeu acaba gerando efeitos paralelos não antecipados; d) as preferências dos países mudam com o tempo (Kassim/Menon (2003)).

Em contraposição, a cooperação nórdica é o reverso da Comunidade Europeia, em diversos aspectos (Best (2004)).

Em primeiro lugar, a aproximação entre os países nórdicos – desde inícios do século XX - antecede a União Europeia. Originalmente tratava-se de acordos entre a Dinamarca, Islândia, Noruega e Suécia, e posteriormente houve adesão da Finlândia. Em 1952 foi criado o Conselho Nórdico, em grande medida como resposta à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Segundo, a cooperação nórdica foi construída a partir do relacionamento natural entre os países. Esses países têm alto grau de semelhança nos valores e políticas sociais, têm sistemas de seguridade social amplos e longa tradição em cooperação em política trabalhista. O ponto de partida foi o crescimento de organizações nórdicas da sociedade civil, a interação econômica e social. Em seguida, cooperação interparlamentar, a partir de 1907. O Conselho Nórdico entre os parlamentos foi criado em 1952. Basicamente o modelo foi de 'intergovernamentalismo'. No período de maiores avanços o Conselho Nórdico esteve baseado em resoluções dos respectivos parlamentos. O Conselho Nórdico de Ministros foi criado apenas em 1971.

Terceiro, há diferenças nos resultados obtidos. A União Europeia conseguiu consolidar um mercado interno, estabelecer políticas comuns, adotar uma moeda única, etc, mas tem dificuldades em lidar com o movimento de trabalhadores entre os países. Os países nórdicos introduziram um Mercado Comum de Trabalho em 1954, uma União de Passaporte Nórdico em 1955 e o Sistema Escandinavo de Aviação (SAS) em 1951. Esses países desenvolveram profunda cooperação funcional em meio-ambiente, educação e outros campos sociais. Eles trabalham juntos em diversas áreas de relações exteriores. No entanto, falharam os planos para uma União Aduaneira Nórdica nos anos 50 e para uma União Econômica Nórdica nos anos 60.

A Comunidade Andina é um exemplo intermediário entre a experiência da União Europeia e a cooperação nórdica.

Desde o início o processo na CAN foi baseado na criação de instituições regionais – afastando-se, portanto a opção intergovernamental – e existe de fato um número expressivo de instituições que compõem o chamado Sistema Andino.

No entanto, ao não existir uma formulação orçamentária comunitária sustentada no aporte direto por parte dos cidadãos, sendo o financiamento das instituições dependente da contribuição dos Estados, mediante o pagamento de cotas aos organismos integradores, isso dá aos governos – através da ferramenta orçamentária - uma poderosa capacidade de negociação e de transação com os organismos comunitários (Basombrio (2004)).

Resultados dos debates - Nos debates ocorridos em São Paulo, em outubro de 2004, ficou clara a importância dos mecanismos de cooperação financeira, para a consolidação do orçamento do aparato institucional regional. No entanto, essa não é uma tarefa trivial, uma vez que essa cooperação requer aprovação dos Congressos nacionais. Isso só é passível de se obter a partir do momento em que os cidadãos tenham clara percepção de ganhos ao participar de exercício de integração regional, e os sistemas tributários sejam harmonizados para a geração desses recursos.

No caso europeu a questão dos recursos para a Comissão é talvez menos uma questão de montante do que de origem desses recursos. Na Europa os recursos são provenientes do Imposto sobre Valor Adicionado, o que permite uma identificação direta do cidadão com as questões associadas ao uso do recurso.

Na América Latina o orçamento das instituições regionais é desvinculado do cidadão diretamente, uma vez que essas instituições são financiadas por dotações orçamentárias dos governos. Isso dificulta a identificação cotidiana com as decisões regionais.

A preocupação com aumentar a identificação dos cidadãos com o processo de integração regional deveria ser considerada central. A ponto de requerer dos chefes de governo exercícios de reflexão conjunta, em que se perguntem a cada momento “por que estamos fazendo isso”? Ou seja, há necessidade de que se promovam pausas periódicas nas negociações, para poder explicar à cidadania e entender melhor o que realmente está acontecendo, e qual a direção e os propósitos do processo. Isso ajuda a própria reflexão sobre a adequação dos procedimentos, a exemplo do Acordo de Lisboa, de 2000.

A dimensão relativa das economias participantes é outro fator crucial. A lógica cooperativa da União Européia é de que o custo do ajuste cai sobretudo sobre os países mais avançados. Como participam desse exercício diversas potências econômicas foi possível, ao longo do tempo lidar com as disparidades através de diversos fundos e tratamentos diferenciados.

No caso da América Latina essa opção é menos trivial. No caso da Comunidade Andina as economias participantes são quase todos de dimensões semelhantes. No caso do Mercosul – a ser tratado mais adiante – as disparidades são as mais pronunciadas entre países que pretendem se integrar, e não há muitas alternativas de fontes de recursos.

Uma comparação entre as experiências européia e latino-americana com integração regional não pode perder de perspectiva o fato óbvio de que o percentual do mercado regional é tradicionalmente mais importante para os países europeus do que no caso da América Latina para os latinos. A implicação desse fato para este debate é que ele envolve números diferenciados, por exemplo, de pessoal técnico dos ministérios encarregado de lidar com temas relacionados com a integração regional.

De todo modo, e sobretudo num contexto como o latino-americano, em que o mercado regional tem um peso limitado nas transações totais dos países da região, o uso orientado das instituições já existentes pode ser mais eficiente do que a criação de novas instituições. Em diversos casos, o argumento pode ser mais forte em favor de uma redefinição dos mandatos das instituições existentes do que da criação de novas agências.

Resta saber de que maneira o que foi acordado a nível regional pode ser incorporado na legislação e na prática jurídica dos países participantes. Esse é o assunto tratado na próxima seção.

IV – O Processo de Elaboração de Normas Regionais e sua Internação

Enquanto os tratados internacionais são atos jurídicos consensuais ou pactados, as leis nacionais são atos unilaterais do Congresso, como lembra Basombrio (2004). Assim, para que um processo de integração tenha firmeza jurídica é preciso que o direito comunitário tenha primazia sobre o direito interno.

Caso contrário, os compromissos assumidos pelos Estados membros poderiam ser desconhecidos, alterados ou modificados de maneira unilateral por qualquer dos países, por simples decisões legislativas ou regulamentares, que afetem a essência dos acordos. Para ter coerência é preciso que o sistema legal comunitário tenha a mesma hierarquia e o mesmo valor que as normas constitucionais no direito interno.

No caso da União Européia, até recentemente aprovar legislação requeria que os países concordassem em usar maioria qualificada no Conselho de Ministros e delegar mais poderes à Comissão. A Comissão Delors (tomou posse em 1985) foi nesse sentido mais ativista que qualquer de suas antecessoras.

O ativismo da Comissão causou desconforto entre os países, que procuraram reduzir a autoridade das instituições supranacionais. Foi introduzido o sistema de

3-pilares 'intergovernamentais'³, com o objetivo de reduzir o grau de ambição da Comissão e estabelecer controle por parte dos Estados-membros na formulação de políticas em novas áreas. A Comissão perdeu o monopólio que tinha para iniciar nova legislação, no que se refere à Política Externa Comum, Política de Segurança e Assuntos Internos e de Justiça. Passou-se a uma nova fase, mais pragmática e flexível, para acomodar a diversidade dos países do continente (Menon (2004)).

A Comunidade Européia foi criada como uma comunidade de direito, e há consenso de que a existência de uma legislação comum central foi uma condição essencial para a sobrevivência e o sucesso da integração européia. Mas o próprio Tratado de Roma previa que a Comunidade deveria em alguns casos usar instrumentos sem força impositiva legal. À medida que avançava a integração a Comunidade passou a usar outros instrumentos não compulsórios, definidos como 'regras de conduta' que, em princípio, não têm força impositiva, mas que podem ter efeitos práticos'. Esse foi o caso, sobretudo a partir dos anos 70, quando a Comunidade tentou responder a novos temas, não previstos no Tratado, como questões ambientais (Best (2004)).

Mesmo nas áreas cobertas pela Comunidade tem havido uma diversificação gradual de enfoques. Em paralelo ao fortalecimento parcial do supranacionalismo a União tenta lidar com questões comuns em novas áreas, com altos graus de diversidade e sensibilidade. O conceito de verticalidade – em que as regras devem ser acordadas e implementadas nos diversos níveis de governo – tem sido acompanhado por um conceito horizontal – que implica que a regulação pública deve ser adotada apenas se os acordos privados não são suficientes (Best (2004)).

Uma das frustrações dos anos 70 foi a busca de uniformização de padrões para produtos europeus. Um novo enfoque foi implantado a partir de 1985, por Resolução do Conselho. Os padrões harmonizados passaram a ser definidos por consenso em reuniões de conselhos nacionais nos Comitês europeus de padronização.

Além disso, em lugar de adotar intensamente a estratégia de regulação, tem se procurado manter a legislação européia a um mínimo, focando apenas nos assuntos que por sua natureza (saúde, segurança, direitos básicos, etc) requerem uniformidade de implementação legal, e deixando a cargo dos governos – e quando possível de atores não-governamentais – definir seu grau e forma de comprometimento.

Em paralelo, novos passos estão sendo dados para a construção da 'Europa social', em parte através de harmonização em áreas como saúde e segurança no

³ O primeiro pilar é formado pelas Comunidades Européias, o segundo pelo processo de definição de política externa e de segurança comum, e o terceiro pela cooperação em assuntos jurídicos e internos.

trabalho, e em parte via acordos entre organizações de trabalhadores e empregadores. Existe um vínculo entre os acordos privados e a lei Comunitária: antes de submeter propostas político-sociais a Comissão deve consultar os parceiros sociais sobre a direção e conteúdo das mesmas .

Fora das áreas de saúde e segurança a harmonização de legislação tem sido geralmente vista como inaceitável, não-apropriada e pouco efetiva (Best (2004)).

O Tratado de Maastricht criou os novos critérios de convergência e 'vigilância multilateral' de políticas econômicas (haja vista os critérios de convergência das contas públicas, por exemplo). O resultado foi a emergência de diversos métodos de coordenação política. Além desses, há o 'método comunitário de delegação', ou a transferência de competência para fazer política a um agente unificado, a exemplo da Comissão Européia e do Banco Central Europeu.

Há necessidade de regras rígidas quando as preferências de curto prazo dos distintos atores são inconsistentes com suas preferências de longo prazo. Mas a coordenação voluntária de políticas pode ser apropriada quando existe pelo menos coerência nas preferências ex-ante entre governos. Este é o Método Aberto de Coordenação, criado pela Estratégia de Lisboa. Outras formas possíveis de coordenação incluem as Convenções Nórdicas (acordos entre estados), a harmonização legislativa nórdica (iniciativa política emana de um país nórdico que propõe a implementação da legislação nacional, ou de uma proposta por um membro do Conselho Nórdico), e o enfoque OCDE (acordos sistemáticos na definição de valores comuns, normas e práticas).

No caso da União Européia os países-membros se defrontam com dois princípios: a) a supremacia do direito comunitário, no caso de conflito com a legislação nacional; e b) o 'efeito direto', no sentido de que algumas leis podem gerar direitos e obrigações tanto para indivíduos comuns como países. O 'efeito direto' tem tido mais aceitação que a noção de supremacia. Há diferenças entre países, no que se refere à aceitação constitucional da supremacia do direito comunitário. O caso holandês é extremo: as leis internacionais são supremas. Já o Reino Unido, a França e a Alemanha têm revelado dificuldades para incorporar as normas internacionais (Best (2004)).

Também na experiência andina há diferenças entre os graus de reconhecimento – nas constituições dos países participantes - das instituições supra-nacionais.

Isso impõe um problema quanto à constitucionalidade das atribuições do Tribunal Andino de Justiça. Este Tribunal interpreta as normas comunitárias de maneira obrigatória para os Tribunais nacionais, ante os quais não há outra instância. Isso é considerado contrário ao direito de ser julgado – em cada país – por seus juízes naturais, assim como contraria as disposições constitucionais que colocam o respectivo Tribunal ou Corte Suprema à cabeça do poder judiciário de cada país. Nenhuma das Constituições dos países-membros da CAN ampara expressamente

essa atribuição, de modo que a mesma ficou dependente da jurisprudência de cada país.

Uma consequência desse problema constitucional é a necessidade de serem feitos ajustes legais, nos países cujas Constituições não reconheçam a aplicação direta e preferente das disposições comunitárias, com o propósito de incorporar essas disposições no ordenamento jurídico interno de cada país (Capriles (2004)).

O Tratado que criou o Tribunal Andino de Justiça estabeleceu que as decisões obrigam aos países membros a partir da data em que são aprovadas pela Comissão e publicadas no Diário Oficial da CAN, a menos que as próprias normas indiquem uma data posterior de entrada em vigência.

O Tratado do Tribunal Andino de Justiça permite que a Comissão, que é o órgão legislativo, possa estabelecer exceções quando, pela natureza dos assuntos regulados numa decisão, ou por acordo dos países que integram a Comissão, se decida que a incorporação ao direito interno dessa norma requererá norma específica em que cada país determinará sua aplicação no território nacional (Basombrio (2004)).

Com isso, produz-se uma situação em que as normas comunitárias aparecem como paralelas ao direito interno. Em outros casos, complementam as normas nacionais. Mas persistem as discrepâncias de enfoque sobre a primazia das normas.

O direito comunitário tem, ao menos, três categorias jurídicas: a) as normas convencionais, em virtude das quais se estabelecem os acordos; b) as normas que regulam a organização interna dos mecanismos integradores; c) normas que se consideram como de direito derivado (aprovadas pelas instituições regionais para serem aplicadas de forma direta e indireta pelos Estados Membros). O problema central da Comunidade Andina, do ponto de vista jurídico-institucional, é o cumprimento das normas de direito derivado (Basombrio (2004)).

Essa questão é agravada pelas diferenças existentes nos enfoques entre países. Na Colômbia a Constituição aceita as normas de direito supranacional adotadas pelos órgãos competentes. No Equador há uma imprecisão, superada graças a normas de caráter administrativo, em que se aceita a primazia da norma comunitária quando sobre o mesmo assunto regem disposições nacionais. No Peru a Constituição não reconhece explicitamente o direito supranacional. Na Bolívia não existe reconhecimento da legislação supranacional, mas tampouco há registro de descumprimentos nem reclamações. Na Venezuela o texto constitucional reconhece os princípios integradores e o compromisso maior com o processo (Basombrio (2004)).

Resultados dos debates - Nos debates ocorridos em São Paulo, em outubro de 2004, houve intensa discussão sobre se a inclusão da supranacionalidade tem efeito real sobre a aplicação das normas nacionais.

Os fatos mostram que – ao menos no caso andino - não existe correlação entre os países que não têm essa supranacionalidade explicitada na Constituição e aqueles que mais deixam de cumprir as normas regionais. A julgar pelas informações disponíveis, pareceria que, ao contrário, a inclusão da supremacia das normas regionais ao nível constitucional pode levar a um esforço por parte dos agentes de governo em evitar a aprovação de novas normas ou a retardar sua aplicação no país.

Não é claro ademais o que se entende de fato por supranacionalidade. Ao menos no caso da Comunidade Andina há dúvidas sobre o avanço dessa concepção, e persiste um forte caráter intergovernamental no processo decisório e na implementação interna das normas acordadas ao nível regional.

Quando a essa baixa clareza conceitual se somam processos negociadores externos – a exemplo das negociações em curso entre três países andinos e os Estados Unidos – que podem ter implicações de procedimentos, as questões de incorporação de normas na legislação e prática jurídica interna ganham ainda mais relevância.

Mais uma vez, parece haver argumentos em favor da experiência européia recente, de adoção de `diretrizes`, com cada país identificando a maneira mais eficiente de alcançar os objetivos. As diretrizes devem ser rígidas, e ao mesmo tempo preservar as autoridades nacionais. Afinal, os mecanismos para transposição de normas para a legislação interna envolvem temas centrais como as capacidades administrativas de cada país e o papel dos Parlamentos nacionais, ambos determinados pelos contextos nacionais.

Os processos de integração regional são – como visto – tanto mais sólidos quanto maior o respaldo dos cidadãos. Esse apoio é proporcional à percepção de ganho e custo que os cidadãos dos países envolvidos conseguem ter, em relação ao exercício de aproximação com outros países. Essa percepção está diretamente associada à noção de transferência de poder por parte de cada indivíduo ou grupo de indivíduos a uma burocracia regional, assim como aos benefícios que cada um possa vir a adquirir como resultado do processo de integração. Nesse sentido, é importante alguma reflexão sobre as políticas que afetam direta ou indiretamente os ganhos por parte dos trabalhadores. A próxima seção trata das questões de ordem trabalhista e de seguridade social.

V – Questões Trabalhistas

O tratamento das questões trabalhistas em processos de integração regional é um tema em si. De um lado, os avanços são variados, entre exercícios distintos. De outro, os acordos específicos sobre os temas correlatos devem guardar relação

com outros níveis de tratamento dos princípios trabalhistas, como é o caso, por exemplo, dos países participantes da Organização Internacional do Trabalho.

A experiência europeia no trato das questões trabalhistas – a exemplo de outras dimensões consideradas nesta Nota – é razoavelmente distinta entre os países nórdicos e no caso da União Europeia. As considerações a seguir sobre ambos casos estão baseadas em Best (2004).

Data de 1907 o primeiro acordo para a criação de fundos de seguro-saúde para trabalhadores dos países nórdicos, e desde a década de 1920 os Ministros de Assuntos Sociais desses países se reúnem regularmente a cada dois anos. Desde 1954 existe um Mercado de Trabalho Nórdico, em que é garantido a qualquer trabalhador nórdico o direito ao trabalho sem necessidade de licença especial, e com tratamento igualitário, e desde 1955 existe uma Convenção Nórdica sobre Seguridade Social.

Não obstante a existência desses mecanismos consolidados já há tanto tempo, os dados mostram que seu impacto sobre o processo migratório entre os países nórdicos é bastante limitado, sugerindo que os indivíduos tendem a resistir a mudar de país em busca de trabalho, a menos que sejam forçados por razões externas.

No caso da União Europeia, também a migração intra-regional é bastante limitada. Em 2000 apenas 1,6% da população dos países-membros da UE correspondiam a cidadãos de outros países-membros residindo fora do país de origem.

A experiência da União Europeia em temas trabalhistas é razoavelmente distinta da experiência nórdica. Em seu primeiro período de existência, entre 1957 e 1972, o princípio básico foi de não-intervencionismo, supondo-se que o livre movimento de fatores seria uma pré-condição para o desenvolvimento social. Os ajustes normativos feitos foram menores, e centrados apenas na remoção de obstáculos ao movimento de trabalhadores, à equiparação do pagamento por gênero, a critérios de remuneração de férias e outros aspectos. Em 1958 foi criado o Fundo Social Europeu, para facilitar a mobilidade e capacitação de mão-de-obra.

Nos anos 70 e 80 – dada a concorrência com produtos, sobretudo norte-americanos e japoneses – a racionalidade predominante atribuía as dificuldades do mercado de trabalho europeu ao baixo grau de flexibilidade da política trabalhista, que comprometia por sua vez a competitividade dos produtos europeus. As medidas adotadas então tinham mais um caráter indicativo que impositivo, seu grau de implementação variou de país a país e os resultados deixaram a desejar.

O Ato Único Europeu de 1986 permanecia com a visão de que a rigidez do mercado de trabalho é um empecilho à competitividade, de modo que houve avanços, embora limitados, em termos de legislação sobre saúde dos trabalhadores e segurança no trabalho.

Na década de 90 foram firmados diversos acordos, cobrindo temas desde jornada de trabalho, trabalhadores jovens, trabalho em tempo parcial e outros. A preocupação crescente com retomar o crescimento econômico, recuperar competitividade e associar esses elementos com as condições do mercado de trabalho foram gradualmente alterando a agenda.

A incorporação do tema trabalhista na agenda da Comunidade levou ao que ficou conhecido como o Processo de Luxemburgo, a partir do final de 1997, segundo o qual as metas e diretrizes passaram a ser centradas em quatro eixos: empregabilidade, capacidade empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades. Atualmente, o envolvimento dos parlamentos, representantes da sociedade e outros atores relevantes é promovido explicitamente, como forma de assegurar parceria na implementação das diretrizes de emprego.

Na Comunidade Andina diversas iniciativas têm sido adotadas no período recente. As informações a seguir estão baseadas em Capriles (2004).

Em 1973 foi firmado Protocolo, pelo qual os países acordaram dar prioridade à harmonização de normas jurídicas trabalhistas e de seguridade social, à formação profissional e à participação de empregadores e trabalhadores na integração regional.

A Comunidade Andina tem aprovado um conjunto de diretrizes em relação aos temas de migração, seguridade social e saúde no trabalho. Essas Diretrizes são de aplicação direta e preferencial em relação à legislação interna dos países.

Assim, em 2003 foi aprovada a Decisão 553, que identifica como prioritários o fomento do emprego e a formação e capacitação trabalhista. A Decisão 601 (de 2004) considera o fomento do emprego e a capacitação da mão-de-obra aspectos centrais da luta contra a pobreza e exclusão social, e obriga a adequação das normas nacionais aos dispositivos comunitários. Esta Decisão envolve quatro projetos específicos, a saber: harmonização de metodologias e critérios para capacitação da mão-de-obra, promoção de emprego, prevenção e erradicação do trabalho infantil, e direitos fundamentais dos trabalhadores.

Desde 1977 a Comunidade Andina tem adotado normas relativas à migração de trabalhadores. A regulamentação mais recente, de 2003, assegura uma série de direitos aos trabalhadores migrantes entre os países andinos (igualdade de tratamento, direito de sindicalização, liberdade de transferências de recursos, livre acesso a instâncias administrativas e jurídicas, e diversos outros) e prevê uma 'cláusula de salvaguarda', pela qual se ocorrer uma perturbação que afete gravemente o nível de emprego numa área ou setor, o país-membro em que isso ocorra pode estabelecer uma exceção temporária de até seis meses (prorrogáveis por igual período) ao princípio de igualdade de acesso.

Em 1994 o Parlamento Andino aprovou a Carta Social Andina, em que recomenda aos governos da região que destinem parcelas expressivas do gasto público ao combate à pobreza crítica, assegurando o direito ao trabalho e à seguridade social, ao mesmo tempo em que propõe a harmonização legislativa relativa à seguridade social.

Em 2004 a Comunidade Andina adotou Decisão que consagra o Instrumento Andino de Seguridade Social. Esse mecanismo assegura aos trabalhadores migrantes, assim como a seus beneficiários, a plena aplicação do princípio de igualdade de tratamento na região, a garantia de conservação dos direitos adquiridos e o direito de receber as prestações sanitárias e econômicas que correspondam, durante a residência como migrante. Em princípio, o trabalhador migrante fica submetido à legislação trabalhista do país-membro em cujo território se realize sua atividade.

Na área de saúde no trabalho a Comunidade aprovou em 2003 o Instrumento Andino de Seguridade e Saúde no Trabalho, pelo qual os países devem propiciar a melhora nas condições de seguridade e saúde no trabalho, e promover a harmonização das legislações nacionais.

Por último, a Comunidade aprovou um Marco Geral de Princípios e Normas para a Liberalização do Comércio de Serviços, como um passo na direção de um Mercado Comum Andino. No momento, essa pretensão é afetada, entre outros elementos, pelo não reconhecimento mútuo de licenças, certificados, e títulos profissionais concedidos por outros países da sub-região.

Resultados dos debates - Nos debates que tiveram lugar em São Paulo, em outubro de 2004, além das informações acima foi considerado que para que se estabeleça um movimento livre de fatores é preciso antes que se considerem os riscos de “externalidades negativas”. Daí a necessidade de homogeneização das políticas trabalhistas.

No caso do Mercosul existe um crescente desvio-padrão das taxas de desemprego, e alguma convergência do salário real médio, mas fortes assimetrias entre os quatro países. E há mais convergência sobre políticas sociais que sobre legislação trabalhista (Arbache (2004)).

Uma possibilidade de se lidar com temas de emprego em exercícios de integração regional é a criação de fundos de financiamento à capacitação da mão-de-obra, a exemplo do que foi feito na Europa. No entanto, a literatura não é clara quanto à eficácia dos fundos de treinamento. Os fundos devem ter objetivos horizontais. E sempre há um componente de ‘economia política’, uma vez que seria preciso identificar *a priori* quem teria acesso a esses fundos.

No que se refere à Previdência Social a ênfase tem sido na integração bilateral. Existem acordos do Brasil com a Argentina, o Uruguai, o Chile e outros. No caso do Mercosul um acordo foi assinado em dezembro de 1997, e já foi incorporado

pela Argentina, Brasil e Uruguai, faltando o Paraguai incorporá-lo na sua legislação.

Esse Acordo permite que países que tenham acordo bilateral com algum membro do Mercosul possam estender os benefícios para os demais países do Mercosul (“outorga de benefícios por compensação”), e independe do tipo de regime previdenciário (capitalização, repartição ou algo misto).

Daí se infere que não parece haver necessidade de instituição supranacional na área previdenciária, podendo as relações evoluir a partir dessa aproximação bilateral.

VI – Lições Relevantes para o Mercosul

A primeira observação a ser feita ao se inferir sugestões para o Mercosul com base nas duas experiências revistas é a mesma com se que inicia este texto, vale dizer, a importância fundamental do compromisso político com o objetivo da integração, que no caso europeu é superior a quaisquer outros. O nível de comprometimento dos países europeus certamente supera os compromissos encontrados nos países latino-americanos.

Mesmo com essa ressalva, contudo, a leitura das duas experiências permite identificar algumas lições.

Esta Nota é, como dito ao início, uma sistematização de documentos preparados para um evento que teve lugar em outubro de 2004, assim como dos principais pontos anotados a partir do debate que se seguiu à apresentação desses trabalhos.

Esse debate foi parte de um projeto que se completa com nova reunião, desta vez em Lima, Peru, no início de março de 2005. Nessa oportunidade estarão sendo discutidos a relevância de contar com instituições supranacionais e a existência, características e efetividade de mecanismos de solução de controvérsias, dois temas caros a qualquer exercício de integração regional.

Uma avaliação abrangente das informações relativas aos dois exercícios analisados, e as eventuais inferências que possam vir a ser feitas para o Mercosul só poderão ocorrer, assim, quando todo o material estiver disponível.

É possível, contudo, adiantar desde já algumas considerações preliminares.

O Mercosul sempre teve três peculiaridades: a) as diferenças em tamanho das economias envolvidas; b) a opção por um grau de institucionalização baixo (ou inexistente); c) uma trajetória predominantemente de ‘jogo de soma zero’, em que

a soma de esforços para exploração conjunta de terceiros mercados sempre foi menos expressiva que a disputa para aumentar a presença nos mercados dos demais parceiros, embora haja um número crescente de iniciativas, nos últimos anos, para tornar o processo um “jogo de soma positiva”, como as missões comerciais conjuntas a terceiros países.

As lições que podem eventualmente ser derivadas do material revisto aqui dizem respeito, sobretudo, ao item (b), e quaisquer inferências devem ter presente as condições impostas pelo item (a) acima.

Uma primeira lição a destacar é a importância da continuidade dos processos de integração. Como indicado na breve revisão da experiência da União Européia, os problemas encontrados em diversos momentos levaram a ajustes no processo, não ao seu questionamento. Certamente o comprometimento político já enfatizado acima desempenhou um papel importante nesse sentido. O desafio implícito é determinar o modelo desejado de integração.

Nesse sentido, é notável a capacidade de inovação e adaptação européia. A mensagem importante a reter é que a fortaleza da União Européia é derivada, sobretudo, do estabelecimento das metas, o que em grande medida reflete um processo de liderança tácita entre os países participantes. No caso da América Latina em geral as soluções de tipo comercial refletem mais que qualquer outra coisa as falhas de integração.

Outra contribuição importante do debate foi chamar a atenção para a importância de se conhecer melhor a opção intergovernamental que caracteriza a aproximação entre os países nórdicos.

É redundante recordar que as economias e as sociedades envolvidas são mais homogêneas e semelhantes entre si do que, por exemplo, os países-membros do Mercosul. Mas – tendo em vista a opção do Mercosul em permanecer predominantemente um exercício intergovernamental - é muito provável que haja benefícios em se obter mais informações sobre como o modelo nórdico vem operando já há tantas décadas.

Em terceiro lugar, o Mercosul é diferente da Comunidade Andina e da União Européia, porque não há aplicação direta ou automática de normas. A questão é como internalizar as normas do Conselho Mercado Comum. O Tratado de Ouro Preto prevê a vigência simultânea das normas regionais com normas nacionais.

Além disso, há um problema básico com o processo de tomada de decisões. Existem centenas de organismos no Mercosul com capacidade de normatização sobre eventos com repercussão nas transações sub-regionais. Isso, por si só, impõe dificuldades administrativas e de compatibilização de normas, o que explica em parte o baixo percentual verificado hoje em termos de acordos regionais efetivamente postos em prática.

Esse contexto implica duas possibilidades alternativas.

Uma possibilidade é passar a existir um organismo supranacional com maior capacidade de gestão e de imposição das normas acordadas. Nesse caso, o exemplo da trajetória da Comissão Européia é rico e oportuno, ao indicar os custos de uma baixa identificação cidadã e dos governos com as iniciativas de um organismo desse tipo, e ao registrar a necessidade de mudanças na atuação desse organismo, ao longo do tempo.

Outra possibilidade é um aprofundamento do caráter intergovernamental vigente até aqui. Isso requer um maior envolvimento de setores diversos da sociedade, de modo a consolidar a percepção de participação no processo, e de determinar os limites possíveis para os graus de comprometimento.

Algo nesse sentido (isto é, de busca de conscientização quanto às decisões comunitárias) tem se observado no debate sobre a Constituição Européia, que se tem centrado em quatro elementos relevantes, como a criação de um espírito comunitário (esforço de identidade), a elevação da prioridade política (envolvimento de parlamentares), maior transparência e envolvimento de setores da sociedade civil, e a ênfase em que as normas devem ter flexibilidade (reconhecimento das assimetrias).

Quarto - um tema que está sempre presente nos debates sobre integração regional, embora não tenha sido tratado de forma direta nos debates ocorridos em São Paulo – não se pode esquecer da importância do sistema de solução de controvérsias.

Quanto a isso, a própria experiência do Mercosul é bastante ilustrativa. Na falta de um sistema eficiente para lidar com os casos polêmicos, as questões comerciais localizadas têm sido objeto de considerações ao nível de chanceleres ou presidentes. O próprio volume de transações comerciais atingido passa a demandar mecanismos fluidos para lidar com os casos inevitáveis de interesses setoriais contrariados, que acontecem freqüentemente como resultado de preferências comerciais.

Por último, mas não menos importante, o volume de migração de trabalhadores entre os países do Mercosul é ainda bastante limitado. Não é clara a principal razão para tanto. Mas é razoável pensar que os entraves normativos ainda existentes no trato de estrangeiros, os problemas relacionados com o reconhecimento de títulos acadêmicos, e outros elementos relacionados com as políticas trabalhista, de liberalização de serviços e de seguridade social sejam parte da explicação.

O debate reportado aqui mostrou que nas experiências européia e andina a solução para essas questões é demorada e envolve processos de aproximações sucessivas. Isso só reforça o argumento acima, da necessidade de um envolvimento crescente dos diversos setores sociais no processo de desenho do

projeto comunitário, e da importância de um maior conhecimento factual de outras experiências.

REFERÊNCIAS

.J.S.Arbache (2004), "Mercosul e Mercado de Trabalho: Notas para o Debate", www.integra.cepal.org.br

.I.Basombrio (2004), "Integración Andina: Instituciones y Derecho Comunitario", www.integra.cepal.org.br

.E. Best (2004), "Regional Integration and National Adaptation: Some Observations from European Experiences", www.integra.cepal.org.br

.G.Capriles (2004), "Ajustes en los Países de la Comunidad Andina para participar en los Procesos de Integración Regional", www.integra.cepal.org.br

.G.Capriles (2004), "La Regulación del Mercado Laboral en la Comunidad Andina", www.integra.cepal.org.br

.H.Kassim, A Menon (2003) , "European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission", Paper prepared for ARENA Seminar, University of Oslo, 4 November, www.integra.cepal.org.br

.A Menon (2004), "What Lessons can be Learn from EU Experience of the Implementation of Regional Integration?" www.integra.cepal.org.br

